

Artigo – Seção Estado, Organizações e Sociedade.

El Diseño Institucional de la Participación Ciudadana en la Construcción de los Sistemas Anticorrupción en México

Nome: Freddy Mariñez Navarro¹
Colégio de Jalisco
e-mail: freddy.marinez@coljal.edu.mx

RESUMEN

El artículo explora las formas de Participación Ciudadana (PC) institucionales establecidas en la experiencia del combate democrático a la corrupción en México. El abordaje teórico y metodológico del artículo lo desarrollamos mediante la siguiente estructura. En el primer punto se especifican los aspectos teóricos de la PC, precisando las diferencias entre el Poder Delegado y el Poder no Delegado. En un segundo momento analizamos la PC en el marco de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción (LGSNA), precisando el rol y las facultades del Comité de Participación Ciudadana (CPC), mismo que ha sido replicado por los sistemas locales. En el tercer punto nos aproximamos a las respuestas de la siguiente pregunta relacionada con la experiencia del Sistema Estatal Anticorrupción del Estado de Aguascalientes: ¿Qué actividades colaborativas y de vigilancia cívica pueden realizar los sistemas anticorrupción en México para su fortalecimiento? En el punto último dejamos como reflexión los obstáculos potenciales de la PC en los sistemas anticorrupción, estableciendo a las competencias ciudadanas y a la alfabetización administrativa como elementos fundamentales a desarrollar.

Palabras clave: Participación ciudadana, Colaboración, Sistema Nacional Anticorrupción (SNA), sistemas locales anticorrupción, comités de participación ciudadana. Poder Delegado, Poder no Delegado, Alfabetización administrativa.

ABSTRACT

The article explores the institutional forms of Citizen Participation (CP) established in the experience of the democratic fight against corruption in Mexico. The theoretical and methodological approach of the article is developed through the following structure. In the first point, the theoretical aspects of the CP are specified, specifying the differences between the Delegated Power and the Non-Delegated Power. In a second moment we analyze the PC within the framework of the General Law of the National Anti-Corruption System (LGSNA), specifying the role and powers of the Citizen Participation Committee (CPC), which has been replicated by local systems. In the third point we approach the answers of the following question related to the experience of the State Anti-Corruption System of the State of Aguascalientes: What collaborative and civic surveillance activities can anti-corruption systems in Mexico carry out for their strengthening? In the last point we leave as a reflection the potential obstacles of the PC in the anti-corruption systems, establishing citizen competences and administrative literacy as fundamental elements to be developed.

Keywords : Citizen participation, Collaboration, National Anti-Corruption System (SNA), local anti-corruption systems, citizen participation committees. Delegated Power, Non-Delegated Power, Administrative Literacy.

[Submetido em 22-jan-2022 – Aceito em: 27-06-2022 – Publicado em: 15-07-2022].

¹ Graduado em Administração [Universidade de Carabobo, Venezuela]; Mestre em Economia [Universidade Del Zulia, Venezuela]; Mestre em Gestão e Cooperação [Universidade de Sherbrooke, Canadá]; e Doutor em Sociologia Política [Universidade Laval, Canadá].

1.- La participación ciudadana como un proceso relacional entre el Poder Delegado y el Poder no Delegado

Analizar la participación ciudadana en el contexto de amenaza en que se encuentran las instituciones de la democracia hoy en México es, además de interesante, un ineludible desafío teórico y empírico. La participación ciudadana como proceso relacional ha tenido avances y limitaciones, así como problemas vinculados con el compromiso cívico. Han existido diversos esfuerzos, tanto desde las instituciones públicas gubernamentales como desde los ciudadanos, dirigidos a comprender y darle sentido a este proceso.

Se parte que el Estado sigue siendo un instrumento insustituible para la universalización de la ciudadanía, por lo que en este sentido, las ciudadanas y los ciudadanos deben partir de una política de influencia *directa* y otra *indirecta* con respecto a las instituciones del Estado (Cunnill Grau, 2005). La primera política de influencia, la directa, se expresa en el momento en que en los intervalos electorales se es posible crear puentes con el Estado para incidir en las decisiones y políticas públicas, así como para vigilar republicanamente el ejercicio del Poder. De esta manera, es necesario que existan instituciones claras para fiscalizarlo en el transcurso de sus mandatos mediante la aplicación de sanciones antes de la próxima contienda electoral. Y la *segunda* política, la de la influencia indirecta, se involucra con el concepto normativo de espacio público según la cual la forma de influir sobre el poder de la burocracia electa y no electa, es a través del “poder comunicativo” desplegado por las organizaciones ciudadanas que se dedican a identificar problemas públicos a través de las virtudes deliberativas que son ubicadas en diferentes espacios públicos como los debates parlamentarios, foros de ciudadanos, consulta administrativa, testimonios de expertos (Dryzek, 2010), y en esta época impregnada de digitalización, a través de la deliberación On-line (Lathrop & Ruma, 2010).

Pero estas políticas de influencia requieren del fortalecimiento de las instituciones participativas para poder visualizar dos tipos de poderes democráticos que se encuentran y desencuentran a medida de su ejercicio y enmarcado en sus reglas. Nos referimos al *Poder Legítimo Delegado* (poder desde arriba) y al *Poder Legítimo no Delegado* (poder desde abajo), sustentado en los derechos de ciudadanía porque aún con el poder que delegan los ciudadanos a las autoridades públicas para que gobiernen en nombre suyo, los ciudadanos retienen una cantidad sustancial de poder porque no pierden sus derechos (Cullell, 2012).

