

Organismos autónomos, participación ciudadana y rendición de cuentas.

Bayardo Alberto.

Cita:

Bayardo Alberto (2010). *Organismos autónomos, participación ciudadana y rendición de cuentas. V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, Buenos Aires.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-036/658>

Organismos autónomos, participación ciudadana y rendición de cuentas

Alberto Bayardo Pérez Arce

abayardo@iteso.mx

Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO)
Universidad de Guadalajara. Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas

Estado, Administración y Políticas Públicas

Trabajo preparado para su presentación en el V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Buenos Aires, 28 a 30 de julio de 2010.

Resumen: En México para democratizar la gestión pública han sido creados organismos autónomos de rendición de cuentas ciudadanizados, mismos que actúan como interfaces entre el Estado y la sociedad. Este trabajo analiza el funcionamiento de dos de estas interfaces, una de alcance municipal y otra de alcance estatal, para proponer modificaciones tanto a su diseño como a su desarrollo institucional. El análisis se hace a partir de su nivel de autonomía, capacidades institucionales, estructura y su desarrollo.

Democratizar la gestión pública

De acuerdo con Isunza, la democratización debe ser entendida “como la profundización de una nueva relación entre ciudadanos y funcionarios públicos (electos o no)”¹. Esta interpretación cobra relevancia en el caso del presente trabajo, pues precisamente es una reflexión a partir de la experiencia de ser parte de dos organismos cuya pretensión es indicar la dirección que esta nueva relación debe seguir para democratizar la gestión pública, lo que abre la posibilidad de contar con un proyecto que pueda proteger el derecho a: (i) elegir a los funcionarios públicos que habrán de tomar las decisiones estatales, (ii) asegurarse de que se cuente con los mejores funcionarios públicos para llevar a cabo esas decisiones, y (iii) definir mediante la deliberación pública, el “hacia dónde” de las decisiones tomadas². Dado que no todos los ciudadanos harán uso de los derechos enunciados, es importante que todos los que quieran puedan hacerlo mediante “interfaces socio-estatales”, que son mecanismos institucionales a través de los cuales se puede ejercer presión legítimamente a favor o en contra de cierta situación que afecte de alguna manera los derechos de un ciudadano o de un grupo de ellos³. En el presente trabajo se analizarán dos organismos públicos autónomos que pueden definirse como interfaces socio-estatales: el Consejo Ciudadano de Transparencia de Zapopan (CCTZ), y el Consejo Ciudadano de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco (CCCEDHJ).

El CCTZ fue un organismo auxiliar, autónomo, independiente y honorario, representado por ciudadanos de los sectores privados y social, cuyo fin es garantizar los principios de transparencia, rendición de cuentas, legalidad, eficiencia y honradez del gobierno y de la administración pública en el municipio de Zapopan, Jalisco⁴. Este Consejo tuvo una breve existencia, del 13 de abril de 2005 al 31 de diciembre de 2006.

La Comisión Estatal de Derechos Humanos (CEDHJ) es un organismo público autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios, de carácter permanente, de participación ciudadana y de servicio gratuito, que tiene como finalidad la defensa, protección, estudio y divulgación de los derechos humanos⁵. Su Consejo Ciudadano es un órgano de participación civil integrado por el Presidente y ocho consejeros ciudadanos propietarios e igual número de suplentes, que debe estar integrado en forma diversificada de manera que se logre la mayor representatividad social, y se procura que se conforme con el mismo número de varones y mujeres. Los consejeros ciudadanos, duran cinco años en su cargo, el cual tiene carácter honorífico⁶.

1 ISUNZA VERA, Ernesto, “Para analizar los procesos de democratización: interfaces socioestatales, proyectos políticos y rendición de cuentas” en *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: Participación ciudadana y control social*, México, CIESAS/Universidad Veracruzana/Miguel Ángel Porrúa, 2006, p. 287.

2 *Cfr. Ibid.*, pp. 267-268.

3 *Ibid.*, p. 269.

4 *Cfr. Reglamento del Consejo Ciudadano de Transparencia del Municipio de Zapopan*, Jalisco. Zapopan, Jalisco, 10 de Enero de 2005; y, Acuerdo Primero del DICTAMEN Y PROPUESTA DE COMISIONES DEL AYUNTAMIENTO que resuelve los expedientes 295/2004, 335/2004 y 337/2004, con la creación del Consejo Ciudadano de Transparencia del Municipio de Zapopan, Jalisco, Diciembre 21, 2004.

5 *Cfr. Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos*, Art. 3.

6 *Cfr. Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos*, Art. 11.

La participación ciudadana en la gestión pública

En el contexto sociopolítico mexicano, cuando se habla de democratización de la gestión pública generalmente se hace referencia a la apertura de espacios para la participación ciudadana, entendidos estos como aquellos en los que se puede expresar la opinión en torno a algún asunto público, sin que ello implique que dicha opinión será tomada en cuenta, o que se darán cuentas de la manera en la que se le incorporará en el diseño de las políticas públicas, noción que por ello ha sido muy criticada, pese a que cobró una vigencia particular en México, pues se ha utilizado para tratar de legitimar las decisiones del gobierno en sus tres niveles, generalmente tomadas antes de consultar a la ciudadanía. Debido a ello se requiere “dotar a la ciudadanía de auténticos medios de influencia sobre la administración pública, que además de permitir un reequilibrio del poder (más democracia) aseguren un mejor control y más eficiencia de la administración”⁷. En general, se han propuesto tres maneras de llevar a cabo esto: la representación social, la elección de servicios públicos y la coproducción de los mismos, cada una de las cuales tiene sus propios potenciales y límites, los cuales deben ser evaluados a la luz de los criterios de eficiencia, democracia y control. El primero de ellos, el más relevante para el análisis de los casos que en este trabajo nos ocupan, se utiliza generalmente en la forma de foros de discusión pública, y corre el riesgo de basarse en una participación ciudadana poco balanceada, y por lo mismo poco representativa, debido a que para la mayor parte de la población los costos de oportunidad, de fracaso y de información involucrados resultan prohibitivos, con lo que se puede dar el caso de reproducir los mecanismos de exclusión social existentes. Para evitar esto, sería necesario que los procesos de participación social estuvieran diseñados de manera tal que, por un lado, no se impidiera, en los hechos, la participación de cualquiera que desee intervenir, por la razón que sea, y por otro, implicaran una cierta igualdad de circunstancias para participar en la deliberación, lo que implica el libre acceso a la información relevante para poder formarse una opinión, y expresarla. Para que este mecanismo funcione debe existir autonomía por parte de quienes habrán de tomar la decisión, y dicha decisión debe referirse a situaciones sociales relevantes, y esto debe hacerse de forma transparente, pues de esta manera exponen a la vigilancia pública los procesos de decisión, con lo que se evita la posibilidad de corporativizar la administración pública⁸.

Sin embargo, son tantas las posibilidades de participación ciudadana existentes que Isunza y Hevia proponen analizarlas desde el concepto de interfaz socioestatal (mencionado más arriba), al cual definen como un espacio de intercambio y conflicto en el que actores societales y estatales se interrelacionan de manera intencional, determinado tanto por la política pública como por los proyectos sociopolíticos de los actores involucrados. Este concepto resulta útil para visualizar el campo en el que se disputan ciertos bienes, en medio de una fuerte asimetría de poder entre los representantes de la sociedad civil y los del Estado⁹. Ambos autores clasifican en dos tipos ideales las interfaces socioestatales existentes, dependiendo de la lógica que domina el intercambio en cada una: cognoscitivas y políticas, las cuales a su vez se dividen en tres posibles formas típicas de relación cada una. Las cognoscitivas (encargadas de *hacer saber*) son: la de contribución, en la cual la sociedad civil le informa al Estado; la de transparencia, en la que el Estado informa a la sociedad civil; y, la comunicativa, en la que sociedad civil y Estado se informan mutuamente. Las políticas (encargadas de *hacer hacer*) incluyen las siguientes: la mandataria, en la que la sociedad civil controla, domina o dirige al Estado; la de transferencia, en la que el Estado controla, domina o dirige a la sociedad civil; y, la cogestiva, en la que sociedad civil y Estado mantienen una relación de cogestión¹⁰. A estas últimas pertenecen los Consejos Ciudadanos estudiados en el presente trabajo.

