

Control Social no es democracia

Héctor Manuel Gutiérrez Magaña

[hectormgum@gmail.com](mailto:hectormgum@gmail.com)

Flacso México.

Democracia, Democratización y Calidad de las Democracias

Trabajo preparado para su presentación en el X Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, de la Asociación Latinoamericana de Ciencias Políticas (ALACIP), en coordinación con la Asociación Mexicana de Ciencias Políticas (AMECIP), organizado en colaboración con el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM), los días 31 de julio, 1, 2 y 3 de agosto de 2019

## **Resumen**

El control social como una forma de participación ciudadana puede ser evaluado en relación con la democracia, a partir de la representatividad y la capacidad para producir rendición de cuentas. Bajo estos criterios se describen y analizan cuatro instancias de control social implementadas por dos legislaturas distintas en Colima, subrayando las normas y los actores que les dan forma. Se sugiere que estos dispositivos de control social promueven de forma ambigua la rendición de cuentas y configuran espacios de intermediación política funcionales para las autoridades que no pierden poder de decisión.

## **Introducción**

El legislativo de Colima ha implementado novedosos mecanismos de participación ciudadana en el control de decisiones tan relevantes como la selección de autoridades de organismos del Estado. Dichas instancias suponen la presencia de ciudadanos que revisan los perfiles de los candidatos y pueden emitir conclusiones sobre su idoneidad, las cuales se espera que sean tomadas en cuenta para la decisión final, que está en manos de los legisladores. Hasta el año 2017 se pueden encontrar cuatro *consejos ciudadanos*, en los cuales se registran problemas de

participación cuasi monopólica y estrategias mayoritarias de la clase política que no siempre derivan en consensos entre los actores participantes.

Desde las teorías del corporativismo dichos arreglos supondrían la producción de decisiones concertadas entre las autoridades y los actores cívicos, pero el hecho de que no siempre sea así requiere incorporar problemas de otros enfoques analíticos, como el modelo de *advocacy democracy*, donde las decisiones no necesariamente suponen consenso, pues los agentes del Estado son los depositarios del poder de decisión. Ambos enfoques permiten problematizar las instituciones de control social respecto a dos categorías: la representatividad y la rendición de cuentas en tanto criterios de evaluación democrática.

En las siguientes páginas se describe la trayectoria de cuatro episodios de control social habilitados en el poder legislativo de Colima en dos legislaturas (2012-2015 y 2015-2018). Se describen y analizan las reglas, los actores y el contexto político que inciden en su operación.

En la primera sección del texto se caracterizan las instituciones de control social y se exponen sus principales problemas desde los principios normativos de la democracia, posteriormente se discuten dichas interrogantes retomando, indistintamente, nociones de la teoría del corporativismo y el modelo de *advocacy democracy*. En la segunda parte del documento se describe el contexto político en el que, por primera vez, el poder legislativo de Colima implementó un Consejo Ciudadano, para después, en orden cronológico, exponer el funcionamiento de cuatro consejos ciudadanos implementados en los años 2015 y 2017, y con datos recabados de prensa y entrevistas, dar cuenta de sus elementos regulatorios, el consenso o conflicto durante su operación, así como los problemas referidos a la representatividad y rendición de cuentas alrededor de estos ejercicios. Finalmente, en las conclusiones se sintetizan los principales hallazgos, sugiriendo algunas hipótesis a la luz de la discusión entre participación y corporativismo.

## **Instituciones de control social**

Durante las últimas décadas, el mejoramiento de las actividades gubernamentales ha sido el motor de diversas iniciativas estatales orientadas a facilitar el involucramiento civil en la confección de los asuntos públicos. Un ángulo específico de estas innovaciones se constituye en el entrelazamiento del combate a la corrupción y la participación cívica como una forma de promover gobiernos abiertos, vigilados y responsivos; todo ello bajo el supuesto de una ciudadanía interesada en ejercer actividades de fiscalización sobre los asuntos públicos. A ello se le denomina instituciones de control social.

Las instituciones de control social habilitan a los ciudadanos como agentes reconocidos por el Estado (y a veces, dotados de un conjunto de recursos), para realizar acciones de vigilancia sobre las actividades de autoridades (Cunill, 2009; Hevia, 2007; Ramírez, 2011). Este tipo de instituciones participativas se distinguen de aquellas orientadas a la consulta, la toma de decisiones o la deliberación, pues tienen un motor contrafactual: son un ejercicio de crítica sobre la gestión pública a partir de principios legales, normativos y técnicos construidos socialmente (Olvera, 2002: 221).

Pero el control no solo implica vigilancia, sino también, una relativa capacidad de influencia. Isunza y Gurza (2010) sugieren pensar el control social como “la incidencia de ciudadanos sobre procesos decisorios ya sea mediante el suministro de información, la determinación de prioridades, la implementación o como formas de evaluación y supervisión” (Isunza y Gurza, 2010: 29). Ello complejiza el estudio de estos dispositivos de participación ciudadana, pues de forma parecida a las elecciones, las instituciones de control social permitirían ajustar las decisiones de las autoridades con los deseos e intereses de los ciudadanos.