En consecuencia, estos dos poderes se ejercen según dos reglas. Una es la que regula la cuestión de quién puede ejercer el poder y cómo puede obtenerlo (acceso). La otra refiere a la que regula el ejercicio del poder. En cuanto el *acceso al Poder Político* del Poder Delegado hablamos de reglas que normalizan el acceso al poder por parte de quienes tendrán la autoridad legal para ejercerlo, así como las reglas que especifican los modos cómo se sustituyen a los gobernantes. En una democracia, estas regulaciones corresponden básicamente al sistema electoral. Y para el *ejercicio del poder* existen normas que regulan el ejercicio del poder delegado, ese que ha sido conferido a las autoridades públicas. Normas que aplicadas en periodos no electorales y que comprenden un complejo juego de regulaciones cuidadosamente formuladas que estipula los usos legítimos e ilegítimos del poder y las sanciones por transgredir esas normas, tienen como

norte asegurar que los gobiernos electos democráticamente gobiernen democráticamente. Nos referimos a la existencia de un Estado de Derecho.

Cuando analizamos el Poder de los ciudadanos, la dimensión de *acceso al Poder* se caracteriza por normas que regulan el acceso al Poder No delegado, en el que los ciudadanos no pierden, por parte de los gobernados. Nos referimos a la inclusión ciudadana que se expresa en el disfrute de los derechos de tener voz en asuntos de interés público, de elegir a los que gobernarán la entidad política o de ser elegidos para puestos de gobierno. Esto no es más que la participación electoral vía la inclusión ciudadana sustentada en los derechos políticos. Y al referirnos al *ejercicio del Poder* no Delegado, la cuestión se presenta en cómo las personas participan en la vida pública y esgrimen sus derechos frente a los gobernantes y gobernados. Es ejemplo de ello la participación ciudadana expresada en la participación en la gobernanza, en la deliberación, ejecución y evaluación de políticas públicas, así como en los distintos mecanismos de democracia directa. Se trata también de la participación cívica en el debate y la deliberación pública y, la colaboración en la co-creación de decisiones y valores públicos.

Estos dos poderes, Delegado y no Delegado, expresan cuatro lineamientos que le dan razón a la democracia de hoy: *uno*, las reglas del juego democrático, que corresponden con los principios inspiradores de las normas fundamentales de competencia y de procedimiento que establecen el “quien” y el “como” de la decisión política; *dos*, los principios de igualdad y de libertad política; *tres*, los valores de la tolerancia, de la no violencia, del debate libre; y *cuatro*, los saberes cívicos como herramientas democráticas que se conectan con las instituciones participativas para el ejercicio de los derechos ciudadanos como los del acceso al poder (inclusión ciudadana vía la participación electoral), del ejercicio del poder como los mecanismo institucionales de participación cívica en la construcción de las agendas públicas, la hechura de la implementación de las políticas públicas, de toma de decisiones públicas y de gobernanza; y de control del poder como las instituciones de vigilancia y rendición de cuentas *societal*. (Mariñez Navarro, 2021)

Así entonces la participación ciudadana como expresión del Poder No Delegado puede explicarse de varias maneras. Primero, como forma de controlar y moderar el poder inevitablemente otorgados a los representantes políticos, así como el puente entre la representación y la decisión pública. Es decir, es un tipo de *participación que complementa la decisión gubernamental* o la voz de los ciudadanos conectada a un proceso de toma de decisiones sin efecto vinculante pero que sirve de contrapeso como la consulta popular y las audiencias públicas en la gestión de decisiones, en la gestión de obras y servicios o en la gestión de las políticas públicas bien sea en la construcción de la agenda como en el diseño, implementación o evaluación. En este caso, Merino aborda esta relación explicando que “la participación es indispensable para integrar la representación de las sociedades democráticas a través de los votos, pero una vez constituidos los órganos del gobierno, la participación se convierte en medio privilegiado de la llamada sociedad civil para hacerse presente en las tomas de decisiones políticas” (Merino, 2001: 18). Una segunda forma de participación la podemos visualizar como aquella que implica una decisión con *efecto vinculante* ya que se caracteriza porque es la ciudadanía quien decide, por lo que puede verse como democracia directa mediante estos mecanismos como el Referéndum, el Plebiscito, la Iniciativa Popular, el Derecho de Petición, la Consulta Popular y la Revocatoria del Mandato.

Y la tercera forma de participación, aparecida más recientemente, y que ha tomado un rasgo muy particular, es la denominada participación *técnica y de gestión colaborativa* que se impone como un esquema organizativo no jerárquico y no vertical, donde los diferentes actores, unos de lo público estatal y otros de lo público no estatal, definen ciertos procedimientos e instituciones para la creación e implementación concreta de una política o decisión pública. La participación colaborativa, según Michels (2019), hacen que los ciudadanos se sientan más eficientes y más seguros de su capacidad para incidir en la formulación de políticas y decisiones; tiene una función integradora ya que contribuye al desarrollo de las virtudes cívicas, así como al sentimiento de ser ciudadanos con vida pública, sintiéndose con más responsabilidad personal en su vinculación con las decisiones públicas (Michels, 2019). De manera pues que los ciudadanos con otros actores gubernamentales y no gubernamentales logran co-crear las decisiones y políticas públicas y así construir instituciones públicas abiertas donde las nuevas habilidades para participar, colaborar y comprender se convierten en herramientas fundamentales para que la calidad de la transparencia se vincule con la rendición de cuentas. Meijer (2012) explica esta vinculación cuando analiza el gobierno abierto de esta manera: “El ideal de gobierno abierto postula una relación sinérgica entre transparencia (visión) y participación (voz) según la cual la transparencia garantiza el acceso público a la información gubernamental y la participación proporciona acceso público al gobierno mismo” (Meijer et al., 2012, pag.14 citado en Mariñez Navarro 2021, pag. 77). Por ello, si utilizamos una definición centrada en la visión y la voz, es difícil separar el gobierno abierto de la democracia, ya que la "visión" y la "voz" son al mismo tiempo principios democráticos fundamentales. La democracia es, por definición, el sistema político donde la "voz" de los ciudadanos influye en la toma de decisiones a través de canales organizados de representación y participación. Y la "visión" (transparencia) implica gobiernos de acuerdo con reglas fijas y publicadas sobre la base de información y procedimientos que son accesibles al público y (en algunos usos) dentro de campos de actividad claramente delimitados. Ambos elementos de apertura presuponen un conjunto de derechos que gozan los ciudadanos, como el derecho a la libre asociación, libre expresión, representación, acceso a la información y participación en la vida cívica y política, que son difíciles de conceptualizar fuera de los sistemas democráticos (Dahl, 1993; Schnell, 2020).

