



**PARTICIPACIÓN
CIUDADANA**

GABINETE DE
BUEN GOBIERNO

Diagnóstico de Órganos Colegiados en la Administración Pública Estatal



EL GOBIERNO DEL
NUEVO
NUEVO LEÓN



Diagnóstico de Órganos Colegiados

en la Administración Pública Estatal



Gobierno del Estado de Nuevo León

Samuel García Sepúlveda

Gobernador Constitucional del Estado de Nuevo León 2021-2027

Daniel Alejandro Acosta Fregoso

Secretario de Participación Ciudadana

Víctor Manuel Martínez Gonzáles

Subsecretario de Participación Ciudadana

Andrés Barrios Arenas

Director de Implementación de Instrumentos y Mecanismos de Participación

Elaboración de contenido

Alejandro Aguila Sáinz

Coordinador de Implementación de Instrumentos y Mecanismos de Participación

Rut Celene Montemayor Abundiz

Jefa de Órganos Colegiados

Aldo Salazar Guerra

Jefe de Innovación en Mecanismos de Participación

Juliette Koinla Kourouma Lima

Analista de Innovación en Mecanismos de Participación

Jennifer Susana Rodríguez Benavides

Analista de Instrumentos de Participación



Julio 2024



Licencia Creative Commons
CC BY-NC-SA 4.0 DEED
Atribución-NoComercial-
CompartirIgual 4.0 Internacional

Índice

Introducción.....	1
El derecho a la Participación.....	1
Instrumentos colegiados de participación ciudadana	2
1. Antecedentes.....	5
Evolución y participación ciudadana	5
Clasificación y tipos.....	7
2. Justificación del diagnóstico.....	12
3. Metodología.....	14
Objetivos	15
Censo 2023 y la Encuesta del CNGE.....	15
Conformación, Efectividad y Transparencia	19
4. Hallazgos.....	21
Conformación e integración de los Órganos Colegiados	23
Efectividad e incidencia	39
Transparencia y rendición de cuentas	53
5. Casos insignia de éxito.....	65
El caso del ICV	65
Metrorrey y el uso de firmas electrónicas	65
Consejos consultivos de reciente creación	66
6. Conclusiones y recomendaciones	69
7. Glosario.....	74
8. Marco legal y normativo	76
9. Referencias	78

Introducción

El derecho a la Participación

El derecho a la participación otorga a las personas el poder de influir y colaborar de manera individual y/o colectiva en el proceso de toma de decisiones públicas. El involucramiento activo de las personas en la formulación y evaluación de políticas, programas y acciones implementadas por el gobierno es fundamental para resolver problemas que afectan al bien común y para optimizar las normativas que rigen las interacciones dentro de la comunidad. Este derecho está explícitamente reconocido en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León¹. Por ende, es deber del Estado asegurar la utilización de todos los recursos necesarios para impulsar una cultura democrática arraigada en la participación ciudadana.

La participación se erige como un catalizador que impulsa el diálogo constructivo entre las y los habitantes de una comunidad y sus representantes gubernamentales, reforzando el empoderamiento de las personas y la activación de sus habilidades cívicas. Su participación no sólo fortalece la democracia, sino que también promueve una

¹ Artículo 50, fracción II de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León.

responsabilidad compartida en la sociedad, incentivando a cada individuo a desempeñar un papel proactivo en la configuración y el progreso continuo de su entorno.

Las oportunidades de participar en asuntos públicos del Estado de Nuevo León son cruciales para fomentar una sociedad más justa, inclusiva y responsable; siendo los Órganos Colegiados una de las diversas formas en que las personas se pueden involucrar con este gobierno.

Instrumentos colegiados de participación ciudadana

El presente diagnóstico se enfoca en los instrumentos de participación ciudadana conocidos como Órganos Colegiados, espacios donde varias personas se reúnen con el objetivo de integrar sus visiones y conocimientos para ejercer influencia sobre los organismos y entidades de la administración pública estatal. Sus funciones abarcan desde la toma de decisiones, el asesoramiento, el seguimiento, la coordinación o el control de otros órganos, programas, proyectos o políticas públicas.