No obstante, la lógica de estos mecanismos se diferencia de la competencia electoral, pues no están construidos para implementar proyectos políticos o programas de gobierno. La vigilancia ciudadana sobre una variedad indeterminada de temas de la gestión estatal se acerca al modelo de *advocacy democracy*<sup>1</sup>, donde

---

<sup>1</sup> Dado que no existe esta referencia en las discusiones en el lenguaje castellano, se conservará el término en su idioma original.

grupos de interés o de activismo, tienen acceso a participar en los procesos de toma de decisiones, sin que la resolución final deje de estar en manos de las autoridades (Dalton, Scarrow y Cain, 2004: 128).

Este modelo de participación cívica contiene algunos problemas normativos para la teoría de la democracia, principalmente en lo referente a la igualdad política. Estas cuestiones han sido capturadas en las discusiones sobre el corporativismo como una forma de concertar la producción de políticas públicas (Schmitter, 1992; Offe, 1992). Al tratarse de la participación de grupos de interés, es entendible que los involucrados sean ciudadanos que mantengan algún tipo de relación con los temas discutidos en estos espacios donde convergen determinados ciudadanos y autoridades estatales, lo que implica, a la vez, la exclusión de otros ciudadanos ya sea por desinterés, desconocimiento o falta de capacidades y habilidades.

### **Igualdad y competencia**

Las relaciones políticas que constituyen el ejercicio del control social contienen un conflicto, en la medida en que determinados actores sociales adquieren un estatus de representante, lo que los dota de ciertos recursos para relacionarse con las autoridades públicas, sin que esto implique que pierden su condición asimétrica frente a ellas. El estudio de este tipo de mecanismos participativos permitiría acercarse a nuevos campos donde entra en conflicto la representación política.

En la noción de *advocacy democracy*, la participación implica la apertura de las autoridades a la deliberación, sin que en ello medie la obligatoriedad de incorporar la voz de los participantes en la decisión final. En la lógica corporativa, las decisiones políticas son producto de procesos de concertación, lo que asegura cierto ajuste de las determinaciones públicas con los intereses y deseos de los invitados a la mesa. En ambos casos, la representación es asunto problemático en términos de acceso ¿quiénes son los invitados a la deliberación/concertación? ¿en qué medida su participación impacta en la persecución del bien público?

Dado que este tipo de espacios de participación ciudadana no responden al principio de la representación territorial, el concepto de representación política requiere ser

examinado. Schmitter prefiere hablar de intermediación (Ocampo, 1992: 11), un término utilizado por Zarembeg, Guarneros y Gurza (2017) para dar cuenta de una actividad creativa, ejecutada por actores clave, que tienen una posición de ventaja con los actores mediados, y establecen una relación con un actor superior (Zarembeg et. al., 2017: 12-13). El intermediario habla en nombre de alguien y tiene una función de interlocución frente al poder político, lo que permite problematizar si esta actividad contribuye a la construcción del bien común o de intereses privados, además de tomar en cuenta la competencia como un componente de la relación de intermediación, tanto entre quienes pueden fungir como intermediarios, como entre éstos y las autoridades estatales.

### **¿Mejor gobierno o mejor democracia?**

Si se piensa desde el modelo de *advocacy democracy*, se podría argumentar que el problema de la igualdad política no es el criterio más pertinente para evaluar normativamente las instituciones de control social, pues los mecanismos participativos orientados a controlar el ejercicio del poder político no tienen el fin de activar una voluntad popular difusa, que solo se agrega -y no de manera homogénea-, durante momentos liminares como las elecciones o grandes efervescencias colectivas. Se trata de espacios fragmentarios, donde se esperaría un involucramiento parcial de la sociedad, muchas veces bajo la figura de especialistas, que, dado su conocimiento, pueden contribuir a la mejora de las decisiones públicas.

Así, no se trataría tanto de perseguir ideales de autogobierno, si no de mejores gobiernos. En línea con un consenso que parece crecer entre gobiernos y organismos internacionales, el control social es relevante por su capacidad para mejorar el rendimiento de la esfera gubernamental: mejores políticas públicas, presupuestos bien manejados, eficiencia administrativa y apego al estado de derecho<sup>2</sup>. Pero todo ello no es independiente de la satisfacción de principios democráticos, pues la eficiencia gubernamental está anclada en nociones del bien

---

<sup>2</sup> Ver, por ejemplo, iniciativas como la Alianza por el Gobierno Abierto (AGA).

público contingentes y heterogéneas, que pueden tener una medida democrática en relación con la rendición de cuentas producida durante su definición y ejecución.

En la definición de Schedler (2004), la rendición de cuentas refiere a acciones, a través de las cuales, las autoridades se abren a la inspección pública, justifican sus acciones y se exponen a la posibilidad de ser sancionadas. Todo ello se relaciona con la posibilidad de que el poder responda a las necesidades de los ciudadanos. Entonces, en la medida que las instituciones de control social estimulen el cumplimiento de alguno de estos tres criterios, se puede avanzar en una evaluación de su capacidad democrática, aunque no por ello sus efectos dejan de ser ambiguos, dados los problemas de acceso y competencia entre concepciones rivales de lo que sería la mejor decisión (Schmitter, 1992: 20).