Afirmamos en consecuencia que sin participación la democracia no existiría por lo que se requiere siempre del voto y acciones más allá del voto. Ello implica poseer una serie de derechos y obligaciones ya que ser ciudadano en una sociedad democrática significa además, haber ganado la prerrogativa de participar en la selección de los gobernantes y de influir en sus decisiones. En consecuencia, la participación ciudadana exige al mismo tiempo la aceptación previa de las reglas de juego democrático y la voluntad libre de los individuos que deciden participar. El Estado de Derecho y la libertad de los individuos son elementos clave de la participación. Es por ello que la mejor participación ciudadana en la democracia es la que se mantiene alerta, la que se propicia cuando es necesario impedir las desviaciones de quienes tienen la responsabilidad del gobierno, o encauzar las demandas justas que no son atendidas con la debida profundidad por los gobernantes.

Con estas precisiones, abordaremos la respuesta al siguiente cuestionamiento que parte del análisis de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción (LGSNA) en México y de las leyes locales que replicaron a ésta: ¿Cuál es el diseño institucional de la participación ciudadana en los CPC tanto del SNA como de los sistemas locales

anticorrupción de México?

2.- La participación ciudadana en los sistemas anticorrupción en México

Para el diseño y puesta en marcha del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) en México, se publicaron el 18 de julio de 2016 las siguientes siete leyes nuevas o modificadas: Ley General del SNA; Ley General de Responsabilidades Administrativas, Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa; Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la federación (y modificaciones al artículo 49 de la Ley de Coordinación Fiscal y al 70 de la Ley general de Contabilidad Gubernamental); Reformas y adiciones al Código Penal federal, en materia de combate a la corrupción; Reformas y adiciones a la Ley Orgánica de Administración Pública Federal, en materia de Control Interno; y Reformas y adiciones a la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República. De esta manera, la construcción de la política pública anticorrupción a nivel nacional, se sustenta legalmente en este marco legal.

Aquí es importante dejar claro que los *Think Tanks* fueron clave en la construcción del SNA para transformar y corregir las debilidades institucionales al promover las reformas necesarias del marco jurídico. Algunos de los Think Tanks que participaron fueron FUNDAR, México Evalúa, Transparencia Mexicana, el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, el CIDE, el Centro de Estudios Espinosa Iglesias y el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO). “En dicho proceso, los Think Tanks le dieron legitimidad a la creación del SNA y condujo a la generación de resultados sobre el diseño de una institución para el combate a la corrupción” (Soto Guerrero, 2019:165).

El SNA se encuentra sustentado en el Artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), misma que establece que es la instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos. De esta manera el artículo 6 de la LGSNA establece que “El Sistema Nacional tiene por objeto establecer principios, bases generales, políticas públicas y procedimientos para la coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno en la prevención, detección y sanción de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos. Es una instancia cuya finalidad es establecer, articular y evaluar la política en la materia” (LGSNA, web)¹.

En este esquema institucional del SNA, los ciudadanos juegan un rol fundamental a través del Comité de Participación Ciudadana (CPC). En el Capítulo III Del Comité de Participación Ciudadana, artículo 15, se establece que éste (CPC) “tiene como objetivo coadyuvar, en términos de esta ley, al cumplimiento de los objetivos del Comité Coordinador, así como ser la instancia de vinculación con las organizaciones sociales y académicas relacionadas con las materias del Sistema Nacional” (LGSNA). Pero en este

¹ En el caso de la mayoría de las entidades federativas el diseño fue similar, se ha replicado el esquema nacional. Según el SNA, 30 estados cuentan con el Comité Coordinador, el Fiscal Anticorrupción y el CPC, además, han armonizado su legislación. 31 estados cuentan con la Comisión de Selección y han nombrado magistrados del Tribunal de Justicia Administrativa. Y 28 estados cuentan con Secretaría Ejecutiva (https://sna.org.mx/wp-content/uploads/2020/01/Seguimiento_32SLA_24_01_2020.pdf).

diseño, esta instancia del CPC no es casual. El hecho de que el Presidente del CPC sea al mismo tiempo Presidente del Comité Coordinador y del Órgano de Gobierno de la Secretaría Ejecutiva, tiene que ver con las responsabilidades de la participación misma que se diseñaron al inicio del SNA. Visto así, podemos identificar que la participación del CPC se diseñó de dos formas distintas, por lo que creemos que aquí está el punto de discusión cuando hablamos del rol de los ciudadanos en el SNA y en los sistemas estatales anticorrupción. O del diseño de la participación ciudadana en la construcción de los sistemas anticorrupción.

Estas dos formas distintas de participación diseñadas en la Ley (artículo 21 de la LGSNA), tienen que ver con dos conceptos y premisas de participación totalmente diferentes la una de la otra –pero que a su vez se complementan- y que ha venido incidiendo en el funcionamiento del Comité Coordinador, del Órgano de Gobierno de la Secretaría Ejecutiva (SE) y del mismo Comité de Participación Ciudadana. Las podemos identificar de la siguiente manera:

- Una es la *técnica y de gestión colaborativa* (participación colaborativa) y;
- la otra forma de participación está relacionada con su *rol vinculado con los actores no gubernamentales y con organizaciones de la sociedad civil*, con la idea de alertar a los ciudadanos sobre el proceso de toma de decisiones de las instituciones públicas de los poderes del Estado y de los integrantes de los sistemas anticorrupción. Esto nos lleva a la interrogante siguiente, ¿cómo ha sido la relación de los CPC con las organizaciones de la sociedad civil vinculadas con temas sobre transparencia, rendición de cuentas, control social y el combate a la corrupción?