7 Cfr. CUNILL GRAU, Nuria, “La democratización de la administración pública. Los mitos a vencer”, en BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos, et al., *Política y gestión pública*, Buenos Aires, FCE, 2004, p.58.

8 Cfr. *Ibid.*, pp. 59-63.

9 Cfr. ISUNZA VERA, Ernesto y HEVIA DE LA JARA, Felipe, *Relaciones Sociedad Civil-Estado, un ensayo de interpretación*, México, CIESAS/Universidad Veracruzana, 2006 (Cuadernos para la democratización No. 4), pp. 24-25.

10 Cfr. *Ibid.*, pp. 26-29.

Al decir de Isunza, las interfaces socioestatales “están determinadas estructuralmente tanto por la política pública concreta en la que se insertan como por los proyectos sociopolíticos de los actores concernidos”¹¹. Este punto de vista, que parte de la teoría de las políticas públicas, lleva a reconocer que los movimientos sociales y las organizaciones de la sociedad civil tienen que enfrentar el difícil aprendizaje de la gestión pública para poder llevar adelante sus proyectos, pues su mera existencia no implica que sus reivindicaciones sean justas y legítimas *a priori*¹². Al ser abordada de esta manera la conflictividad social se puede superar el maniqueísmo inherente a ciertos análisis que consideran que todo lo bueno viene del “pueblo” (así, en abstracto), y todo lo malo de parte de quienes “detentan el poder”, como si el pueblo no detentara ningún poder, y como si la única intención de quienes están a cargo de los entes gubernamentales fuera exclusivamente la de “explotar” al “pueblo”.

Transparencia y rendición de cuentas

Jonathan Fox define de modo general la rendición de cuentas como el “proceso de responsabilizar a los actores por sus acciones”¹³, considerando que esta definición puede tener mayores especificidades en un sentido u otro, dependiendo de si se aboga por la inclusión de castigos, o solo por el acto en sí de dar explicación de los propios actos. Por su parte Isunza amplía el sentido del término y lo remite a tres dimensiones: la informativa, que ofrece una enumeración de hechos; la explicativa, que ofrece las razones de lo hecho o por hacer; y, la exigitiva [*sic*], que reconoce lo bien hecho y penaliza lo mal hecho¹⁴.

Para Fox, la sociedad civil puede contribuir a la rendición de cuentas (y también verse afectada por la deficiencia de la misma), tanto a nivel vertical (relacionada con los procesos electorales, y el uso de medios independientes de comunicación) como horizontal (que se refiere a la investigación y denuncia de abusos cometidos por servidores públicos), y la transversal (en la que se reúnen actores estatales y sociales en una agencia pública de supervisión)¹⁵. Sin embargo reconoce que “[e]n donde partidos políticos poco arraigados en la sociedad controlan las listas que determinan quién es elegido al Congreso, los múltiples eslabones en la “cadena de rendición de cuentas” entre votantes y representantes electos debilitan el potencial de la rendición de cuentas vertical. En donde el acceso político a los medios de comunicación depende sobre todo del dinero privado, los partidos políticos deben manejar la tensión entre la rendición de cuentas al votante, y la que deben a los inversores. La combinación de partidos con raíces superficiales y leyes que prohíben la reelección, reduce aún más la capacidad de la sociedad civil para obligar a los legisladores a rendir cuentas”¹⁶.

Es en estos casos que la transparencia se convierte en la mejor forma de tener control sobre la administración y la gestión públicas. La transparencia permite proteger los intereses (y derechos) de la ciudadanía si permite conocer los procesos y procedimientos a través de los cuales se toman las decisiones públicas, lo que a su vez repercute en el “blindaje” de las políticas respecto a los intereses particulares, y favorece la rendición de cuentas, pues de un modo u otro permite que se puedan debatir públicamente los argumentos a favor o en contra de ciertas políticas. Además, la relevancia de la transparencia también tiene que ver con el hecho de que mantener en secreto las deficiencias del servicio público puede agravarlas, por un lado, y por otro, la falta de acceso a la información crea mercados negros en los que se trafica con información, de manera que algunos pueden salir beneficiados inequitativamente por ciertas decisiones. Por otra parte, la transparencia puede contribuir a que de alguna manera entren en competencia diversas ideas, argumentos y propuestas de políticas, de manera que la ciudadanía puede “recompensar” de algún modo los

11 Isunza Vera, *op. cit.*, p. 271.

12 *Cfr. Ibid.*, p. 271.

13 FOX, Jonathan, “Sociedad Civil y políticas de rendición de cuentas” en *Perfiles latinoamericanos*, núm. 27, enero-junio de 2006, p. 36.

14 *Cfr. ISUNZA VERA, op. cit.*, pp. 279-280.

15 *Cfr. FOX, op. cit.* p. 38.

16 FOX, *op. cit.* p. 44.

mejores servicios públicos, lo que a su vez se convierte en un incentivo a la mejora del desempeño gubernamental, especialmente en contextos en los que la propia reputación es un valor altamente estimado¹⁷, lo que contribuye a la rendición de cuentas.

Ahora bien, conforme a Isunza, la rendición de cuentas se concretiza en las instituciones estatales cuyo diseño y funcionamiento están arraigados profunda y explícitamente en la sociedad civil, mediante la “presencia especialmente protegida” de ciudadanos independientes y autónomos que “no representan pero sí ejemplifican las cualidades de un *ethos* ciudadano”¹⁸, entre las que se encuentran las comisiones gubernamentales de derechos humanos. A estas instituciones, Isunza las denomina “interfaces transversales”, dado que tienen la capacidad de influir sobre los burócratas, y también sobre los políticos, aunque de manera menos directa, e incluso pueden llegar a poner en marcha los contrapesos existentes entre los poderes del Estado. Sin embargo, para poder llegar a esos niveles, se requiere previamente de actores sociales informados, y con posibilidad de acceder a la información pública que requieren, es decir, de transparencia.¹⁹ Ahora bien, para ser efectiva, la rendición de cuentas debe ejercerse en los tres momentos integrantes del proceso de las políticas públicas: el diseño, la ejecución y el balance de los resultados, tomando en cuenta la necesaria capacidad técnica que para hacerlo es necesario tener²⁰.

En lo que se refiere a la transparencia, la rendición de cuentas y otras áreas de participación aún queda mucho por hacer en México, especialmente a nivel municipal, según las conclusiones de Isunza y Hevia a partir de un mapeo de interfaces socioestatales realizado en dicho ámbito, pues la relación entre el Estado y la sociedad civil está marcada por una visión limitada de la participación ciudadana, ya que la toma de decisiones se mantiene en el ámbito exclusivo del ayuntamiento en gran parte de los casos, y los órganos de participación ciudadana parecen existir solo para legitimar de algún modo algunas acciones gubernamentales, pues generalmente dichos órganos son cooptados corporativamente, lo que lleva a que prácticamente no existan mecanismos de cogestión y control social²¹.

Stephen Holmes llega a conclusiones muy parecidas, pues considera que cuando pueden, las élites de gobierno prefieren realizar su labor tras una “ventana polarizada” que minimice la privacidad de los ciudadanos y maximice la opacidad de sus acciones, de ahí que la existencia de una democracia “formal” no sea suficiente para que exista una real rendición de cuentas, y que haya habido necesidad de crear instancias especializadas y autónomas que se encarguen de fiscalizar e interrogar a las entidades gubernamentales²². Esta opinión deja entrever claramente la importancia de evaluar el desempeño de los organismos autónomos, a lo cual se dedica el presente trabajo.