Ya sea que se piense como modelo de *advocacy democracy* o como corporativismo, las instituciones de control social, de manera inevitable, contienen problemas de legitimidad democrática, pues son formas “para-parlamentarias” (Offe, 1992) que compiten con los mecanismos de construcción de la voluntad estatal. La auscultación de estos problemas requiere preguntarse quiénes son los intermediarios que ejercen las actividades de control, cómo obtienen este estatus, y, sobre todo, de qué manera su rol, contribuye a producir rendición de cuentas.

Retomando lo expuesto anteriormente, estos elementos son observables en el caso de las instituciones de control social dado su relativo grado de formalización. Lo que aquí se sugiere es acercarse a estos problemas a través de las normas y las prácticas. Para ello se examina el caso de los *Consejos Ciudadanos* implementadas por el poder legislativo en el estado de Colima. En las siguientes páginas se describe y analiza la trayectoria de cuatro consejos implementados en dos legislaturas distintas y con una variación en su diseño ¿Qué se puede vigilar? ¿quiénes son los controladores? ¿cuáles son las consecuencias más visibles sobre los tomadores de decisiones?

### **Enfocando los controles. Caracterizando el caso**

Los consejos ciudadanos implementados por el poder legislativo en Colima pueden ser caracterizados como espacios que dotan de una relativa capacidad de influencia (bajo la forma de vigilancia) a determinados sectores de la sociedad civil, quienes están facultados para acompañar procesos de selección de autoridades de organismos estatales autónomos. Estos dispositivos de participación dan cuenta exclusivamente de las actividades del poder legislativo como un ámbito de la producción de decisiones públicas. Ello no implica aislar las dinámicas de dicho poder del estado, pero sí reconocerlo como un espacio propio de interacción entre sociedad y autoridades políticas, sobre todo, sobre todo, en una organización territorial de Estado federal, donde los actores con poder de veto en el nivel subnacional tienen amplios márgenes de autonomía para la toma de decisiones.

Se debe subrayar que la creación de estos dispositivos de participación ciudadana no son solo una concesión de las autoridades o una respuesta a una demanda social. Los agentes estatales y los ciudadanos intervienen en la confección de los espacios de vigilancia, por lo que estos son resultado de alguna concertación o negociación. Es por ello que resulta relevante utilizar la categoría de intermediarios, para examinar quiénes son los participantes, el contexto en el que obtienen este estatus y cómo fabrican el proceso de intermediación. En otras palabras, hay que preguntarse por los fundamentos de la autorización de los vigilantes cívicos, su reconocimiento como intermediarios, así como la medida en que su actividad contribuye a estimular la rendición de cuentas.

### **Los Consejos Ciudadanos en el Congreso de Colima: Innovación en un contexto de incertidumbre**

En julio del 2015, diversas organizaciones sociales de Colima se agruparon bajo la agenda de la fiscalización ciudadana y constituyeron el observatorio Cómo Vamos Colima (CVC), una marca con amplia presencia en América Latina. Dicho observatorio fue conformado inicialmente por 48 agrupaciones civiles y liderada por dos organizaciones con intensa actividad en la opinión pública: la Coparmex y el Colegio de Contadores del Estado de Colima. El observatorio CVC apareció en medio del proceso electoral en el que se renovarían todos los cargos de elección

popular del estado y ejerció un exitoso papel de presión sobre los candidatos, pues casi todos los aspirantes a gobernador y alcaldes firmaron un decálogo de compromisos con dicha agrupación cívica.

Para estas fechas, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) se mantenía como una fuerza política hegemónica: ocupaba el poder ejecutivo, detentaba mayoría en el poder legislativo y gobernaba más de la mitad de los municipios del estado. Pero la elección modificó el escenario. El PRI perdió gran parte de sus bastiones de poder, pues el Partido Acción Nacional (PAN) se convirtió en oposición con mayoría tanto en el legislativo como en las alcaldías. La elección de gobernador fue altamente competida y derivó en una impugnación en tribunales, por lo que el resultado quedó indefinido temporalmente. La correlación de fuerzas entre los principales partidos políticos en la entidad se modificó fuertemente, pero el escenario también era de incertidumbre.

### **El órgano de fiscalización superior**

Un mes después de las elecciones, en agosto de 2015, la titular del Órgano Superior de Auditoría y Fiscalización Gubernamental (OSAFIG) renunció a su puesto en medio de un importante desequilibrio de las finanzas estatales. Los legisladores estaban a dos meses de dejar su cargo, y aunque se avizoraba una nueva mayoría en el Congreso, no existía claridad sobre el futuro tablero del poder político, pues la elección de gobernador seguía en los tribunales. El dilema de los diputados era entre elegir un nuevo auditor o nombrar un encargado de despacho.