Vamos a precisar las características de cada una de ellas. Primeramente, la *Participación técnica y de gestión colaborativa*, que se enmarca en cómo los distintos actores del sistema, involucrados en el Comité Coordinador, el Órgano de Gobierno y la Comisión Ejecutiva, liderados por el CPC, logran articular propuestas, proyectos de mejora de instrumentos (por ejemplo la Plataforma Digital Nacional y la Política Nacional Anticorrupción), proyectos de mejoras de mecanismos de información en los órdenes entre el CC-OG-CE-CPC, entre otros. Para ello el conocimiento técnico o la legitimidad técnica es importante, ya que es una forma de gobernanza colaborativa definida como el proceso y las estructuras de toma de decisiones y gestión de lo público que involucran a actores comprometidos de manera constructiva en la esfera pública y cívica para llevar a cabo una labor pública (Emerson et al., 2011: 2). Para llevar a cabo este potencial de la participación colaborativa en los sistemas anticorrupción y particularmente en los CPC, es importante comprender las motivaciones de los integrantes para participar en las diferentes atribuciones y que estos difieren dependiendo del objetivo de los futuros proyectos gubernamentales y su tarea respectiva.

La *Participación Colaborativa (técnica y de gestión colaborativa)* se impone entonces en las atribuciones del CPC como un proceso interactivo, logrando generar un aprendizaje colectivo, intercambiando conocimientos, así como el compartir responsabilidades en relación a la implementación de los objetivos –en este caso del Sistema- y sobretodo, de interesarse por las consecuencias. Este tipo de participación lo que trata es de construir procesos continuos de reflexión colectiva que implica dispositivos institucionales innovadores para que la coordinación de los comités coordinadores de los sistemas anticorrupción sea efectiva. Para visualizar con más precisión, describimos las atribuciones (de la LGSNA) que expresan la participación técnica y de gestión colaborativa, en la LGSNA, artículo 21:

-
- Participar en la Comisión Ejecutiva
 - Opinar y realizar propuestas, a través de su participación en la Comisión Ejecutiva, sobre la Política Nacional y las políticas integrales
 - Proponer al Comité Coordinador:
 - Proyectos de bases de coordinación interinstitucional e intergubernamental en las materias de fiscalización, y control de recursos públicos, de prevención, control y disuasión de faltas administrativas y hechos de corrupción, en especial sobre las causas que lo generan.
 - Proyectos de mejora a los instrumentos, lineamientos y mecanismos para la operación del Sistema estatal y sus herramientas.
 - Proyectos de mejora a los instrumentos, lineamientos y mecanismos para el suministro, intercambio, sistematización y actualización de la información que generen las instituciones competentes de los diversos órdenes de gobierno en las materias reguladas por esta Ley.
 - Proyectos de mejora a los instrumentos, lineamientos y mecanismos requeridos para la operación del sistema electrónico de denuncia y queja.
 - Proponer al Comité Coordinador mecanismos para facilitar el funcionamiento de las instancias de contraloría social existentes, así como para recibir directamente información generada por esas instancias y formas de participación ciudadana.
 - Opinar y proponer indicadores y metodologías para la medición y seguimiento del fenómeno de la corrupción, así como para la evaluación del cumplimiento de los objetivos y metas estatal, las políticas integrales y los programas y acciones que implementan las autoridades que conforman el Sistema Nacional.
 - Realizar observaciones a los proyectos de informe anual del Comité Coordinador.
 - Promover la colaboración con instituciones en la materia, con el propósito de elaborar investigaciones sobre las políticas públicas para la prevención, detección y combate de hechos de corrupción o faltas administrativas.
 - Opinar sobre el Programa Anual de trabajo del Comité Coordinador
 - Proponer al Comité Coordinador la emisión de Recomendaciones no vinculantes.

Estas atribuciones técnicas-administrativas se traducen en un conjunto concreto de participantes que permite abordar la participación como un proceso constitutivo en el que conceptos particulares del público se movilizan, negocian y promulgan². En esta perspectiva, dos factores instrumentales son clave. Por una parte, la participación colaborativa generará información que mejoraría los objetivos del sistema, los programas o la planificación de tareas. El segundo factor es el que proporciona legitimidad para la construcción de decisiones. Entendemos la legitimidad como una percepción o suposición generalizada que las acciones de una organización pública (en este caso del SNA), son deseables, adecuadas o apropiadas dentro de algún sistema socialmente construido de

² Por ejemplo los integrantes del Comité Coordinador cuentan con sus atribuciones particulares como instituciones: ASF, Fiscalía Especializada de Combate a la Corrupción, Secretaría de la Función Pública, Consejo de la Judicatura Federal, INAI, Tribunal Federal de Justicia Administrativa y el Comité de Participación Ciudadana.

normas, valores, creencias y definiciones. Aunque la colaboración no es una panacea, ésta “tiene el potencial en muchas situaciones, de reducir el conflicto y lograr la aceptación de una amplia variedad de partes interesadas, conduciendo a soluciones que cuentan con un amplio apoyo y pueden sostenerse a largo plazo” (Lenton y Muller, 2012; U.S. Army Corps de Ingenieros, 2014; Agencia de Protección Ambiental de EE. UU., 2008, citado por Rice y McCool, 2021: 2). De manera pues que si la coordinación del sistema anticorrupción está sustentada en la colaboración, ello significa co-trabajo para lograr objetivos comunes, a menudo trabajando a través de las fronteras y en las relaciones multisectoriales y de múltiples actores. Este enfoque colaborativo de la participación permite que los actores involucrados compartan recursos, conocimientos, estrategias para el logro de la calidad de las decisiones, la mejoría institucional y su implementación. En este sentido, este tipo de participación se vincula con el fomento de la co-creación de lo público (Políticas, Recomendaciones, Acuerdos).