Ahora bien, hasta este momento se ha hablado de la forma en que la ciudadanía puede participar en la gestión pública, pero hace falta mencionar lo que hace falta para que esa participación pueda resultar más efectiva, en otras palabras, es necesario responder a la pregunta ¿por qué algunas interfaces socioestatales son más efectivas que otras? Las conclusiones de Isunza y Hevia apuntan a una primera respuesta: las interfaces cooptadas corporativamente no se interesarán por fiscalizar adecuadamente a las entidades de gobierno, sino que, paradójicamente, se ocuparán de legitimirlas de un modo ilegítimo; esta respuesta genera una segunda pregunta, ¿de qué manera, o bajo qué circunstancias es posible crear interfaces socioestatales efectivas? La respuesta la brinda Ackerman, afirmando que se requieren tres condiciones básicas, que de algún modo sintetizan lo hasta aquí expuesto a partir de otros autores: un gobierno dividido con múltiples “jugadores de veto”, pues la pluralidad que ello implica estimula la innovación en políticas públicas y la delegación efectiva de autoridad en interfaces socioestatales; un amplio y sincero debate entre los integrantes de los

17 Cfr. CUNILL GRAU, *op. cit.*, pp. 70-75.

18 Cfr. ISUNZA VERA, *op. cit.*, p. 283.

19 Cfr. *Ibid.*, pp. 29-31.

20 Cfr. *Ibid.*, p. 285.

21 Cfr. ISUNZA Y HEVIA, *op. cit.*, pp. 59.

22 Cfr. “Presentación” en ACKERMAN, John M., *Organismos autónomos y democracia: el caso de México*, México, Siglo XXI/IIJ-UNAM, 2007.

cuerpos colegiados dirigentes de dichas interfaces, especialmente si son organismos autónomos; y, la participación activa de la sociedad civil en su funcionamiento²³. Esto es así porque, en primer lugar, una institución diseñada en un contexto de gobierno dividido hace que haya una pluralidad de actores interesados en participar, y que además publiciten lo que se está haciendo, a fin de evitar “sabotajes”²⁴ pues la existencia de “ojos externos” a la misma que la supervisan la impulsan a cumplir su mandato. En segundo lugar, la existencia de diversas perspectivas al interior de la institución hace que se cuestionen los patrones burocráticos de estancamiento institucional, lo que se traduce en un mayor dinamismo. Y, en tercer lugar, la participación activa de la sociedad civil, y un debate profundo dentro de la institución le otorga una mayor legitimidad.²⁵

Aunado a lo anterior, Ackerman plantea otros requisitos que es necesario cubrir para que los ciudadanos que participan en la conducción de interfaces u organismos del tipo aquí estudiado puedan ser más efectivos: que intervengan fuertemente en la forma en que trabaja el organismo; que su aporte a la institución no se limite al poco o mucho prestigio que puedan traer consigo, sino que apuesten por contar con una institución que realmente cumpla con su mandato; y, por lo tanto, que se les pague por desempeñar ese cargo²⁶. En otras palabras, mientras más se institucionalice la participación de la población marginada y de los sectores que tradicionalmente son excluidos de la discusión pública, se contará con mejores instituciones de pro-rendición de cuentas, tanto a nivel de su diseño como de su desempeño²⁷.

Proceso de creación del CCTZ

En una rueda de prensa llevada a cabo el 23 de agosto de 2004 en el Ayuntamiento de Zapopan se anunció la intención de las fracciones partidistas representadas en el Cabildo Municipal de constituir una “Comisión de Transparencia y Combate a la Corrupción en el Municipio de Zapopan”²⁸, que sería un órgano colegiado de consulta y de participación ciudadana, autónomo e independiente en sus decisiones y funciones, que se encargaría de auxiliar a la Contraloría Municipal, al Comité de Compras del Ayuntamiento, a la Comisión respectiva del Ayuntamiento, así como en su caso a la Auditoría Superior del Gobierno del Estado de Jalisco.

En dicha rueda de prensa se informó que esa comisión sería eminentemente ciudadana, y se integraría mediante convocatoria pública. Todavía estaba por definirse el origen de sus integrantes, pero se manejaba la posibilidad de que fueran representantes de asociaciones vecinales, de la iniciativa privada, del sector educativo, de profesionistas del Estado, de ONG’s e inclusive de medios de comunicación.

Cuatro meses después, el 21 de diciembre de 2004, se resolvió la creación del Consejo Ciudadano de Transparencia del Municipio de Zapopan, Jalisco²⁹, pues para el gobierno municipal resultaba prioritario contribuir a “garantizar la transparencia en sus acciones, otorgando veracidad y credibilidad en el ejercicio de la función pública”. Dicho Consejo se estableció bajo la figura jurídica de organismo auxiliar de la administración municipal, autónomo, independiente y honorario, representado por ciudadanos de los sectores privado y social. En el acta resolutive se estableció que sus resoluciones tendrían el objeto de prevenir, desalentar y abatir comportamientos irregulares por parte de los servidores públicos del gobierno y de la administración pública

23 Cfr. ACKERMAN, *op. cit.*, p. 19.

24 Cfr. *ibid.* p. 37.

25 Cfr. *ibid.* p. 38.

26 Cfr. *ibid.* pp. 115-116 y 177.

27 Cfr. *ibid.* p. 290.

28 Cfr. Rueda de prensa del Presidente Municipal de Zapopan y Regidores del Ayuntamiento, en torno a la creación de la Comisión de Transparencia y Combate a la Corrupción en el Municipio de Zapopan. Lunes 23 de agosto de 2004. Versión Estenográfica No. 249.

29 Cfr. acta de Dictamen y propuesta de comisiones del ayuntamiento. Resuelve los expedientes 295/2004, 335/2004 y 337/2004, con la creación del Consejo Ciudadano de Transparencia del Municipio de Zapopan, Jalisco. Diciembre 21, 2004. Cfr. también el artículo “Crean consejo de transparencia”, publicado por Margarita Valle el 22 de diciembre de 2004 en el diario local *Mural*.

municipal de Zapopan. Este Consejo tuvo vigencia durante el período 2004-2006, y se integró de la siguiente manera: tres representantes de asociaciones vecinales, elegidos entre una terna por cada distrito electoral, los cuales fueron designados por la Comisión Edilicia Colegiada y Permanente de Participación Ciudadana; dos representantes de la iniciativa privada, elegidos entre una terna propuesta por los organismos cupulares de la misma, designados por la Comisión Edilicia Colegiada y Permanente de Gobernación; tres representantes de instituciones académicas instaladas en la Zona Metropolitana de Guadalajara, elegidos entre una terna, que fueron designados por la Comisión Edilicia Colegiada y Permanente de Educación Pública; dos representantes de los medios de comunicación, elegidos entre una terna, distinguidos por su trayectoria en la materia, que fueron designados por la Comisión Edilicia Colegiada y Permanente de Difusión y Prensa; y, un ciudadano de reconocido prestigio y credibilidad social, elegido entre una terna presentada por la Comisión Edilicia Colegiada y Permanente de Gobernación.

De esta manera se aseguraba un Consejo integrado de manera plural, pues los regidores de las diversas fracciones tendrían la posibilidad de nombrar a los Consejeros. Debido a ello, tras varios meses de deliberaciones, el 13 de abril de 2005 se nombró a los Consejeros titulares³⁰, entre los cuales se encontraba el autor de estas líneas, elegido tal vez por tener un perfil académico y apartidista³¹.

Breve análisis de la historia del CCCEDHJ³²

El proceso de “ciudadanización” nació con las comisiones gubernamentales de derechos humanos, pues fue en ellas en las que por primera vez se incorporó a los organismos autónomos a ciudadanos independientes que contaban con una trayectoria verificable de participación cívica al margen de los partidos o de las organizaciones de gobierno, pues de esta manera se pretendía crear un contrapeso político a las instituciones del Estado. El CCCEDHJ se planteó desde un principio como una especie de representación de la sociedad civil, de un órgano de participación ciudadana por excelencia, el cual tiene la posibilidad de ejercer una intensa actividad desde el corazón mismo del *Ombudsman*. Entre sus facultades, de acuerdo con el Artículo 15 de la Ley de la CEDHJ, se destacan

- Establecer los criterios generales de actuación de la Comisión.
- Aprobar el reglamento interior de la Comisión y sus reformas, así como ejercer las funciones de órgano normativo interno.
- Proponer al Presidente, todas aquellas acciones y medidas que sirvan para una mejor observancia y tutela de los derechos humanos en el Estado.