Dado que las finanzas del gobierno se habían convertido en un tema polémico entre la opinión pública, un conjunto de organizaciones civiles, la gran mayoría agrupadas en el observatorio CVC, exhortaron públicamente a los diputados para que nombraran un encargado de despacho, y permitieran que fuera la próxima legislatura, la encargada de elegir al nuevo titular. El entonces dirigente de la Coparmex, declaró públicamente que, junto a otros organismos empresariales, promoverían tres o cuatro candidatos para el puesto ("Promoverán empresarios 3 o 4 candidatos", 2015).

El poder legislativo optó por elegir a un nuevo contralor y el procedimiento contaría con la participación de la sociedad civil. Los diputados crearon una inédita figura de control social: el Consejo Ciudadano de Selección (CCS). De acuerdo con el entonces presidente de la Comisión de Gobierno Interno de la Cámara de Diputados, el CCS surgió como respuesta a una petición de los legisladores de oposición ("Consejo ciudadano", 2015), además del evidente interés de los actores civiles agrupados en el observatorio CVC.

La convocatoria para elegir al nuevo titular del Osafig fue publicada por el poder legislativo el 19 de agosto del 2015, y en dicho documento se estipuló la conformación de un Consejo Ciudadano de Selección, definido como una agrupación colegiada de ciudadanos que tienen la tarea de revisar y analizar las solicitudes de los aspirantes al cargo, y, además, calificar los perfiles más idóneos para ocupar el puesto. Dada la importancia que tiene esta figura, resulta relevante destacar la ambigüedad normativa en el que operó: el artículo 117 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima, señala que la elección del titular del Osafig se realizará con la participación de la sociedad civil, aunque ni en dicha norma ni en legislaciones secundarias se estipulan los procedimientos para materializar este principio.

Lo incierto de la norma que invoca la participación de la sociedad en este proceso decisorio, deja prácticamente en manos de las autoridades y las disposiciones de las organizaciones interesadas, la definición de los procesos de control. En el caso analizado, los legisladores recurrieron a un arreglo de tipo corporativo para incorporar a los actores interesados en el tema, pues la convocatoria especificaba cuáles organizaciones serían las participantes. De acuerdo a la convocatoria, el CCS sería integrado de la siguiente manera:

1. Dos representantes del sector empresarial que serán nombrados por la Confederación Patronal de la República Mexicana (Coparmex) en el Estado;
2. Un representante de la sociedad civil, que será nombrado por el Colegio de Contadores del Estado;

3. Dos representantes del sector académico, uno de ellos nombrado por el Rector de la Universidad de Colima y otro más por el Director del Instituto Tecnológico de Colima.

Aunque resulta lógica la incorporación de un grupo específico de organizaciones civiles con una trayectoria de especialización sobre el buen ejercicio de las finanzas públicas, el carácter selectivo de la convocatoria es altamente problemático para dos principios democráticos de la participación ciudadana: la igualdad y la competencia. Estos espacios de participación predeterminada acotan las posibilidades de control e influencia a organizaciones específicas, lo que, de entrada, anula la posibilidad de competencia abierta y libre por el acceso a obtener el estatus de intermediario. Ello no implica la ausencia de disputa, pero esta se relega a dinámicas concernientes a las agrupaciones sociales y sus relaciones con el poder político.

Aunque en este caso es significativo el hecho de que no existan registros de alguna organización o de ciudadanos que hayan levantado la voz para denunciar su exclusión de este proceso, lo que puede dar cuenta de la ausencia de asociaciones interesadas en el tema o de una abrumadora influencia de aquellas contempladas por la convocatoria del poder legislativo. En ambos casos hay indicios de monopolización de los espacios de control social en las tareas del poder legislativo.

Al margen de estos problemas, el experimento del Congreso de Colima puede juzgarse como exitoso, pues permitió producir una decisión con un alto grado de consenso y legitimidad. Los integrantes del CCS recibieron las postulaciones de los interesados en el puesto, participaron en el proceso de entrevistas y emitieron un juicio sobre la terna de los perfiles con mayor calificación para cubrir la vacante. El nuevo titular del Osafig fue electo por votación unánime de los diputados, y la decisión tuvo la aprobación pública del sector empresarial. Las mismas organizaciones empresariales y civiles que antes exigían dilatar la elección del contralor, ahora expresaron su reconocimiento público a los diputados por el inédito episodio donde permitieron “la participación ciudadana, abierta, comprometida, en temas en los que tradicionalmente hemos sido espectadores” (“IP aplaude”, 2015).

## **La Comisión Estatal de Derechos Humanos**

Cuatro días después del nombramiento del titular del Osafig, la legislatura votó por unanimidad al nuevo presidente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos (CEDH). El procedimiento de evaluación de los aspirantes corrió casi a la par que la elección del auditor; la convocatoria fue emitida el 25 de agosto del 2015, y en ella se estipuló la constitución de un Consejo Ciudadano (CC).