Para comprender este fenómeno nuevo y emergente, definiremos aquí la co-creación en el sector público como un proceso mediante el cual dos o más actores públicos y privados intentan resolver un problema, desafío o tarea compartidos a través de un intercambio constructivo de diferentes tipos de conocimiento, recursos, competencias e ideas que mejoran la producción de valor público en términos de visiones, planes, políticas, estrategias, marcos regulatorios o servicios, mediante cambios innovadores que transforman la comprensión del problema o tarea en cuestión, conduciendo a nuevas formas de soluciones (Torfing, Sorensen y Roiseland, 2016: 802, citado por Mariñez Navarro, 2021).

El segundo concepto de Participación diseñado en la LGSNA y establecido en el mismo artículo 21, es el que se vincula con los *ciudadanos y con las organizaciones de la sociedad civil*. Esta participación se caracteriza por su función de contrapesos y vigilancia cívica al poder, que se expresa en el momento en que en los intervalos electorales se es posible crear puentes con el Estado para incidir en las decisiones y políticas públicas, así como para vigilar republicanamente el ejercicio del Poder. De esta manera, es necesario que existan instituciones claras para fiscalizarlo en el transcurso de sus mandatos. Por ello el otro objetivo de la participación en el CPC que es el que se concreta con las organizaciones de la sociedad civil es el otro anclaje para el combate democrático a la Corrupción. Podemos observar recientemente ciudadanos organizados que impulsan con sus propuestas la lucha contra la corrupción, los que proponen nuevos mecanismos de rendición de cuentas, transparencia y acceso a la información, así como las que incorporan la variable de las tecnologías digitales (Datos abiertos y adquisiciones electrónicas; Teléfonos inteligentes y Aplicaciones cívicas tecnológicas y; Big Data y algoritmos de Inteligencia Artificial), para que los gobiernos sean más abiertos y respondan a una plataforma más democrática. Por ello el CPC tiene un desafío sustantivo con la democracia, ya que este rol de vinculación con organizaciones ciudadanas se puede expresar de varias maneras.

Primero, el CPC con la sociedad civil no sólo proporciona información o crea conciencia sobre el combate a la corrupción, sino que informa sobre malversación gubernamental, sirviendo como vehículo para que el público en general articule sus quejas y se asocie u organice para pedir y promover instituciones estatales transparentes y responsables.

Segundo, el CPC con la sociedad civil evalúa y monitorea con diagnósticos el desempeño de las instituciones públicas, ocupando así un papel importante en la meta-sistema de controles y equilibrios de una organización política.

Tercero, el CPC con la sociedad civil participa en la vigilancia de la implementación de las políticas anticorrupción.

La LGSNA en el mismo artículo 21 establece atribuciones del CPS que están relacionadas con este tipo de participación ciudadana, (su rol vinculado con las organizaciones de la sociedad civil):

- Elaborar el programa de trabajo anual
- Aprobar el Informe anual de las actividades que realice en cumplimiento a su programa de trabajo anual, mismo que debe ser público
- Llevar un registro de las organizaciones de la sociedad civil que deseen colaborar de una manera coordinada con el Comité de Participación Ciudadana para establecer una red de participación ciudadana, conforme a sus normas de carácter interno.
- Proponer mecanismos de articulación entre organizaciones de la sociedad civil, la academia y grupos ciudadanos.
- Proponer reglas y procedimientos mediante los cuales se recibirán las peticiones, solicitudes y denuncias fundadas y motivadas que la sociedad civil pretenda hacer llegar a la Auditoría Superior del Estado, así como a las entidades de fiscalización superiores.
- Promover la colaboración con instituciones en la materia, con el propósito de elaborar investigaciones sobre las políticas públicas para la prevención, detección y combate de hechos de corrupción y faltas administrativas.
- Dar seguimiento al funcionamiento del SNA.

3.- ¿Qué actividades colaborativas y de vigilancia pueden realizar los CPC-SEAs para su fortalecimiento? Ejemplo del Estado de Aguascalientes.

Las atribuciones establecidas en el artículo 21 de la LGSNA y replicadas en las leyes locales, las identificaremos mediante un ejercicio ejemplificador con la entidad federativa Aguascalientes, que cuenta con la Política Anticorrupción aprobada y la Plataforma Digital Estatal en funcionamiento y donde el CPC ha tenido una participación activa.

SEA: Aguascalientes

El CPC-SEA Aguascalientes ha publicado tres informes (2018, 2019 y 2020) donde recoge sus actividades relacionadas con sus atribuciones establecidas en el artículo 21 de la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción de Aguascalientes³

Basándonos en el Tercer Informe de Actividades del Comité de Partición

³ Ley publicada en la Primera Sección del Periódico Oficial del Estado de Aguascalientes, el lunes 8 de mayo de 2017. Última Reforma Publicada en la Primera Sección del Periódico Oficial del Estado, el lunes 14 de mayo de 2019.

Ciudadana Sistema Estatal Anticorrupción de Aguascalientes 2020, podemos precisar sus actividades relacionadas con las atribuciones colaborativas, así como de vigilancia cívica.

Participación técnica y de gestión colaborativa (participación colaborativa)

En cuanto a la participación colaborativa del CPC del SEA-Aguascalientes, se puede destacar que esta instancia replica las atribuciones del CPC del SNA. En términos prácticos este comité de participación ha tenido la siguiente experiencia:

- El CPC participó activamente con la Secretaría Ejecutiva y con el Comité Coordinador en la hechura de la Política Estatal Anticorrupción. Además de participar en el grupo de prueba de la interconexión de la Plataforma Digital Estatal con la Plataforma Nacional Digital en lo referente al sistema de evolución patrimonial, de declaración de intereses y constancia de declaración fiscal. Se destaca que Aguascalientes fue el primer estado en lograr la interconectividad, hecho que nos ha permitido participar dentro del programa austeridad inteligente al firmar convenios con Sistemas Estatales de otras entidades federativas para otorgarles la licencia para el uso del software.