En otras palabras, es en esta instancia en la que se discuten y toman las decisiones más importantes, de ahí que resulte estratégica la designación de quienes integrarán el Consejo, así como de quien habrá de presidirlo de ahí que para un gobernante de corte autoritario pudiera resultar importante asegurar que la CEDHJ sea poco crítica y que su desempeño sea de bajo perfil. De hecho, un análisis de la composición del Consejo Ciudadano de la CEDHJ a lo largo de su historia parece indicar que cuando más crítica ha sido la Comisión hacia el abuso de poder por parte del gobernante

30 Cfr. Acuerdo del Ayuntamiento. Integración del Consejo Ciudadano de Transparencia del Municipio de Zapopan, Jalisco. Abril 13, 2005. Cfr. también el artículo “Integran en Zapopan consejo transparente” publicado por Margarita Valle el 14 de abril de 2005 en el diario local *Mural*.

31 Otro factor que pudo haber influido es que por esas fechas tanto el autor como el en aquel entonces regidor de Zapopan, Tarcisio Rodríguez, fueron compañeros en algunas asignaturas de la Maestría en Política y Gestión Pública del ITESO. El mismo regidor comentó que “la característica principal de los integrantes del organismo es que son ciudadanos, lo que les permitirá asumir el compromiso con la verdad”, según consignó Margarita Valle en su artículo citado en la nota anterior. En otras palabras, no se puede descartar el peso que puede tener en la decisión de asignar un encargo público el conocimiento personal que de los candidatos a asumir el mismo tenga quien debe tomar la decisión, si bien tampoco es posible determinar a ciencia cierta qué tanto puede pesar dicho conocimiento.

32 Este apartado es un resumen del apartado 3.3 de REGALADO y MOLOEZHNIK, *op. cit.*, pp. 80-85.

en turno, y más efectiva ha resultado en la promoción y defensa de los derechos humanos, es cuando ha contado con Consejeros que cuentan con una clara trayectoria de participación y compromiso cívico ya sea que se hayan destacado por su actividad académica crítica, o por su labor profesional y comprometida desde el ejercicio del periodismo o desde la defensa de los derechos humanos en organizaciones de la sociedad civil. En otras palabras, parece ser que el valor y la trascendencia de Consejo Ciudadano se basan tanto en la solvencia moral e intelectual de sus integrantes, como en su carácter de puente hacia la sociedad civil. De este modo, la importancia e impacto del Consejo y, en consecuencia, de la Comisión, dependen de algún modo de los intereses que la mayoría de los Consejeros representan, si bien, de acuerdo con Ackerman, esto no sería suficiente, pues además se requiere de la existencia de una situación de gobierno dividido que se traduzca en el nombramiento de Consejeros que representen una diversidad de opiniones que permitan ventilar diversos conflictos sociales al interior del Consejo mismo³³, con lo que lo dotan de una mayor legitimidad.

Análisis institucional comparado

Desde una perspectiva comparada, lo primero que llama la atención de estos dos Consejos Ciudadanos (o interfaces socioestatales) es su competencia: el CCTZ es un organismo de competencia municipal, mientras que el CCCEDHJ es un organismo de competencia estatal. Lo segundo, y relacionado con lo anterior, es que el CCTZ es un organismo de rendición de cuentas directo, mientras que el CCCEDHJ es un organismo de rendición de cuentas de segundo orden, es decir, es un organismo al que le rinde cuentas un organismo para la rendición de cuentas. Sin embargo, esta constatación no basta para establecer claramente cuál de ellos puede ser más efectivo en la realización de su encomienda, y sobre todo, no permite establecer la razón de esa efectividad. Es por ello que siguiendo a Ackerman³⁴ se utilizó una metodología realista para evaluar su desempeño, pues determinar el impacto que han tenido resulta muy complicado. Dicha metodología se basa a cuatro dimensiones: la solidez de la estructura del organismo, su funcionamiento, sus productos, y la forma en que la sociedad se ve afectada como resultado del funcionamiento del organismo. La evaluación al desempeño se enfocará con más detalle en los tres primeros elementos, correspondientes al diseño institucional, y con menos detalle en el último, que corresponde al desarrollo institucional.

A continuación se detallan los indicadores que permitirán hacer la evaluación comparada, y se analizarán los casos de estudio del presente trabajo.

Análisis del diseño institucional

Para revisar el diseño institucional es necesario tomar en cuenta los siguientes aspectos, y sus correspondientes indicadores³⁵:

1. Nivel de autonomía:

- a) **Estatus legal**, su autonomía política, financiera, técnica, o de gestión, así como su tipo: desconcentrado, descentralizado o autónomo.
- b) **Titular**, las reglas para el nombramiento y destitución de sus titulares, y la composición de la titularidad: individual o colectiva.
- c) **Tipo y nivel de influencia** que ejerce sobre sus sujetos obligados.

2. Nivel de capacidad:

- a) **Autoridad**, alcance de su competencia legal.
- b) **Capacidades de investigación y sanción** con que cuenta.

33 Cfr. ACKERMAN, *op. cit.*, p. 19.

34 Cfr. ACKERMAN, *Organismos autónomos y democracia: el caso de México*, pp. 27-31.

35 Cfr. *ibid.*, p. 41.

3. Estructura institucional:

a) *Fortaleza estructural*, expresada mediante:

- el monto y la forma en que se le asigna *presupuesto*, y otros recursos de que puede disponer;
- la *jerarquía legal* del instrumento que le dio existencia;
- la cantidad y calidad del *personal* a su servicio; y,
- la existencia o no de un *servicio civil de carrera*, y la calidad de su diseño.

b) *Diseño dinámico*; la fuerza y relación del Consejo del organismo con respecto al “ejecutivo” del mismo; la libertad con que cuenta para recurrir a fuentes externas de apoyo.

Con base en lo arriba expuesto se obtuvieron los siguientes resultados de las comparaciones.

Comparación del nivel de autonomía (Cfr. Anexo I)

A nivel de Estatus legal tenemos la primera gran diferencia: el CCCEDHJ cuenta con un Secretario Técnico asalariado, lo que permite que se gestionen con mayor celeridad los asuntos que está trabajando el Consejo, pues el propio Consejo puede asignarle los recursos que requiera, mientras que en el caso del CCTZ no es así, por lo que su autonomía se ve comprometida pues el Ayuntamiento puede bloquear su operación simplemente postergando la asignación de recursos.

Por lo que se refiere a la autonomía financiera, en el caso de la CEDHJ, y no solo de su Consejo, se ve comprometida puesto que el monto de su presupuesto lo determinan tanto el Poder Ejecutivo como el Legislativo estatal cada año, en base a criterios totalmente discrecionales.

La titularidad de ambos Consejos también presenta características distintas. En el caso del CCTZ, debido a su carácter municipal, el Cabildo elegía a los Consejeros de entre una serie de ternas presentadas por la academia, el empresariado, los medios de comunicación y las asociaciones vecinales del municipio, lo que otorgaba cierta legitimidad de origen al Consejo, pues si bien los Regidores no podían predeterminar quienes serían propuestos, sí controlaban el procedimiento de elección, e incluso decidían a qué universidades, colonias, organismos empresariales y medios de comunicación invitaban a participar, aunque el hecho de que la selección corriera por cuenta de varias comisiones edilicias, cuya composición era pluripartidista, se traducían en un cierto equilibrio político. En este sentido, había cierta coincidencia con la elección de los miembros del CCCEDHJ, pues si bien se hace mediante convocatoria pública, ni la Ley ni el Reglamento de la CEDHJ especifican los criterios a los que habrán de sujetarse los diputados al momento de decidir a quiénes designar para el puesto, lo que abre la posibilidad de que se haga de manera discrecional, y muy probablemente en base a cuotas partidistas, lo que limita la pluralidad e independencia del Consejo.