En la convocatoria citada, se estableció que el CC sería conformado por cinco ciudadanos provenientes del siguiente universo: “destacados profesionistas con cargo directivo en instituciones académicas, de las organizaciones No Gubernamentales en materia de Derechos Humanos, y/o colegios de profesionistas”. En este consejo se repitió el arreglo selectivo de la anterior convocatoria; en el documento expedido por el Congreso, ya se determinaba qué organizaciones civiles eran las convocadas a participar:

1. Dos representantes, uno de la Federación de Colegios, Barras y Asociaciones de Abogados del Estado de Colima; y el segundo de la Federación de Colegios y Barras de Abogados Rey Colimán;
2. Un representante de la Comisión de Derechos Humanos No Gubernamental A.C., con registro de mayor antigüedad en el Estado, que sea designado por el Presidente de la misma; y
3. Dos representantes del sector académico, uno de ellos nombrado por el Rector de la Universidad de Colima y otro más por el Director del Instituto Tecnológico de Colima.

Al igual que en el caso anterior, la convocatoria reserva los espacios de participación a un conjunto de organizaciones definidas de antemano. Dado que el tema de interés de esta selección pública es el de los derechos humanos, resulta lógico que se convoque a asociaciones de abogados. Aunque cabe hacer los mismos cuestionamientos que en el anterior proceso de selección del auditor general: ¿Por qué agrupaciones específicas? En este caso, resulta llamativa la específica convocatoria a la Comisión de Derechos Humanos No Gubernamental A.C., con

registro de mayor antigüedad en el Estado. Solo existe una asociación con este nombre y este requisito de trayectoria.

En esta ocasión el proceso de selección del nuevo titular del CEDH tuvo mayor publicidad, y también una participación de los interesados más explícita, pues dos organizaciones que postularon candidatos también tuvieron controladores. El CC operó como un primer filtro para revisar las solicitudes de 21 interesados en competir por el puesto. Los expedientes fueron entregados al CC para que sus integrantes verificaran si los candidatos cumplían con los criterios de elegibilidad. Al final se seleccionaron 19 ciudadanos para pasar a la etapa de entrevistas, las cuales, fueron realizadas en conjunto por los legisladores y el CC. Posterior a esta fase, el CC emitió una terna con los cinco candidatos idóneos para presidir el organismo autónomo, haciendo público el puntaje de evaluación: Sabino Hermilo Flores con una puntuación de 87.44; Efraín Naranjo, 83.84; Guadalupe Quijano, 79.16; Benjamín Luna, 75.64, y Ana Rosa García, 67.04 puntos.

El Congreso eligió por unanimidad a Sabino Hermilo Flores, el candidato con la mayor puntuación. No existe registro público de inconformidades de la oposición política ni de los participantes en el proceso de selección. De hecho, el candidato de la Federación de Colegios y Barras de Abogados (organismo que también contó con representación en el CC), reconoció públicamente la transparencia y legalidad del proceso, enfatizando la apertura del Congreso para incorporar a la ciudadanía en la toma de decisiones públicas.

### **El engranaje del sistema anticorrupción**

En orden cronológico, el siguiente proceso decisorio en donde aparece la figura de un consejo ciudadano, es la conformación del Comité de Participación Ciudadana del sistema estatal anticorrupción (CPC), el cual, siguiendo el modelo nacional, se conforma a través de un enrevesado sistema electivo: los integrantes del CPC son representantes ciudadanos, electos a través de una Comisión Ciudadana de Selección (CCS), la cual, está formada por representantes de organizaciones civiles. Este mecanismo tiene una lógica autorreferencial, pues los representantes ciudadanos son electos por delegados de organizaciones de la sociedad civil.

La conformación de dicha CCS operó en un contexto distinto a la selección del titular de Osafig: se renovaron los cargos públicos donde el PAN obtuvo mayoría, y después de anulada la elección a gobernador se celebraron comicios extraordinarios en febrero del 2016, donde el PRI se aseguró seis años más en el poder ejecutivo con una diferencia de 4% de la votación. Después de algunos meses del nuevo gobierno, el PAN perdió su mayoría legislativa, pues tres de sus diputados sumaron sus votos a la fracción afín al gobernador. Había una fuerza política mayoritaria en el ejercicio del poder.

La elección de la CSS tiene otra particularidad: su relativa homologación con los procedimientos nacionales de composición del sistema anticorrupción. La Ley General del Sistema Anticorrupción delimitó requisitos mínimos para activar los procedimientos de selección ciudadana, lo que, sin embargo, no impidió que los actores locales (en este caso, las autoridades), emprendieran estrategias de acoplamiento e instrumentación que aparentemente les resultaron favorables

A diferencia de las comisiones descritas anteriormente, la convocatoria para la selección de la CSS no predefinió la afiliación de los actores participantes, aunque se acotó la participación a ciudadanos postulados por instituciones de educación superior e investigación, y por medio organizaciones de la sociedad civil “especializadas en materia de fiscalización, de rendición de cuentas y combate a la corrupción”. También se restringió la participación de ciudadanos en calidad individual, a quienes no cuenten con una trayectoria en materia de combate a la corrupción y que no calcen con el requisito de tener buena reputación. También se excluyó a dirigentes de partidos políticos.