Los Órganos Colegiados poseen un potencial significativo para generar políticas más efectivas, fortalecer la democracia, aumentar la confianza en las instituciones y legitimar los programas y políticas públicas de las

entidades y dependencias; abordando así uno de los desafíos más críticos de la gobernanza y la cohesión social contemporáneas.

Asimismo, tienen como objetivo el incorporar una perspectiva ciudadana en el diseño de políticas y programas públicos, asegurando que se desarrollen de manera participativa y desde la base.

“Un primer elemento para incorporar la variable de la participación ciudadana, es que te ayuda a gobernar mejor, a convertir, al Estado más eficaz y en un Estado más eficiente. En segundo lugar, porque, si tú logras crear una sinergia pública o privada, la fuerza del Estado es mejor”

–José Natividad González Parás

Una de las características fundamentales de estos órganos es su carácter colegiado, ya que, a diferencia de otros instrumentos o mecanismos de participación, involucran a diversas personas con perfiles distintos que, en el contexto gubernamental, se complementan mutuamente a través de interacciones con quienes toman decisiones en el gobierno. En consecuencia, los Órganos Colegiados representan una oportunidad para formalizar la participación ciudadana, permitiendo a las personas tener roles clave en la toma de decisiones, asesoramiento y supervisión de la gestión pública.

Para comprender mejor el actual papel de estos espacios en los que dialogan el gobierno y la ciudadanía, es importante conocer cómo éstos han ido funcionando y evolucionando hasta llegar a ser lo que hoy son.

1. Antecedentes

Evolución y participación ciudadana

La participación ciudadana en Nuevo León ha evolucionado significativamente al promover el involucramiento y la cooperación entre la población y las autoridades estatales. Existen Órganos Colegiados con asientos ciudadanos que se encargan de asuntos que van desde la protección del medio ambiente hasta el correcto funcionamiento de la radio y televisión pública, el desarrollo agrícola y el fomento del turismo; contexto en el que ha florecido un ecosistema variado donde diversas voces pueden encontrar una plataforma para tener diferentes niveles de incidencia en los temas de su interés.

Esto no siempre fue así ya que, aunque los Órganos Colegiados con participación ciudadana existen desde principios del siglo pasado, éstos se enfocaban principalmente en temas de seguridad o emergencias inmediatas, mientras que el resto de los asuntos públicos se consideraron exclusivos para ser tratados por las autoridades sin la obligación de consultar a las comunidades afectadas sobre la respuesta gubernamental a dichas problemáticas.

A mediados del siglo XX se empiezan a diversificar las labores de interlocución ciudadana y, en lugar de limitar la cooperación a temas urgentes, surgieron órganos con misiones a mayor plazo como lo fueron la construcción de escuelas y la reforestación de la ciudad. Al inicio de la década de 1930, cuando el gobierno federal institucionalizó los primeros órganos de participación pública, el Estado de Nuevo León también creó su propio Consejo Local de Economía, cuyo carácter consultivo fue uno de los primeros en funcionar de manera moderna.

Este proceso avanza de tal manera que el ecosistema participativo se expandió progresivamente hasta alcanzar a prácticamente todas las dependencias de la función pública estatal. Actualmente, tres herramientas jurídicas estructuran y establecen la creación de estos espacios destinados a la participación de manera general:

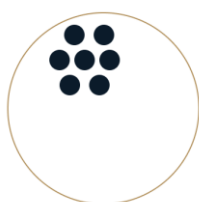
- Ley Orgánica de la Administración Pública Para el Estado de Nuevo León
- Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Nuevo León
- Reglamento de la Ley de Participación Ciudadana Para el Estado de Nuevo León

Estas normativas establecen una estructura y directrices generales para asegurar el desempeño óptimo de este mecanismo de participación.

Además, como se expone a continuación, existen una serie de entidades colegiadas que cuentan con normativa y personalidad jurídica propia que contemplan la incorporación de la participación ciudadana.