Un aspecto que es importante considerar y que marca una clara diferencia entre ambos organismos, es el referente a la elaboración y aprobación de la normatividad referente a la materia de su competencia, pues el CCCEDHJ es un “órgano normativo interno de opinión y propuesta”, lo que lo faculta no solo a dictaminar la normatividad interna del organismo, sino también a elaborarla o modificarla, facultad de la que carece el CCTZ, que si bien puede proponer políticas públicas a nivel municipal en materia de transparencia, no tiene facultades para que dichas políticas sean de aplicación obligatoria, ni cuenta con mecanismos de rendición de cuentas acerca de la aplicación de sus recomendaciones, lo que erosiona gravemente su autonomía, pues pudiera ocurrir que se ignoren total e impunemente.

Comparación del nivel de capacidad (Cfr. Anexo II)

El CCTZ tiene una autoridad delegada que se puede traducir en acciones operativas; es decir, está

claramente definido su carácter de interfaz socio-estatal, por lo que puede atender directamente necesidades ciudadanas en los asuntos que le competen. Por su parte, el CCCEDHJ al ser un órgano de rendición de cuentas de segundo orden carece de autoridad para implementar directamente acciones que pudieran resolver demandas ciudadanas, si bien tiene la autoridad necesaria para hacer que la CEDHJ cumpla con su labor de interfaz. En otros términos, a nivel de capacidades el CCTZ podría compararse directamente con la CEDHJ, pero no con el Consejo Ciudadano de la misma. Esto aplica también a las facultades de investigación de ambos Consejos; por un lado el CCTZ puede investigar directamente en todo lo que se refiere a la transparencia pública municipal, mientras que por su parte el CCCEDHJ solo puede investigar de manera indirecta qué es lo que está ocurriendo en torno a los derechos humanos, y de manera directa solo puede supervisar lo que está haciendo el personal de la propia Comisión.

Comparación de la estructura institucional (Cfr. Anexo III)

A este nivel encontramos las principales diferencias, pues el CCCEDHJ tiene una fortaleza estructural mucho mayor al ser parte de un organismo constitucional autónomo, a diferencia del CCTZ que debe su existencia a un reglamento municipal fácilmente revocable.

Por lo que se refiere al presupuesto ambos Consejos están a expensas de lo que otros órganos decidan otorgarles, sin embargo en el caso del CCTZ es mayor la debilidad estructural, puesto que ni siquiera contaba con un presupuesto propio, sino que el Ayuntamiento debía proveerle lo necesario, mientras que la CEDHJ aunque no define por sí misma el monto de su presupuesto, cuenta con autonomía para ejercerlo, lo que redundaba en fortaleza para su Consejo, que tiene influencia en la asignación de los recursos.

Otra diferencia se refiere a la posibilidad de que haya un “aprendizaje institucional”. En el caso del CCTZ, el diseño institucional impedía por completo que dicho aprendizaje se efectuara, pues el Consejo se renovaría totalmente al terminar la administración municipal, a lo que se sumaba la carencia de personal dedicado a dar seguimiento a lo que el Consejo había trabajado. En cambio, el CCCEDHJ se renueva de una manera escalonada, lo que permite que se vaya acumulando la experiencia, y además cuenta con un Secretario Técnico con personal a su servicio, que se dedica a dar seguimiento y cumplimiento a las disposiciones del Consejo.

Ambos Consejos cuentan con la posibilidad de recurrir a expertos externos que les ayuden a tomar decisiones, pero el CCTZ tenía la posibilidad de que la asesoría fuera más o menos continua, mientras el CCCEDHJ solo puede recurrir a expertos externos de manera puntual y esporádica.

Análisis del desarrollo institucional (Cfr. Anexo IV)

Este aspecto implica lo siguiente³⁶:

1. **Mandato:** ¿persigue el organismo su mandato enérgicamente o cae en una “trampa de bajo equilibrio”?
2. **Legitimidad:** ¿alcanza un alto nivel de legitimidad pública o desconfían los ciudadanos de sus acciones e intenciones?
3. **Proactividad:** ¿amplía sus capacidades más allá de aquellas establecidas según una interpretación formalista de la ley?

Antes de proceder al análisis del desarrollo institucional de los Consejos aquí estudiados, es necesario tomar en consideración que no todos los Consejeros participan con la misma regularidad, pues durante el periodo estudiado asistían a las sesiones y reuniones de trabajo del CCTZ poco menos de la mitad de sus miembros, mientras que en el caso del CCCEDHJ, asistían con regularidad alrededor de la mitad de los Consejeros, y participaban de manera activa

36 Cfr. *ibid*, p. 41.

aproximadamente la cuarta parte de los mismos, en cuanto a la presentación de asuntos y a la expresión de su opinión en la discusión en torno a los mismos. Debido a ello, la mención de aquí en adelante a la actuación de algún Consejo se referirá a los Consejeros que asistían a las reuniones.

Tal vez este aspecto sea en el que las comparaciones son más parejas, pues más allá de las limitaciones que el propio diseño institucional impone a ambos Consejos, la vocación ciudadana de sus integrantes puede traducirse en un compromiso serio por avanzar en la democratización de la gestión pública.

Por lo que se refiere al *mandato*, en ambos casos se estuvo lejos de asumir una postura acomodaticia. En el caso de Zapopan hubo mucho entusiasmo especialmente de parte de los representantes de juntas de colonos, lo que es comprensible porque padecían directamente los problemas que la falta de transparencia en la gestión pública municipal genera. En cuanto a la CEDHJ, los Consejeros más activos tenían en común la militancia en la promoción y/o defensa de los derechos humanos, lo que les habría ayudado a ser más eficaces en la determinación de los aspectos del actuar de la propia Comisión que implicaban una mayor vigilancia, y a ser más aguerridos en la defensa de lo que consideraban correcto, y en la crítica de lo que no. De alguna manera, para este “tipo” de Consejeros, el mandato institucional era más bien un pretexto para poder llevar a cabo sus iniciativas con mayor legitimidad, al mismo tiempo que propiciaba la adquisición de una mayor legitimidad.

Hablando de *legitimidad*, la ciudadanía reconoce en un Consejo el compromiso ciudadano expresado en el párrafo anterior, y de ahí deriva la confianza necesaria para recurrir al mismo en los momentos en los que lo considera adecuado. En el caso del CCTZ varios de los casos que se hicieron de su conocimiento se referían a la violación de derechos humanos y ciudadanos, más que de transparencia, pero se le presentaban por considerarlo la última instancia para defender sus derechos. Respecto al CCCEDHJ, la representatividad de sus integrantes también contribuyó a darle mucha legitimidad, al grado de que diversas organizaciones de la sociedad civil interesadas en los derechos humanos optaron por dirigirse al Consejo y no al Presidente de la Comisión, pues reconocen en aquel una interfaz socio-estatal, por lo que de algún modo el Consejo contribuyó a la legitimidad del *Ombudsman* estatal.

Por lo que se refiere a la *proactividad*, ambos Consejos se caracterizaron por ejercerla. El CCTZ tuvo necesidad de ser proactivo desde el principio, pues al no contar con recursos propios asignados para su operación debió procurárselos; en este aspecto fue clave el liderazgo ejercido por su primer Consejero Presidente, quien tenía conocimientos de gestión pública. La proactividad fue clara cuando se consiguió que el Ayuntamiento le asignara una oficina, y contratara a dos personas elegidas por el propio Consejo, para que no se pusieran en riesgo las investigaciones que estaba realizando. Esa misma proactividad se expresó por medio del recurso a la instancia estatal encargada de velar por la transparencia cuando a pesar de lo que establece el reglamento del Consejo no se le quería entregar información. En todos estos casos, lo que favoreció que el CCTZ fuera proactivo fue tanto el compromiso de los propios Consejeros, como el conocimiento que algunos de ellos tenían de la normatividad y los procedimientos aplicables en las gestiones que se realizaban. Este conocimiento, o comprensión, de las normas y procedimientos también resultó clave en el caso del CCCEDHJ, pues le permitía a los Consejeros superar el burocratismo en el que la organización tiende a caer, a fin de sacar adelante sus propuestas, o por lo menos plantearlas de tal manera que no se les pudiera rechazar de manera legítima. Este es un punto importante a resaltar, pues hasta donde se pudo averiguar, miembros anteriores del CCCEDHJ se contentaban con revisar los asuntos que el Presidente de la Comisión quería presentarles, y es probable que operaran como una especie de oficialía de partes, que simplemente acusaba recibo de lo que se le presentaba, avalándolo.