El proceso electivo para conformar la CCS fue atendido por veintiocho ciudadanos provenientes de cinco organizaciones civiles, tres universidades públicas, tres universidades privadas, y tres auto postulaciones a nivel individual (estas últimas fueron desechadas). Las organizaciones civiles obtuvieron cuatro delegados, las escuelas privadas dos, y las universidades públicas tres. Los cuatro delegados civiles representaron a la Coparmex y a la organización CVC. Los organismos privados de educación fueron el Instituto Autónomo de Educación de Tecomán A.C.,

y la Universidad Multitécnica Profesional. De las siete organizaciones con representantes, cuatro participaron en el CCS descrito anteriormente.

La selección de los miembros de la CCS fue criticada por legisladores del PAN, quienes cuestionaron celeridad del procedimiento, la ambigüedad de los criterios de elegibilidad y la escasa representación de fuerzas políticas encargadas de tomar la decisión. La convocatoria fue difundida a través de dos periódicos de circulación estatal, diez días antes de vencer el plazo legal y con tres días hábiles para la recepción de documentos; se estableció que los aspirantes debían demostrar una trayectoria de trabajo por “haber contribuido en materia de fiscalización, de rendición de cuentas o de combate a la corrupción”, y la comisión legislativa encargada de seleccionar a los delegados ciudadanos estaba conformada por tres de cinco partidos con representación en la legislatura .

A pesar de la polémica, los ciudadanos electos recibieron la ratificación de 21 legisladores entre 22 presentes, más una abstención. Dotados de poder decisión, los integrantes de la CCS dirigieron por casi dos meses el proceso de selección de los cinco ciudadanos que conformarían el primer órgano director del sistema estatal anticorrupción. La decisión fue dada a conocer luego de un proceso público de postulaciones y entrevistas, con una metodología y un conjunto de indicadores hechos públicos.

### **Otra vez, elección del Osafig.**

Un mes después de la elección de la CCS del sistema anticorrupción estatal, en noviembre del 2017, el titular del organismo superior de fiscalización, que había sido electo previa auscultación de organizaciones civiles, renunció a su cargo argumentando motivos personales. Los diputados optaron por activar el proceso para elegir a un nuevo titular, también con el acompañamiento de un Consejo Ciudadano (CC). Con la nueva distribución del poder político donde el oficialismo contaba con mayoría en el Congreso, el proceso sería muy distinto al del año 2015.

Desde la emisión de la convocatoria para renovar el cargo, las cámaras empresariales hicieron público su descontento con el procedimiento, argumentando

que el plazo otorgado por el legislativo para recibir postulaciones era insuficiente: 48 horas durante un fin de semana. Voceros de la CANACINTRA, la CANADEVI, la COMPARMEX, la CANIRAC y la Asociación Mexicana de Mujeres Empresarias, hicieron pública su sospecha por la celeridad de la convocatoria; incluso el presidente de la Coparmex declaró que “tal parece que no quieren que participen los ciudadanos” (“Inadecuada convocatoria”, 2017).

El dirigente de esta cámara empresarial se refería, aparentemente, a una maniobra de los diputados para cerrar el paso a una mayor participación de aspirantes al cargo, porque si se piensa en el control social sobre el procedimiento electivo, la representación de la ciudadanía se contempló exactamente igual que dos años antes: dos representantes de la Coparmex; un representante del colegio de contadores; y dos delegados provenientes de la Universidad de Colima y el Instituto Tecnológico. En esta ocasión dos ciudadanos repitieron su rol como intermediarios, uno de la Coparmex y otro del Tecnológico de Colima.

Las tareas asignadas a los integrantes del CC fueron casi las mismas que en el 2015: participar en la revisión de los requisitos de los postulantes y en el proceso de entrevistas. Pero en esta ocasión no se les permitió emitir conclusiones de idoneidad respecto a los aspirantes. Los legisladores pidieron a los integrantes del CC que no construyeran ninguna terna, su participación se redujo a emitir una lista con los candidatos elegibles, es decir, quienes cumplieran con los requisitos de la convocatoria (Obviedo, 2018).

La elección del nuevo titular de la auditoría superior se llevó a cabo sin consensos y con tropiezos en la legitimidad del proceso. El nuevo contralor estatal fue elegido por doce votos de la alianza oficialista y tres del PAN, dos votos en contra, cuatro abstenciones y tres legisladores ausentes. Los intermediarios de la ciudadanía manifestaron inconformidad con la decisión, pues consideraron que en la lista de aspirantes había personas con un perfil más idóneo que el electo por la mayoría de los diputados. Los medios de comunicación consignaron que la persona elegida para ocupar el cargo no acreditó uno de los requisitos legales, y, además, acumuló observaciones por parte de cuatro de los cinco integrantes del CC, relacionadas con

“posible tráfico de influencias”; además, una diputada denunció que los legisladores no tuvieron acceso a la información curricular de los nueve aspirantes, situación que resulta paradójica pues estos son datos que se supone manejó el Consejo Ciudadano (“Entre cuestionamientos”, 2017).