Clasificación y tipos

Es importante entender que el término de Órgano Colegiado engloba diversas figuras y que, en ocasiones, las denominaciones de una misma figura cambian de acuerdo con las normativas que sustentan la creación de estas. A continuación, se presenta una definición homologada para cada una:



Consejo

Grupo de personas que se reúne con el fin de asesorar, opinar, proponer, dar seguimiento, y evaluar aspectos específicos de un tema determinado dentro de una organización, institución o entidad.



Comisión

Órgano técnico encargado del análisis de los asuntos específicos que se le turnan. Tiene la finalidad de coadyuvar en el cumplimiento de las funciones normativas y de control de una entidad pública. Un Consejo suele organizarse en varias Comisiones.



Comité

Grupo de personas que se reúnen para tomar decisiones o planes para la organización más grande que representan. Un Comité es generalmente un organismo subordinado compuesto por miembros de un organismo.



Sistema

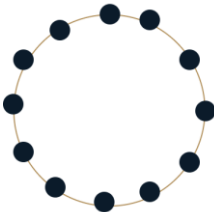
Conjunto organizado de estructuras, procesos y recursos interconectados que, dentro del marco del Estado, trabajan de manera conjunta para lograr

objetivos específicos relacionados con la gestión pública.



Junta

Reunión de personas para discutir algún asunto.
Grupo de personas que dirige o administra algo.



Contraloría

Mecanismo que permite la rendición de cuentas y la vigilancia de la aplicación de los recursos públicos asignados a un determinado programa, acción o política pública, a un grupo de personas con derecho de fiscalización.



Observatorio

Mecanismo a través del cual las personas se reúnen para la recolección, homologación y análisis de información y datos estadísticos.



Patronato

Grupo de personas que tiene a su cargo el cuidado y la vigilancia de los bienes que posee una institución o un organismo que desempeña labores no lucrativas y de interés social.

En el ámbito de la administración pública, estos órganos pueden ser clasificados de acuerdo con su propósito y sus funciones específicas en tres tipos:

Órgano de gobierno: máxima autoridad de los organismos públicos descentralizados, responsable de fijar políticas, presupuestos, programas, objetivos y metas, evaluando sus resultados operativos, administrativos, financieros y en general el desarrollo de sus actividades. Se podría comparar con las funciones de un Consejo de Administración de una empresa privada.

Órgano resolutivo: integrado por diversos actores públicos y/o privados que, de manera colegiada, conforme a sus atribuciones, adoptan resoluciones, generan directrices o participan en la toma de decisiones de impacto público.

Órgano consultivo: órgano honorífico de consulta y asesoría que coadyuva en acciones específicas de concertación, coordinación, planeación, promoción, seguimiento y vigilancia.

Es precisamente esta diversidad de Órganos Colegiados, su evolución a través del tiempo y sus diferentes funciones de acuerdo con el organismo estatal adscrito, lo que detona la necesidad de identificar cómo es que están funcionando y el ecosistema actual que conforman.

2. Justificación del diagnóstico

Realizando un esfuerzo por consolidar una administración pública eficaz, legal y participativa, en 2022 la Secretaría de Participación Ciudadana realizó un primer esfuerzo revisando los ordenamientos jurídicos estatales y, con la información obtenida, se elaboró un inventario con los 212 Órganos Colegiados identificados en todo Nuevo León.

Para confirmar esta información y complementar el ejercicio, ese mismo año se realizó un *Censo de Órganos Colegiados de la Administración Pública del Gobierno de Nuevo León 2022*, mismo que fue dirigido a las dependencias estatales con el propósito de solicitar información de cada uno de los órganos que le corresponden, datos que alimentaron un primer Diagnóstico de los Órganos del Poder Ejecutivo del Estado de Nuevo León (2022).