- Durante el primer año, el CPC estableció a través de la Comisión Ejecutiva la estructura normativa y administrativa, que le permitió, que SEA-Aguascalientes naciera y funcionara. Durante el segundo año, el CPC trabajó para consolidar la estructura normativa y administrativa, haciendo viable y visible la razón de ser del CPC. Se contribuyó en la formulación de las primeras 29 Recomendaciones no vinculantes que posicionaron y legitimaron al CPC ante los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial del Estado de Aguascalientes.

- Un reto mayor con la colaboración fue el giro significativo que se le dio al sistema, donde el objetivo fue transformar la participación ciudadana de observador y legitimador a un coordinador, evaluador y promotor de las acciones de prevención, detección y sanción de fallas administrativas y hechos de corrupción, así como de la fiscalización y control de recursos públicos que ejercen los Poderes y órdenes de gobierno estatal y municipal, en primer instancia, por los integrantes del Comité Coordinador, así como a los titulares de las Contralorías Municipales. Precizando que la coordinación, evaluación y promoción siempre será desde la perspectiva y racionalidad ciudadana.

- En coordinación con el Sistema Nacional Anticorrupción, en particular con la Red Nacional de CPC y con Transparencia Nacional, se solicitó a la Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción que colaborara con el diseño y puesta en operación de un sistema de transparencia proactiva consistente en informar sobre el presupuesto que las dependencias y entidades del gobierno estatal y los gobiernos municipales destinarían de manera emergente para afrontar los efectos económicos y sociales derivados del evento pandémico ocasionado por el COVID-19.

- Se invitó a distintas dependencias y entes a impulsar medidas para garantizar que el servicio público se articule sobre bases mínimas de mérito, profesionalismo, integridad y congruencia.

- Se alentó la implementación de normas, sistemas y procedimientos que estimulen la profesionalización e integridad en el servicio público.

- Se propuso y promovió el establecimiento de procesos institucionales de simplificación y mejora continua en los distintos órdenes de gobierno.

- Se promovió la adopción de norma y procesos novedosos y efectivos en los procesos de planeación y aplicación de los recursos públicos en términos de transparencia, eficacia y eficiencia del gasto público como es el caso del presupuesto basado en resultados (PbR) y del sistema de evaluación del desempeño (SED).

Participación vinculada con los actores no gubernamentales y con organizaciones de la sociedad civil

En el mismo Tercer Informe de Actividades del Comité de Partición Ciudadana Sistema Estatal Anticorrupción de Aguascalientes 2020, se detectan actividades vinculadas con organizaciones ciudadanas. En el marco de su eje de trabajo, denominado “Participación ciudadana. Comunicación y consulta permanente con la sociedad y el sector privado”, el CPC se fortaleció su presencia mediante diversos mecanismos de comunicación y consulta con la sociedad y el sector privado a través de las siguientes acciones:

- Se participó en eventos y reuniones en las que se promovieron acciones y mecanismos que lograron incidir en la adopción de la cultura de la legalidad en los ámbitos públicos y privado.

- Se establecieron convenios con instituciones académicas, organismos empresariales y sociedad civil organizada para expandir la Red de Participación Ciudadana Anticorrupción.

- Se promovió entre las organizaciones de la sociedad civil el desarrollo y adopción de políticas de integridad y programas anticorrupción.

- Se impulsaron propuestas de adecuación al marco jurídico para implementar o reforzar, en su caso, la figura de Contraloría Social en el gobierno del Estado y los gobiernos municipales, así como para mejorar su marco de acción.

- Se propuso la creación de testigos sociales para mejorar los procesos de control gubernamental.

- Se inició el proyecto de educación anticorrupción en colaboración con el Instituto de Educación de Aguascalientes para fortalecer las materias de educación cívica y ética en los programas educativos de todas las instituciones y niveles del sistema educativo estatal.

- Se establecieron las bases para impulsar la creación de observatorios de innovación social para el control de riesgos de corrupción.

- Se promovieron y el CPC participó en foros, en iniciativas y espacios públicos para combatir la corrupción.

- Se promovió la participación y colaboración con organizaciones civiles, académicas y empresariales para el seguimiento, evaluación y mejora de los procesos institucionales claves, asociados con posibles hechos de corrupción

También el CPC del Sistema Estatal de Aguascalientes, además de contar con la “Red de organizaciones de la Sociedad Civil para prevenir la corrupción en Aguascalientes”, mapeo de las organizaciones que han realizado acciones en la agenda

del SEA; el CPC ha establecido un conjunto de mecanismos de participación ciudadana para la prevención de la corrupción. Estos están establecidos en la Ley de Participación Ciudadana del estado que regula los siguientes mecanismos: Comités Ciudadanos, Consulta Ciudadana, Cabildo Abierto, Consulta de Revocación de Mandato, Iniciativa Ciudadana, Referéndum (<https://cpcags.org/red-de-organizaciones-de-la-sociedad-civil-para-prevenir-la-corrupcion-en-aguascalientes/>).

Este diseño de la participación ciudadana a través del CPC en la LGSNA y por ende en la mayoría de las leyes de los sistemas estatales del país, y viendo la experiencia del SEA-Aguascalientes, nos lleva a reflexionar sobre dos elementos que se han convertido en limitaciones de la participación de los CPC: las herramientas técnicas-profesionales y el compromiso cívico sustentado en las competencias ciudadanas.

4.- Los obstáculos potenciales de la participación ciudadana de los CPCs: Competencias ciudadanas y alfabetización administrativa.