Si el anterior proceso de elección del auditor del estado levanta suspicacias sobre el poder de influencia que se le otorgaba a la clase empresarial, la elección del 2017 se puede entender como una reafirmación del poder de decisión depositado en los representantes populares, a pesar de la presencia de mecanismos que permiten la influencia de la sociedad civil. En un contexto donde el gobernador del estado contaba con mayoría en el Congreso, poco importaron los consensos con los intermediadores cívicos y la legitimidad procedimental que puede otorgar su consentimiento. Se cumplió con la tarea de involucrar a la ciudadanía en el proceso electivo, aunque haya sido como meros revisores de expedientes. En este contexto no parece que los sectores empresariales tengan un poder de influencia que obligue a las autoridades a ceder capacidad de control, pues poco importaron sus inconformidades, que no fueron más allá de declaraciones públicas develando las inconsistencias del proceso.

### **Reflexiones finales**

Al inicio de este documento se problematizó someramente la relación entre las instituciones de control social y la democracia a través de dos principios, la representatividad y la rendición de cuentas. Para ello se recurrió a un uso ambiguo de los conceptos de corporativismo y *advocacy democracy*, pues el primero permite destacar nociones como el reconocimiento estatal, el monopolio de la representación o el consenso en la producción de políticas, mientras la segunda idea remite a actores sociales con cierta carga de legitimidad (de experticia o activismo) en asimetría de poder frente a las autoridades.

El examen de los consejos ciudadanos en el Congreso de Colima no permite resolver esta indefinición, que no solo es conceptual, sino teórica. Sin embargo, los problemas abiertos por esta discusión resultan pertinentes; las instancias de control social aquí analizadas develan cierto monopolio de la representación ciudadana en

dicha actividad. Solo en el caso de la CSS del sistema anticorrupción, cuyo proceso de conformación está regulado por una norma nacional, la convocatoria para participar como representante ciudadano no estuvo predefinida a organización alguna, aunque en dicha comisión participaron las mismas agrupaciones que fueron parte de los otros dos consejos dedicados a temas de fiscalización. Se trata de dos universidades públicas y un grupo de organizaciones cívicas y empresariales agrupadas en el observatorio CVC.

Elección de Osafig 2015	Sistema anticorrupción 2017	Elección de Osafig 2017
Coparmex	Coparmex	Coparmex
Colegio de Contadores del Estado	Cómo Vamos Colima	Colegio de Contadores del Estado
Universidad de Colima	Universidad de Colima	Universidad de Colima
Instituto Tecnológico de Colima	Instituto Tecnológico de Colima	Instituto Tecnológico de Colima

Como se problematizó a través del enfoque del corporativismo, la presencia de actores reconocidos por el Estado para participar en la producción de decisiones públicas no es necesariamente problemático para la democracia como un régimen político donde se producen dinámicas de rendición de cuentas, pues la participación no siempre debe responder a una lógica formal de igualdad, aunque en los episodios analizados en Colima, la falta de referencia a un universo de organizaciones que compitan entre sí durante el proceso de selección de intermediarios no contribuye a dotar de legitimidad a dichos “representantes ciudadanos”, lo que deja prácticamente intacta su situación de asimetría de poder frente a las autoridades.

Dado que son determinados sectores o agrupaciones de ciudadanos los habilitados para ejercer el control, la cualidad democrática de los comités ciudadanos parece cuestionable. La selectividad en el reconocimiento de los controladores dibuja sobre los comités ciudadanos un halo monopólico. En este sentido resulta atractivo

explorar una hipótesis sobre una extensión de la capacidad de influencia de actores de élite, a través de espacios y lenguajes que les permiten apelar a una representación de la ciudadanía.

El hecho de que en Colima existan actores reconocidos por el legislativo para representar a la sociedad en actividades de control no necesariamente implica una influencia autorizada. Cabe destacar que aún con los mismos actores, reconocidos por el legislativo, su capacidad de control tuvo alcances muy distintos dependiendo del escenario político. Las teorías del corporativismo dotan a este tipo de arreglos de una lógica funcional, donde tienen sentido en escenarios de ingobernabilidad. Los episodios más tersos y consensuados en Colima responden a este contexto.

Una cosa es la probable influencia de los intermediarios en la producción de decisiones y otra, la rendición de cuentas que pueden promover en su actividad como vigilantes. De los cuatro ejercicios analizados solo dos tienen niveles satisfactorios en materia de rendición de cuentas. El primero de ellos es la selección del ombudsman, donde paradójicamente fue más evidente el papel de juez y parte de las asociaciones que ejercieron el papel de control. Los criterios de evaluación de los perfiles fueron públicos junto a los puntajes y la calificación final de cada candidato. En el segundo caso, la CSS del CPC, operó con una lógica similar, y si bien la elección de esta comisión estuvo rodeada de cuestionamientos por las aparentes estrategias mayoritarias del grupo parlamentario afín al gobernador, el proceso fue público, tuvo mayor participación de interesados y dio lugar al debate.