En la actualidad, la falta de una herramienta integral que gestione la información de los Órganos Colegiados de cada dependencia, organismo y entidad gubernamental, junto con información relevante sobre su composición, estado presente y el impacto que generan; representa un reto significativo para su evaluación y seguimiento. Con el fin de tener una

ruta clara para el desarrollo de dicho sistema la Secretaría de Participación Ciudadana realizó en mayo del 2023 un sprint de diseño que involucró la participación de academia, sociedad civil y personas funcionarias públicas, como resultado se publicó el documento **Modelo de Evaluación y Seguimiento de los Órganos Colegiados de la Administración Pública Estatal**, que marca los lineamientos de diseño de una herramienta que permita aportar valor real dentro y fuera de la administración pública. Dicho documento está disponible para su descarga en <https://participacionciudadana.nl.gob.mx/publicaciones/>.

Con fines de actualizar la información publicada hace dos años, se ha elaborado la estructura de un nuevo diagnóstico exploratorio utilizando otro enfoque metodológico mixto que combina métodos cuantitativos y cualitativos con la intención de ofrecer una visión completa de la situación actual de los Órganos Colegiados, identificando los factores clave que influyen en su desempeño.

3. Metodología

Este diagnóstico toma como fuentes de información las respuestas a la última edición del *Censo de Órganos Colegiados de la Administración Pública del Gobierno de Nuevo León 2023* (de ahora en adelante nombrado como '*Censo 2023*'), actas e informes disponibles sobre los órganos consultados, la legislación vigente, los ordenamientos jurídicos de las dependencias y entrevistas semiestructuradas a personas que han participado en uno o varios de estos espacios; analizándolos desde una metodología mixta que toma en cuenta los aspectos tanto cualitativos como cuantitativos.

Asimismo, tiene un enfoque limitado a analizar aquellos **Órganos Colegiados que cuenten con participación ciudadana**. El criterio de la selección de órganos que integran el universo para el estudio es, que como parte de su integración contemplen asientos con derecho a voz y voto para personas habitantes del estado que no formen parte de la administración pública. Es decir, aquéllos **donde la participación ciudadana se ejerce con una incidencia mayor a sólo emitir opiniones técnicas o de una población representada**.

Objetivos

El objetivo general de este diagnóstico es presentar propuestas para promover la mejora en la integración y operación de los Órganos Colegiados con participación ciudadana de la Administración Pública Estatal de Nuevo León.

De manera más detallada, los objetivos específicos que se desean alcanzar y sostendrán dichas propuestas son:

- Identificar la pluralidad y representatividad con la que están conformados los Órganos Colegiados.
- Evaluar la efectividad de los acuerdos tomados por los Órganos Colegiados en su ámbito de facultades.
- Identificar las prácticas de transparencia y rendición de cuentas de los Órganos Colegiados, así como sus canales de comunicación y retroalimentación con la ciudadanía.

Censo 2023 y la Encuesta del CNGE

Actualización y análisis de levantamiento de datos

En marzo de 2023, con el objetivo de hacer una actualización complementaria a los resultados obtenidos con el primer ejercicio realizado en 2022, se volvió a realizar el Censo, esta vez integrando los

reactivos necesarios para cumplir con la Encuesta del Censo Nacional de Gobiernos Estatales (CNGE) 2023, un mecanismo llevado a cabo anualmente por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

El diseño original de este Censo tuvo como objetivo principal que cada dependencia fuese responsable de identificar y catalogar sus Órganos Colegiados. Sin embargo, adolecía de la falta de inclusión de los criterios establecidos por el CNGE (Tema que atiende, Nivel de incidencia, Características de las personas participantes, Procedimiento de acceso de los participantes), esenciales para una comprensión detallada de los espacios de participación ciudadana.

El integrar ambos instrumentos y sus indicadores, permite conocer de forma más amplia los espacios de participación de la administración pública en los que las personas conectan con su gobierno.

De esta manera, el fortalecimiento del proceso propio de la Secretaría de Participación Ciudadana, complementado con el CNGE del INEGI, componen el conjunto de datos que han permitido delimitar los Órganos Colegiados en el cual se centra este documento.