Este diseño normativo de la participación ciudadana a través del CPC del SNA y por ende de los SEAs, se han visto acotados por factores que dependen bien de las instituciones tanto de la federación como de cada entidad federativa. El *primer* factor es el relacionado al régimen político y la cultura política que se asocian con la apertura del gobierno. Esto puede estar frenada por la cultura política de las élites poco propensas a la apertura por lo que hace que los sistemas anticorrupción se estanquen y los ciudadanos no tengan espacios para su participación tanto colaborativa como de vigilancia. El *segundo* factor es el *administrativo*. Los actores gubernamentales de las entidades federativas, no todos ellos han sido entusiastas al adoptar los SEAs porque no admiten nuevos pesos y contrapesos en el sistema político. Una explicación es que el grado de contrapesos en el gobierno depende no sólo de factores políticos sino también administrativos. Se destacan dos de estos factores:

- La cultura administrativa, incluidas las relaciones político-administrativas y,
- las formas dominantes de rendición de cuentas burocrática, así como la fortaleza o capacidad institucional de la administración pública.

Y el *tercer* factor son los de carácter *cívicos* que tiene mucho que ver con la capacidad de las organizaciones de la sociedad civil y el cómo las legitimidades políticas, sociales técnicas y éticas se encuentren sustentadas. Creemos que las competencias ciudadanas necesarias para el éxito de las interacciones con la administración pública y con el gobierno, siguen siendo un recurso ampliamente descuidado en los comités de participación ciudadana de los sistemas anticorrupción. Para fortalecer la competencia ciudadana se requiere de dos elementos fundamentales: el primero se expresa a través del Compromiso Cívico, que:

“Se entiende este como la forma en que los ciudadanos, a través de una obligación o promesa, logran impulsar el asociacionismo con la idea central de llevar a cabo el debate y la solución de problemas públicos. Se trata de un punto inicial de la participación ciudadana que asegura que todos los ciudadanos hagan uso de sus derechos cívicos, políticos y sociales. Nos referimos entonces a las diversas formas de diálogo ciudadano que son altamente inclusivas y a la deliberación para la hechura de las

políticas y decisiones públicas.” (Mariñez Navarro, 2015: 93).

Y el segundo elemento es la *alfabetización administrativa*, que no es más que la capacidad de obtener, procesar y comprender la información y los servicios básicos de las organizaciones públicas necesarios para hacer decisiones apropiadas. Según Döring (2021), la *alfabetización administrativa* la podemos explicar de la siguiente manera:

- *La alfabetización funcional*: entendida como la habilidad y conocimientos que son necesarios para comprender la información burocrática dada en formas específicas. *Ejemplo*: Comprensión de formularios y cartas o correspondencias oficiales.

- *La alfabetización Comunicativa*: vista como la habilidad, el conocimiento y el compromiso para participar activamente en encuentros públicos para extraer e intercambiar información burocrática y derivar significados de diferentes formas de comunicación.

- *Alfabetización estructural*: definida como la capacidad para navegar por los sistemas y agencias con el objeto de conocer los actores relevantes, sus responsabilidades, sus facultades, sus atribuciones y los recursos disponibles. *Ejemplo*: saber cuál es el contacto correcto e indicado al que dirigirse al presentar la solicitud para servicios públicos, denuncia, etc; así como comprender la división del trabajo en las burocracias y sus consecuencias para el procesamiento.

- *Alfabetización procesal*: tener claridad y capacidad para interactuar de manera apropiada en el público, adquiriendo conocimientos sobre la naturaleza de los procesos y rutinas burocráticas y del papel que juegan cada uno en ellos. *Ejemplo*: conocer los pasos de los procedimientos de las aplicaciones. Comprender las necesidades de ciertos procesos de control y cumplimiento. Comportarse de la manera esperada por los empleados públicos y lograr resultados favorables.

- *Alfabetización Mediática*: poseer capacidad, habilidad y conocimientos para recopilar críticamente, evaluar y comunicar la información burocrática para encuentros públicos, utilizando varias fuentes, incluidas las de las plataformas digitales. *Ejemplo*: buscar información sobre programas de políticas. Averiguar qué documentos producir al presentar la solicitud para servicios. Manejo y navegación de aplicaciones y páginas web oficiales en forma competente para recopilar información y solicitar servicios.

- *Alfabetización cívica*: tener capacidad y habilidad para poner las interacciones burocráticas en el contexto de la sociedad. Ejemplo, darse cuenta de la importancia del cumplimiento de las reglas, así como las implicaciones y consecuencias por no cumplirlas.

5.- Conclusión

Con este análisis se pudo corroborar que las formas de PC de colaboración y de vigilancia cívica están presente en el esquema institucional de combate democrático a la corrupción en México a través de los sistemas anticorrupción tanto nacional como locales. En este sentido, los ciudadanos deben jugar un rol fundamental a través de los comités de participación ciudadana (CPC). Para este diseño la instancia ciudadana no es casual. El hecho de que el Presidente del CPC sea al mismo tiempo Presidente del sistema anticorrupción, tiene que ver con las responsabilidades de la participación, diseñada al inicio del SNA.

Analizamos el artículo 21 de la LGSNA donde quedan establecidas dos formas distintas de PC que tienen que ver con dos conceptos y premisas de participación totalmente diferentes la una de la otra –pero que a su vez se complementan-. Una es la *técnica y de gestión colaborativa* (participación colaborativa), y la otra forma de participación está relacionada con su *rol vinculado con los actores no gubernamentales y con organizaciones de la sociedad civil*, con la idea de alertar a los ciudadanos sobre el proceso de toma de decisiones de las instituciones públicas de los poderes del Estado y de los integrantes de los sistemas anticorrupción. Creemos que estas dos formas de articularse la PC han venido incidiendo en el funcionamiento de los comités coordinadores, de los órganos de Gobierno de los sistemas anticorrupción y de los mismos comités de comités de PC. Partimos que la lógica de la participación colaborativa se establece bajo una forma de gobernanza donde los diversos actores representados logran vincularse para que sus objetivos sean unificados como un objetivo común. Ello implica compartir mutuamente experiencias, atribuciones y saberes técnicos sociales. Mientras que la participación ciudadana de vigilancia cívica involucra más activamente a la ciudadanía a través de las organizaciones de la sociedad civil a impulsar los pesos y contrapesos. El ejemplo del estado de Aguascalientes nos dice que estas dos formas de participación están presentes en la práctica del CPC del SEA-Aguascalientes. Sin embargo, se pudo observar en esta experiencia la falta de debate y discusión sobre estas dos formas participativas ni con los ciudadanos ni con los funcionarios públicos representantes de los actores integrantes de los sistemas.