Los comités de selección que acompañaron los dos procesos de elección del titular del Osafig promovieron la deliberación entre los delegados civiles y las autoridades solo en el escenario del 2015, y ello no permeó hacia afuera, es decir, la opinión pública. Resulta muy llamativo que, en el segundo proceso de selección del auditor del estado realizado en el 2017, los mismos legisladores señalaran problemas de acceso a la información sobre los perfiles de los candidatos. Sin disposición de la información no hay rendición de cuentas.

Si bien puede haber intercambio de argumentos y exposición de la información necesaria para realizar los ejercicios referentes al control social, esto no implica el

compromiso de las autoridades para justificar sus decisiones, y menos, de ser dispuestas a mecanismos de sanción. De hecho, pareciera que, en los cuatro casos analizados, el reconocimiento de instancias formales de control social permite lo opuesto, pues todo cuestionamiento a la opacidad o arbitrariedad de las decisiones producidas puede ser solventado con un recurso a la presencia civil. Así, la baja formalización de las instituciones de control social permite que sean un instrumento de solución a episodios de ingobernabilidad y expiación de culpas.

### Referencias bibliográficas

Cunill Grau, Nuria (2009), "Contraloría social y derechos sociales. El desafío de la integralidad". En *Gestión y Política Pública*, XVIII: [Fecha de consulta: 12 de noviembre de 2017] Disponible en:<<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=13311981001>> ISSN 1405-1079

Dalton, Russell & E. Scarrow, Susan & Cain, Bruce (2004), *Advanced Democracies and the New Politics. Journal of Democracy.*

Hevia, Felipe (2007). "La contraloría social en el Programa Oportunidades desde una óptica de Interfaz socioestatal". En Tatagiba, Luciana (Ed.) *Contraloría y participación social para la gestión pública*, Caracas: CLAD:175-284.

Isunza, Ernesto y Gurza, Adrian (2010), *La innovación democrática en América Latina. Tramas y nudos de la representación, la participación y el control social*, México: Centro de investigaciones y estudios superiores en antropología social, Universidad Veracruzana.

Ocampo, Rigoberto (1992), *Teoría del neocorporativismo: ensayos de Philippe Schmitter*. Universidad de Guadalajara, México

Offe, Clauss (1992), "La institucionalización de la influencia de las asociaciones. Un atolladero de la política de la ordenación", En *Partidos políticos y nuevos movimientos sociales*, Madrid: Colección Politeia.

Olvera, Alberto (2002) "Accountability Societal en México: la Experiencia de Alianza Cívica". En Peruzzotti, Enrique y Smulovitz, Catalina (eds.) *Controlando la política: ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*, Buenos Aires: Temas.

Oviedo, Raul, comunicación personal, 24 de abril de 2018.

Ramírez, Franklin (2011) "El Consejo de Participación Ciudadana y Control social en Ecuador: ¿Hacia la institucionalización de la contra-democracia?". Ponencia preparada para el X Congreso Nacional de Ciencia Política, organizado por la Sociedad Argentina de Análisis Político y la Universidad Católica de Córdoba, Córdoba, 27 al 30 de julio de 2011.

Schedler, Andreas (2004) "¿Qué es la rendición de cuentas?" *Cuadernos de Transparencia*. México: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.

Schmitter, Philippe (1992), Corporatismo (Corporativismo). En Luna, Matilde y Pozas, Ricardo (coord.) *Relaciones corporativas en un período de transición*. México: Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM.

Vargas, Soraya (2006), "Foros participativos y gobernabilidad. Una sistematización de las contribuciones de la literatura". En Coelho, Denilson, Lubambo, Cátia y Melo, Marcus (coords.) *Diseño Institucional y participación política, experiencias en el Brasil contemporáneo*. Buenos Aires: CLACSO.

Zaremborg, Gisela., Guarneros, Valeria. y Gurza, Adrián (2017), *Intermediation and Representation in Latin America. Actors and roles beyond elections*. Germany: Palgrave Mcmillian.

Promoverán empresarios 3 o 4 candidatos a titular del Osafig (2015, agosto 19) Recuperado de <http://radiolevy.com/promoveran-empresarios-3-o-4-candidatos-a-titular-del-osafig/>

Consejo ciudadano vigilará elección de titular del Osafig (2015, agosto 17) Recuperado de <https://radiolevy.com/consejo-ciudadano-vigilara-eleccion-de-titular-del-osafig/>

IP aplaude a Congreso apertura en elección de titular del Osafig (2015, agosto 31)  
Recuperado de <https://radiolevy.com/ip-aplaude-a-congreso-apertura-en-eleccion-de-titular-del-osafig/>

Inadecuada convocatoria de OSAFIG: empresarios (2017, diciembre 29) Recuperado en <http://www.colimanoticias.com/inadecuada-convocatoria-de-osafig-empresarios/>

Entre cuestionamientos, mayoría calificada avala a Indira García como titular del Osafig (2017, diciembre 21) Recuperado en <http://radiolevy.com/entre-cuestionamientos-mayoria-calificada-avala-a-indira-garcia-como-titular-del-osafig>

Leyes

Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, 2016

Otros materiales

Oviedo, R. (2018) comunicación personal, 24 de abril de 2018.