Órganos Colegiados con participación ciudadana

Siguiendo el criterio metodológico para la selección de espacios con participación ciudadana, el diagnóstico se centra en un universo de **104 Órganos Colegiados** que, en respuesta al Censo dijeron incluir en su composición a personas ciudadanas, académicas, expertas y organizaciones de la sociedad civil, entre otras; que además cuentan con voz y voto durante las sesiones.

Para entender este universo dentro de la administración del Gobierno de Nuevo León, la Ilustración 1 los segmenta de acuerdo con la clasificación presentada anteriormente. Asimismo, se hizo una comparación entre la respuesta de si éstos incluyen participación ciudadana y sus normativas, encontrando una diferencia de 6 órganos en los que, si bien se considera este elemento por parte de la persona que respondió al Censo, su normativa sustenta que contrario a su interpretación, no hay elementos que sustenten que existe la participación ciudadana dentro de los mismos.

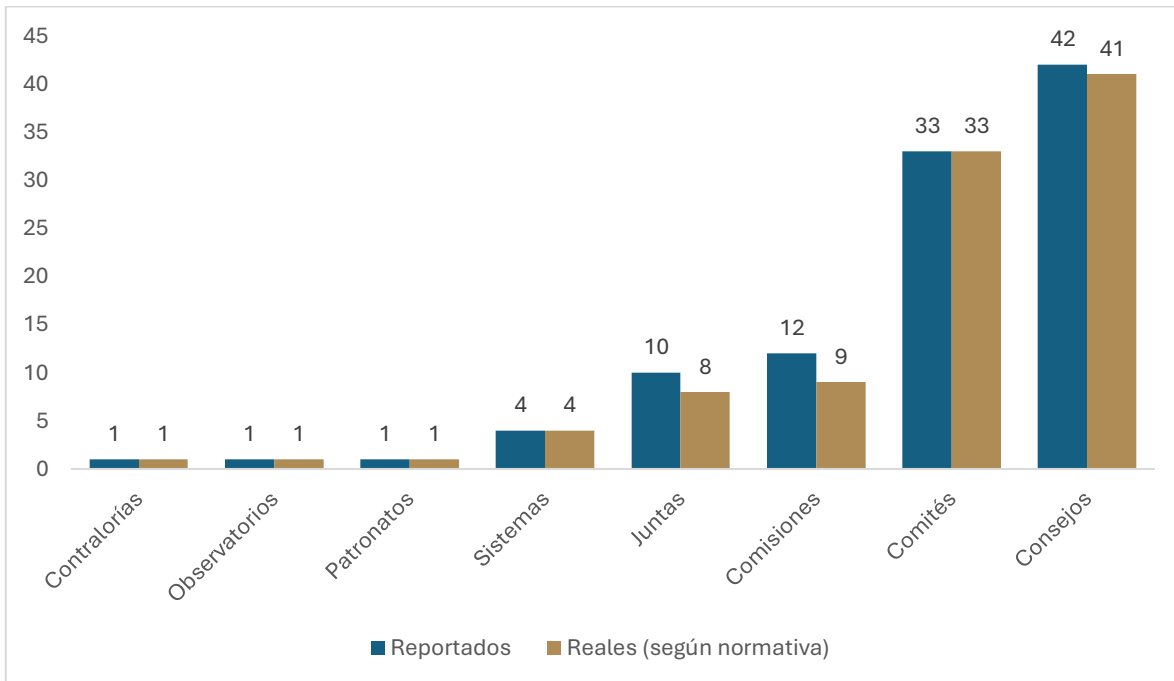


Ilustración 1 - Comparación de Órganos Colegiados con participación ciudadana según normativa y aquellos reportados en el Censo 2023.

Aunque se considera que un órgano cuenta con participación ciudadana por el hecho de contar con **asientos para personas ajenas a la administración con voz y voto**, muchos de éstos son ocupados por una invitación directa, es decir, no se ocupan como resultado de una convocatoria abierta a toda la población.