Hallazgos y Conclusiones

La dinámica de los Consejos Ciudadanos aquí estudiados al parecer fue diseñada para que no incidieran mayormente en el trazo del rumbo de los asuntos que su competencia, pues para poder hacerlo tendrían que sesionar por lo menos una vez por semana, lo que implicaría que los Consejeros percibieran un salario, pues de otra forma no sería posible que dedicaran tanto tiempo al encargo, además de que también se requiere contar con un equipo de personas asalariadas que se haga cargo de atender los aspectos técnicos de las propuestas de los Consejeros y de elaborar los documentos que requieren.

De este modo, lo primero que habría que mencionar es que es necesario discutir amplia y profundamente la posibilidad de que la participación en los diversos Consejos Ciudadanos deje de ser honorífica, y por lo tanto implique una cierta remuneración, acorde con la importancia y trascendencia de la labor que desempeñan, siempre y cuando se establezcan reglas claras y transparentes que impidan que se pierda el carácter ciudadano del Consejo, por ejemplo impidiendo que participen personas ligadas a partidos políticos o servidores públicos, y que se establezcan controles que inhiban el utilizar la pertenencia a un Consejo Ciudadano como trampolín para acceder a puestos públicos relacionados con el área de trabajo de ese Consejo.

En el caso del CCCEDHJ los Consejeros más activos reconocían una vocación común a defender la “causa” de los derechos humanos, y por ello no se conformaban con simplemente asistir a las sesiones, sino que dedicaban tiempo a reunirse y planear sus aportes al Consejo y a la Comisión. Esto puede deberse a que provenían de organizaciones dedicadas a esa temática, y sus historias personales los vinculan fuertemente con la misma, de ahí que pueda concluirse que es necesario incluir a personas experimentadas en la temática si se desea conformar un Consejo Ciudadano funcional.

Otro aspecto importante es la necesidad de contar con una verdadera autonomía financiera para cualquier organismo de este tipo. En el caso de la CEDHJ se ha hablado de otorgarle un presupuesto constitucional que establezca que se le asignará cada año un porcentaje fijo del presupuesto total que los diputados aprueben al Ejecutivo estatal. Lo mismo podría hacerse a nivel del municipio de Zapopan.

También es necesario que en lo que tocante a la elección de los miembros de Consejos Ciudadanos se establezcan mecanismos que aseguren consensos, por ejemplo otorgando la capacidad de veto a algún candidato a todos los partidos representados en el Congreso local, de forma tal que solo se elija como Consejeros a aquellos que no fueron vetados por ningún partido, con los que se tendría un Consejo avalado por todas las fuerzas políticas, lo que le daría una mayor legitimidad y autonomía.

Se debe contar con mecanismos de relevo que permitan el aprendizaje institucional, y el periodo del nombramiento de los integrantes de un Consejo no debe coincidir con el de la instancia que los elige.

Es importante que se establezcan mecanismos que permitan la participación activa de los suplentes en el funcionamiento de un organismo autónomo, por ejemplo otorgándoles derecho a participar en las sesiones y reuniones de trabajo del Consejo con voz pero sin voto.

Puede resultar muy conveniente generar espacios de colaboración/convivencia con los otros consejos ciudadanos presentes en el Estado, aun cuando no trabajen en torno a la misma problemática, pues la existencia de redes de consejeros podría propiciar la sinergia en sus respectivas labores. Al mismo tiempo valdría la pena contar con espacios de ese mismo tipo para intercambiar experiencias con los consejos homólogos pertenecientes al mismo o a otros Estados.

Finalmente, es claro que se debe contar con medios de capacitación de los miembros de los Consejos Ciudadanos en los aspectos básicos de su encargo, tanto legales, como procedimentales, conceptuales, y de la gestión pública, de manera que puedan ejercer más eficazmente sus

capacidades, y ello redunde en la toma de decisiones de largo alcance en lo que respecta al diseño institucional del organismo, al menos hasta donde sus facultades lo permitan.

Bibliografía

- ACKERMAN, John M., *Organismos autónomos y democracia: el caso de México*, México, Siglo XXI/IIJ-UNAM, 2007.
- CUNILL GRAU, Nuria, “La democratización de la administración pública. Los mitos a vencer”, en BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos, *et al.*, *Política y gestión pública*, Buenos Aires, FCE, 2004, pp. 43-90.
- FOX, Jonathan, “Sociedad Civil y políticas de rendición de cuentas” en *Perfiles latinoamericanos*, núm. 27, enero-junio de 2006, pp. 33-68.
- ISUNZA VERA, Ernesto, “Para analizar los procesos de democratización: interfaces socioestatales, proyectos políticos y rendición de cuentas” en *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: Participación ciudadana y control social*, México, CIESAS/Universidad Veracruzana/Miguel Ángel Porrúa, 2006.
- ISUNZA VERA, Ernesto y HEVIA DE LA JARA, Felipe, *Relaciones Sociedad Civil-Estado, un ensayo de interpretación*, México, CIESAS/Universidad Veracruzana, 2006 (Cuadernos para la democratización No. 4)
- Regalado Santillán, Jorge y Moloeznik, Marcos Pablo, *Derechos humanos y alternancia política (1993-2006): el caso de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco*, México, CIESAS/Universidad Veracruzana, 2007 (Cuadernos para la democratización No.7).

Fuentes documentales

- Acuerdo Primero del DICTAMEN Y PROPUESTA DE COMISIONES DEL AYUNTAMIENTO que resuelve los expedientes 295/2004, 335/2004 y 337/2004, con la creación del Consejo Ciudadano de Transparencia del Municipio de Zapopan, Jalisco, 21 de diciembre de 2004.
- Acta de Dictamen y propuesta de comisiones del ayuntamiento. Resuelve los expedientes 295/2004, 335/2004 y 337/2004, con la creación del Consejo Ciudadano de Transparencia del Municipio de Zapopan, Jalisco. Diciembre 21, 2004.
- *Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos*. Guadalajara, Jalisco, 22 de diciembre de 2000.
- *Reglamento del Consejo Ciudadano de Transparencia del Municipio de Zapopan, Jalisco*. Zapopan, Jalisco, 10 de Enero de 2005.
- Reglamento interior de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco. Guadalajara, Jalisco, 20 septiembre de 2004.
- Rueda de prensa del Presidente Municipal de Zapopan y Regidores del Ayuntamiento, en torno a la creación de la Comisión de Transparencia y Combate a la Corrupción en el Municipio de Zapopan. Lunes 23 de agosto de 2004. Versión Estenográfica No. 249.

Fuentes hemerográficas

- VALLE, Margarita, “Crean consejo de transparencia”, en *Mural*, Guadalajara, 22 de diciembre de 2004.
- VALLE, Margarita, “Integran en Zapopan consejo transparente”, en *Mural*, Guadalajara, 14 de abril de 2005.

Anexo I

Nivel de autonomía de ambos Consejos Ciudadanos

Consejo

CCTZ

CCCEDHJ

Estatus legal

Es un organismo auxiliar, autónomo, independiente y honorario.

Carece de autonomía financiera pues depende de los recursos que le asigne el Ayuntamiento.

Su autonomía es más bien política, pues no se tiene control sobre los candidatos propuestos para ocupar el cargo de Consejeros.

Su autonomía de gestión es relativa, puesto que si bien el Consejo no tiene que rendir cuentas al Ayuntamiento sobre lo que investiga y cómo lo hace, en la práctica depende en buena medida de los recursos que los Consejeros puedan aportar.

En cuanto a lo técnico sí tiene suficiente autonomía, pues incluso tiene la facultad de proponer políticas públicas en el ámbito de la transparencia y el acceso a la información pública municipal.

Es un órgano de participación civil honorífico, lo que limita su autonomía, pues el tiempo que los Consejeros pueden dedicar a supervisar la gestión de la CEDHJ depende del que les dejen el resto de sus actividades; se tiene la ventaja de que se cuenta con un Secretario Técnico que es un servidor público encargado de auxiliar a los consejeros ciudadanos y al Presidente (en tanto que miembro del Consejo) en el desempeño de sus funciones, lo que le brinda una cierta autonomía de gestión al Consejo, pues no depende jurídicamente de la voluntad del Presidente el que se lleven a cabo o no ciertos trabajos.