Es por ello que visualizamos algunos obstáculos que podrían presentarse en el funcionamiento de los comités de participación ciudadana, tales como el régimen político y la cultura política que se asocian con la apertura u opacidad del gobierno. El otro factor es el *administrativo* ya que los actores gubernamentales de las entidades federativas no han sido entusiastas al adoptar los SEAs porque son propensos a no admitir nuevos pesos y contrapesos en el sistema político. Otro elemento son los de carácter *cívicos* que tiene mucho que ver con la capacidad de las organizaciones de la sociedad civil y el cómo las legitimidades políticas, sociales técnicas y éticas se encuentren sustentadas.

Es importante dejar claro que este documento es parte de una investigación más amplia sobre el horizonte de la participación ciudadana en el combate democrático a la corrupción en México.

6.- Bibliografía

Cunnil Garu, Nuria (2005) “Las transparencia en la gestión pública. “Cómo construir viabilidad?, *Estado, Gobierno y Gestión Pública, Revista Chilena de Administración Pública*, Universidad de Chile.

Dryzed, John S. (2010) “Rhetoric in Democracy: A Systemic Appreciation” *Political Theory*, Sage Publications. Vol 38, Issue 3.

Dahl, Robert (1993). *La democracia y sus críticos*. Paidós Editores, España.

Döring, Matthias (2021) “How-to Bureaucracy: A Concept of Citizens’ Administrative Literacy”. *Administration & Society* 2021, Vol. 53(8) 1155–1177.

Emerson K, Nabatchi T and Balogh S (2011) “An integrative framework for collaborative governance”. *Journal of Public Administration Research and Theory* 22: 1–29.

Lathrop, Daniel & Laurel Ruma (2010) *Open Government. Colaboration, Transparency and Participation in Practice*. Sebastopol, California, O'Reilly Media.

Mariñez Navarro, Freddy (2021) *Instituciones democráticas participativas frente a la corrupción. Los desafíos de los sistemas anticorrupción en México*. El Colegio de Jalisco.

Mariñez Navarro, Freddy (2015) *Innovación Pública. Para que ciudadanos y funcionarios públicos actúen con saberes cívicos*. Editorial FONTAMARA, México.

Merino, Mauricio (2001) Participación Ciudadana y Democracia. Cuadernos de divulgación de la Cultura Política, Num. 4, IFE, México.

Meijer, Albert J, Deirdre Curtin y Maarten Hillebrandt (2012). "Open government: connecting vision and voice" *International Review of Administrative Sciences* March 78 (1):10-29

Michels, Ank (2019) "Participation in citizens' summits and public engagement". *International Review of Administrative Sciences* 2019, Vol. 85(2), pp. 211–227

Rice, Marian L and Daniel McCool (2021) "Collaboration and the Criteria for Success: A Case Study and a Proposed Framework for Analysis". *Administration & Society* 1–27. First Published September 7, 2021. <https://doi.org/10.1177/00953997211042564>

Roth Deubel, André –Nöel (2017) "Políticas públicas y gestión pública: convergencias hacia una perspectiva crítica, colaborativa e innovadora de la acción pública", en Freddy Mariñez Navarro *Políticas públicas y participación colaborativa*. El Colegio de Jalisco. Primera edición (2017), Primera reimpresión (2019).

Schnell, Sabina (2020) "Vision, Voice, and Technology. Is there Global "Open Government" Trend?". *Administration & Society*. Sage Publications.

Soto Guerrero, Hector Eduardo (2019) "Concentración de Think Tanks en la metrópoli. Su participación en el diseño de combate a la corrupción", en Carlos Alberto Navarrete Ulloa (Coordinador) *Modelos y Políticas Públicas de la Gobernanza Metropolitana*. El Coljal, Conacyt, Red Gobernanza Metropolitana.

Vargas Cullel, Jorge (2012), "La calidad de la democracia y el estudio comparado de la democratización", en Gerardo Munck y Sebastián Mantilla, *La calidad de la democracia: perspectivas desde América Latina*, disponible en http://www.hss.de/fileadmin/americalatina/Ecuador/downloads/Version_1__Libro_Calidad_de_la_democracia_1.pdf. (Consultado: 14 de enero de 2022).

7.- Referencias Electrónicas

CPC-SEA Aguascalientes (2021) *Tercer Informe de Actividades Comité de Partición Ciudadana Sistema Estatal Anticorrupción de Aguascalientes 2020*

([https://www.seaaguascalientes.org/documentos/cpc/f%20Propuesta%20de%20PTA%20\(1\).pdf](https://www.seaaguascalientes.org/documentos/cpc/f%20Propuesta%20de%20PTA%20(1).pdf))

CPC-SEA Aguascalientes (2021) [Red de organizaciones de la Sociedad Civil para prevenir la corrupción en Aguascalientes.](https://cpcags.org/red-de-organizaciones-de-la-sociedad-civil-para-prevenir-la-corrupcion-en-aguascalientes/) (<https://cpcags.org/red-de-organizaciones-de-la-sociedad-civil-para-prevenir-la-corrupcion-en-aguascalientes/>)

[Web: Sistema Nacional Anticorrupción \(Secretaría Ejecutiva\)](https://sna.org.mx/wp-content/uploads/2020/01/Seguimiento_32SLA_24_01_2020.pdf)

[https://sna.org.mx/wp-content/uploads/2020/01/Seguimiento 32SLA 24 01 2020.pdf](https://sna.org.mx/wp-content/uploads/2020/01/Seguimiento_32SLA_24_01_2020.pdf)

Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción
(<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSNA.pdf>)