En contraste, las figuras específicas de Consejos de Participación Ciudadana y Consejos Consultivos de Participación Ciudadana sí garantizan principios de apertura por el hecho de que su normativa establece un proceso de conformación incluyente a

partir de una convocatoria abierta a toda la población del estado. Esta importante consideración será analizada más a fondo posteriormente.

Y aunque el aspecto es fundamental para analizar los Órganos Colegiados desde una perspectiva participativa, existen otros elementos complementarios que merecen ser examinados.

Conformación, Efectividad y Transparencia

Partiendo del hecho de que todos los Órganos Colegiados tienen un ciclo de operaciones similar, se delimitaron tres pilares para el análisis del presente diagnóstico, cada uno identificado con las etapas de inicio, operación y rendición de cuentas de estos instrumentos:

- **Conformación e integración:** Proceso de creación del órgano, diseño de objetivos, convocatoria y/o proceso de selección, número y perfiles de integrantes.
- **Efectividad e incidencia:** Alcance de objetivos y trascendencia de las recomendaciones realizadas en el ciclo de políticas públicas de la dependencia promotora del Órgano, la organización interna del mismo y el cumplimiento de las funciones de las personas integrantes.

- **Transparencia y rendición de cuentas:** Cumplimiento con las obligaciones de transparencia, junto con esfuerzos continuos por difundir y hacer de conocimiento público el trabajo realizado.

4. Hallazgos

Desde una perspectiva general basada en el análisis de los datos, se puede observar que, de los 104 Órganos Colegiados reportados, 42 de ellos funcionan como Consejos Consultivos o de Participación Ciudadana. Esto significa que el **40% de los espacios de deliberación en la Administración Pública Estatal de Nuevo León cumplen plenamente con los criterios de participación ciudadana** establecidos en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Nuevo León.

Si bien en la sección anterior se mencionó que, a partir del análisis exhaustivo de los marcos legales se identificó un universo de 104 Órganos Colegiados con participación ciudadana, es importante mencionar que ésta puede ser real o parcial y son 98 los que cumplen con criterios de voz y voto, mientras que los 6 restantes permiten que sus integrantes se expresen, pero no tienen derecho a voto dentro del espacio deliberativo.

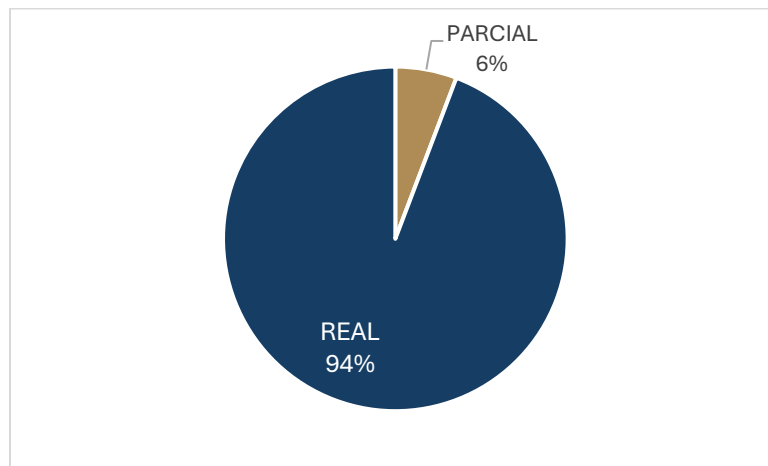


Ilustración 2 - Porcentaje de Órganos con participación real (voz y voto) y con participación parcial (voz o voto)

De las 79 dependencias u organismos de la Administración Pública Estatal que respondieron el Censo 2023, 48 cuentan con Órganos Colegiados con participación ciudadana.

Una vez comprendido el concepto de participación ciudadana en el contexto de estos espacios colegiados, es fundamental profundizar en este tema mediante la identificación y análisis de los hallazgos en las diferentes etapas del ciclo de funcionamiento de los Órganos Colegiados.