Por otro lado, el hecho de que se designe a los Consejeros en un proceso aparte del del Presidente implica autonomía política respecto del mismo.

La autonomía financiera es relativa, dado que se le deben proporcionar al Consejo los recursos necesarios para que pueda cumplir con su encargo, aunque el presupuesto lo aprueba y supervisa el Consejo, por lo que existe la posibilidad de que asigne recursos para su propia operación.

Titular

El Consejo es un cuerpo colegiado, designado por cuatro distintas comisiones del Cabildo Municipal, y se integra por un total de 11 personas: tres representantes de Asociaciones Vecinales; dos representantes de la iniciativa privada; tres representantes de instituciones académicas; dos representantes de los medios de comunicación; y, un ciudadano de reconocido prestigio y credibilidad social.

Los titulares de los puestos más importantes, el de Presidente y el de Secretario Técnico, son elegidos por los propios consejeros de entre los integrantes del Consejo. A los Consejeros se les puede destituir por tres faltas

El Congreso del Estado expide una convocatoria pública con la finalidad de allegarse propuestas de candidatos, y de los candidatos propuestos por la sociedad, nombra al Consejo Ciudadano, con la aprobación de las dos terceras partes de los diputados presentes; su cargo es honorífico, a excepción del Presidente que también lo es de la CEDHJ, quien es designado mediante un procedimiento que se lleva a cabo aparte del de la designación de los Consejeros.

En el caso del que esto escribe, el proceso de elección incluyó la aplicación de un examen general de conocimientos tanto sobre los derechos humanos en general, como sobre la Ley de Derechos Humanos de Jalisco, en lo particular.

Nivel de autonomía de ambos Consejos Ciudadanos

Consejo

CCTZ

CCCEDHJ

consecutivas de forma injustificada o por habersele revocado la representación, por acuerdo del mismo Consejo, si bien no se especifican los motivos que pudieran dar lugar a ello. De todo ello resulta una mayor autonomía del Consejo.

Otros

Es un órgano normativo interno de opinión y propuesta.

Entre sus facultades tiene la de designar (de entre una terna propuesta por el Presidente, la cual debe reunir los requisitos que establezca el Consejo Ciudadano) al Secretario Técnico, quien depende únicamente de los consejeros.

El Presidente debe proponer al Consejo Ciudadano el proyecto de reglamento interior, los manuales de organización de la Comisión, de procedimientos y de servicios al público, que deberán actualizarse cada vez que así se considere necesario para el buen desempeño de la institución.

El Secretario Ejecutivo debe proponer al Consejo Ciudadano y al Presidente, los criterios generales que en materia de derechos humanos habrá de seguir la Comisión ante la población, los organismos civiles, autoridades estatales o municipales y las universidades.

El Presidente debe elaborar con la aprobación del Consejo Ciudadano, el proyecto del Presupuesto de Egresos de la Comisión y el informe respectivo sobre su ejercicio.

El Consejo analizará, discutirá, aprobará y propondrá al Ejecutivo del estado el proyecto de presupuesto elaborado por las áreas que por ley les corresponda.

Fuente: Elaboración propia a partir del Reglamento del CCTZ, la Ley de la CEDHJ y el Reglamento interior de la CEDHJ.

Anexo II

Nivel de capacidad de ambos Consejos Ciudadanos

Consejo

CCTZ

CCCEDHJ

Autoridad

Los objetivos del Consejo consisten en la consulta, deliberación, vigilancia y colaboración, sirviendo de enlace entre la sociedad y la autoridad municipal, para el mejor conocimiento de los requerimientos que se tienen en el municipio en la materia relativa a los valores éticos y cívicos de los servidores públicos, contribuyendo en la prevención y abatimiento de actos de corrupción, así como la participación en la promoción de la transparencia y el derecho al acceso a la información pública, a fin de coadyuvar en la preservación del bienestar, la estabilidad y el bien común para mejorar la calidad de vida de los zapopanos y propiciar el mejoramiento de la función pública municipal.

Participar como organismo de enlace entre el Ayuntamiento y los sectores sociales para establecer mecanismos de retroalimentación en materia de transparencia y combate a la corrupción. El problema es que solo tiene facultades de recomendación, no existe jurídicamente ninguna obligación de atender las recomendaciones emitidas.

El Consejo, en el ámbito de sus competencias, está facultado para interpretar las disposiciones establecidas en el Reglamento interno de la CEDHJ.

El Consejo tiene como facultades analizar, discutir, aprobar y proponer al Ejecutivo del Estado el proyecto de presupuesto; establecer los criterios generales de actuación de la Comisión; aprobar el reglamento interior de la Comisión y sus reformas, así como ejercer las funciones de órgano normativo interno; opinar sobre los proyectos de los informes del Presidente, así como de los asuntos que le sean sometidos a su consideración por el mismo; nombrar al Secretario Técnico del Consejo Ciudadano; proponer al Presidente, todas aquellas acciones y medidas que sirvan para una mejor observancia y tutela de los derechos humanos en el Estado; aprobar los criterios generales que en materia de derechos humanos habrá de seguir la Comisión ante los organismos gubernamentales estatales y municipales, así como con los organismos sociales y la población.

Capacidades de investigación y sanción

Todas las dependencias del Municipio de Zapopan están obligadas a proporcionar a las Comisiones que integran el Consejo la información que les requieran, en un plazo no mayor de 10 días hábiles, a partir de la solicitud.

Corresponde al Consejo llevar a cabo acciones de coordinación con la Contraloría Municipal, a fin de que esta pueda cumplir cabalmente con los objetivos y las facultades que le competen.

El Consejo vigila que el Municipio de Zapopan instale módulos y sistemas de acceso directo, telefónico, electrónico, postal y por medio de buzones, con el objeto de acceder a la información pública que se requiera, y que obliga a

El Consejo Ciudadano tiene acceso a la información de los proyectos y programas relacionados con las áreas de investigación y de procedimientos, así como a las de promoción y difusión cultural de los derechos humanos.

Los consejeros ciudadanos, previo acuerdo del Consejo, podrán solicitar información a los servidores públicos o autoridades de organismos estatales o municipales, sobre asuntos de derechos humanos en la entidad.

Los consejeros ciudadanos no podrán arrogarse la representación del Consejo Ciudadano, ni difundir por sí los asuntos que sean del conocimiento de sus órganos o proporcionar información sobre las investigaciones de las denuncias que se

Nivel de capacidad de ambos Consejos Ciudadanos

Consejo

CCTZ

divulgar la ley y/o de presentar quejas o denuncias sobre actos de corrupción. El Consejo cuenta, entre otras, con las siguientes atribuciones: Coadyuvar en las investigaciones que realice el Ayuntamiento y la administración pública municipal, en presuntos casos de corrupción, así como canalizar a la dependencia correspondiente los casos que lleguen al pleno del Consejo; emitir recomendaciones en las investigaciones que se lleven a cabo con la Contraloría, relacionado con presuntos casos de corrupción; presentar las denuncias y observaciones que detecten sus miembros, por actos que contravengan los aspectos de transparencia y que constituyan probables actos de corrupción, para que sean analizadas y en caso se turnen a las instancias competentes; supervisar que las solicitudes de información hechas al Municipio de Zapopan, sean cumplimentadas de conformidad con la Ley de Transparencia e Información Pública del Estado de Jalisco y demás leyes y reglamentos aplicables, así como emitir recomendaciones cuando el pleno del Consejo considere que se incumplió con la normatividad.

CCCEDHJ

realizan y que aún no concluyan, ni expresar su opinión públicamente respecto de su fundamento y pertinencia. A las reuniones del consejo, además de asistir sus integrantes y el Secretario técnico, podrán hacerlo los visitadores, directores y demás personal de la institución que se considere necesario para su buen desarrollo, quienes, previa autorización del Consejo, podrán intervenir para rendir los informes que les sean requeridos.

Fuente: Elaboración propia a partir del Reglamento del CCTZ, la Ley de la CEDHJ y el Reglamento interior de la CEDHJ, y la experiencia del autor.

Medición de la estructura institucional de ambos Consejos Ciudadanos

Consejo

CCTZ

CCCEDHJ

Fortaleza estructura l

Existe a partir de un Reglamento Municipal, el cual se expide de conformidad con lo dispuesto por los artículos 6 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; el Título Séptimo de la Constitución Política del Estado de Jalisco, así como lo previsto por los artículos 41 al 44 de la Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal y la Ley de Transparencia e Información Pública, ambas del Estado de Jalisco.

Los cargos de los miembros del consejo son honoríficos, por lo que que no perciben sueldo.

El Municipio de Zapopan apoya su gestión y provee lo necesario para el desarrollo de sus tareas y el cumplimiento de sus funciones, en la medida de sus posibilidades, pues el Consejo carece de presupuesto y patrimonio propios. De hecho el reglamento no establece específicamente la asignación de personal, oficinas, etc.

A fuerza de gestiones del Presidente del Consejo se consiguió que se le asignara una oficina con los elementos indispensables, y que se contratara y asignara a dos personas para que colaboraran con el Consejo (un abogado experto en derecho administrativo y una especialista en transparencia y acceso a la información).

Los miembros del Consejo duran en su encargo tres años, coincidentes con cada administración, lo que implica que no hay forma de que la experiencia acumulada por los Consejeros se pase a la siguiente “generación”. Precisamente la falta de experiencia acumulada fue un factor que impidió que se pudiera influir sobre el Ayuntamiento.

La CEDHJ es un organismo público autónomo de carácter constitucional, que se rige por su propia Ley. Su presupuesto de egresos se propone al Ejecutivo del Estado, quien define el monto que le asignará, y que puede ser modificado por el Congreso del Estado, lo que no ha ocurrido hasta el momento. De hecho durante 4 años se mantuvo prácticamente el mismo monto, sin hacer siquiera ajustes acordes a la inflación, con lo que se limitó mucho el margen de maniobra de la institución.

Aunque el Consejo tiene facultades para opinar sobre el presupuesto, no se le asignan recursos para cumplir con sus funciones, más allá de los necesarios para apoyar la participación de los consejeros ciudadanos en la sesiones del Consejo.

Por otra parte, el Consejo cuenta con un Secretario Técnico encargado de auxiliar a los consejeros ciudadanos y al Presidente en el desempeño de sus funciones, quien depende únicamente de los consejeros, y es elegido y designado por el Consejo Ciudadano de entre una terna propuesta por el Presidente de la Comisión; a dicho Secretario se le asignan los recursos profesionales, materiales y financieros necesarios para el desempeño de sus funciones y, entre otras, tiene las siguientes atribuciones: preparar los informes que le soliciten los consejeros ciudadanos; dar el seguimiento a los acuerdos, declaraciones y decisiones que emita el Consejo Ciudadano; realizar los estudios que le pida el Consejo Ciudadano.

El hecho del que el Presidente de la Comisión lo sea así mismo del Consejo, hace relativamente fácil que se traspase la línea que divide las funciones relativas a las dos áreas de competencia del Presidente dentro de la Comisión, si no se ejerce vigilancia por parte del resto del Consejo.

Medición de la estructura institucional de ambos Consejos Ciudadanos

Consejo

CCTZ

CCCEDHJ

**Diseño
dinámico**

Está integrado únicamente por ciudadanos quienes tienen voz y voto en las sesiones ya sean ordinarias o extraordinarias.

Existe la posibilidad de invitar a participar de manera especial por tiempo determinado o indefinido a alguna persona que por su conocimiento en la materia pueda colaborar en los trabajos del Consejo, con derecho a voz, pero no a voto, por lo que se pueden aprovechar las competencias tanto de los miembros de la comunidad académica como de la sociedad civil, pero el que ello ocurra dependerá básicamente de su buena voluntad, pues no hay formas establecidas de remunerar su participación.

En la práctica esta posibilidad no fue explotada.

Pese a que no existe un servicio civil de carrera, el hecho de que la renovación de los Consejeros sea escalonada permite que la experiencia adquirida en cuanto a la forma de operar del Consejo al interior de la Comisión pueda pasarse a la siguiente “generación” de Consejeros.

En la relación con el Presidente es posible ejercer suficiente presión para que actúe en un cierto sentido.

El Presidente debe proponer al Consejo Ciudadano el proyecto de reglamento interior, los manuales de organización de la Comisión, de procedimientos y de servicios al público, que deberán actualizarse cada vez que así se considere necesario para el buen desempeño de la institución.

El Secretario Ejecutivo (quien depende directamente del Presidente) debe proponer al Consejo Ciudadano y al Presidente, los criterios generales que en materia de derechos humanos habrá de seguir la Comisión ante la población, los organismos civiles, autoridades estatales o municipales y las universidades.

El Consejo cuenta con el recurso de poder trabajar con la sociedad civil, y de hecho en la práctica se recurre a las organizaciones que en su momento apoyaron la candidatura del Consejero.

Fuente: Elaboración propia a partir del Reglamento del CCTZ, la Ley de la CEDHJ y el Reglamento interior de la CEDHJ, y la experiencia del autor.

Desarrollo institucional de ambos Consejos Ciudadanos

| Consejo | CCTZ | CCCEDHJ |
|---------------------|--|---|
| Mandato | <p>No hubo reuniones de trabajo de las comisiones sino muy al principio, después las comisiones fueron dejando de reunirse, a falta de propuestas claras de trabajo, pese a la alta motivación inicial. Puede decirse que una buena parte de la falta de trabajo en comisiones fue la carencia de un método claro que permitiera perfilar la manera de trabajar. Sin embargo, es claro que los que se comprometieron con el nombramiento lo hicieron en serio, invirtiendo sus propios recursos con el fin de lograr llevar a buen término los casos que tenían entre manos.</p> | <p>Durante el primer semestre como Consejero la CEDHJ de quien esto escribe el Consejo Ciudadano cayó en el equivalente burocrático de una “trampa de bajo equilibrio”, pues al igual que su Presidente, se buscaba mantener un perfil bajo al momento de enfrentar los conflictos que la defensa de los derechos humanos conlleva. Sin embargo, poco a poco los Consejeros comenzaron a participar de una manera cada vez más activa, lo que llevó a conflictos con el Presidente, pues percibían que la institución no ponía el empeño necesario para cumplir con los criterios de actuación establecidos por el Consejo. De hecho es histórica la cantidad de acuerdos a los que se han llegado en este Consejo, y la cantidad de actividades en las que se han involucrado, así como de apariciones públicas que en calidad de Consejo se han tenido.</p> |
| Legitimidad | <p>Se llegaron a presentar problemáticas que hacían parecer que el Consejo era una especie de comisión municipal de derechos humanos, dado que acudían a presentar sus quejas cuando ya no sabían a quién más acudir en materia municipal, lo que es un reflejo de la legitimidad que se le reconocía, si bien desde la perspectiva de las autoridades esto no era suficiente para acatar sus recomendaciones y peticiones de información.</p> | <p>El Consejo gozaba de una gran legitimidad, al grado que se reunió un numeroso grupo de ONG a convocatoria expresa de algunos miembros del Consejo que se han destacado por su participación activa, crítica y propositiva. De hecho, a raíz de los problemas suscitados por la falta de inclusión de una manera clara y explícita de lo trabajado por OSC en materia de derechos humanos en el Plan Estatal de Desarrollo 2007-2012, se solicitó la intervención del Consejo para que se le diera seguimiento y continuidad a lo trabajado.</p> |
| Proactividad | <p>En el caso de la selección de posibles funcionarios públicos que auxiliarían al Consejo se pasó por encima de los intereses (partidistas) del funcionario encargado de la contratación de personal.</p> | <p>Se supervisa el funcionamiento interno de la CEDHJ, incluso pese a la molestia de algunos funcionarios. Se propusieron (y se logró que se aceptaran) como criterios generales de actuación algunos que tienen que ver con la operación administrativa de la CEDHJ.</p> |

Fuente: Elaboración propia a partir de la experiencia del autor.