Conformación e integración de los Órganos Colegiados

Durante el ciclo de vida de los Órganos Colegiados, la conformación es la etapa inicial en la que más se evidencia la disposición política de promover la participación ciudadana para la resolución de problemas públicos a través de mecanismos institucionales. Y es que, al garantizar un correcto diseño, convocatorias accesibles, difusión efectiva, e incorporación de espacios para la discusión y toma de decisiones para todas las personas y no sólo para aquellas que se encuentran dentro de la estructura gubernamental, se promueve activamente el derecho a participar.

La manera de integración de los Órganos Colegiados suele realizarse mediante invitación directa por parte de los titulares de las dependencias y entidades, así como del propio Titular del Ejecutivo. Esto implica una limitante a la participación, ya que se puede priorizar el mantenimiento de relaciones políticas por encima de la emisión de opiniones críticas que beneficien el bien común en relación con las acciones, proyectos o programas de la entidad o dependencia.

A continuación, se presentan los hallazgos relacionados a estas dos etapas tan cruciales para garantizar la apertura ciudadana en estos espacios.

Principios de pluralidad y representatividad en la conformación

El derecho a la participación parte de la concepción de que todas las personas son diversas, y que en dicha diversidad reside la riqueza que permite encontrar soluciones a problemas colectivos complejos.

La pluralidad, entendida como una multiplicidad de grupos, perspectivas y opiniones que coexisten en un mismo espacio, se contrapone a lo homogéneo y lo singular. Mientras que la representatividad se refiere a la habilidad de una persona o grupo de personas de actuar y tomar decisiones en nombre de un grupo más grande, cuyos intereses e ideas comparten. Sobre este último concepto, podemos dividirlo en dos dimensiones:

- **Descriptiva.** Centrado en asignar cuotas o cantidades específicas a grupos sociales para su representación.
- **Sustantiva.** Enfocado en cómo la representación de un grupo impacta en la agenda política promovida por el mismo.

La representatividad descriptiva (acorde a la conformación poblacional) no necesariamente reduce la marginación social y política que enfrentan ciertos grupos, debido a que pueden intervenir otras variables según el contexto. Una diversidad “visible” no implica el reconocimiento político de dichas culturas y sujetos, ni tampoco garantiza su participación.

En este sentido, se puede observar que muchos de los Órganos cuyo fin es impactar en políticas públicas para el beneficio de una población específica, pueden no estar teniendo esta representación sustantiva al no incluir espacios de deliberación para representantes de sectores que requieren de atención prioritaria desde las interseccionalidades que viven más allá del mero hecho de pertenecer a un nicho poblacional.

Para apuntalar estas áreas de mejora, es necesario que la conformación de los Órganos Colegiados esté diseñada de manera que busquen darle valor a las voces que tienen los conocimientos para enriquecer las decisiones públicas desde la arena ciudadana.

Conformación e integración de los Órganos Colegiados

“Los gobernantes piensan que por el hecho de tener el mandato popular ya saben todo y su inteligencia, su lógica, su capacidad de

*raciocinio los va a llevar a decidir todo, con sus integrantes y técnicos de las oscuras oficinas de Gobierno, necesitan de los que saben, **necesitan de los que han luchado por causas que son causas también del Gobierno** [...] porque si tú propicias la participación ciudadana [...] los haces coprotagonistas de la misión que un gobernante tiene en distintos ámbitos del quehacer gubernamental”.*

–José Natividad González Parás

La etapa de conformación se refiere al proceso de diseño y convocatoria del organismo. Durante esta fase se establecen sus objetivos, perfiles, plazos y temporalidad; así como su relación con la entidad convocante. Una vez constituido el Órgano Colegiado, su ciclo de vida continúa con la fase de integración, que comienza cuando las personas seleccionadas para formar parte de este toman protesta para su instalación formal. Es a partir de ese momento, que se reconoce oficialmente la figura colegiada, se determina el rol de cada integrante y se inician las sesiones.

Para comprenderlo de mejor forma, este proceso puede esquematizarse de la siguiente manera:

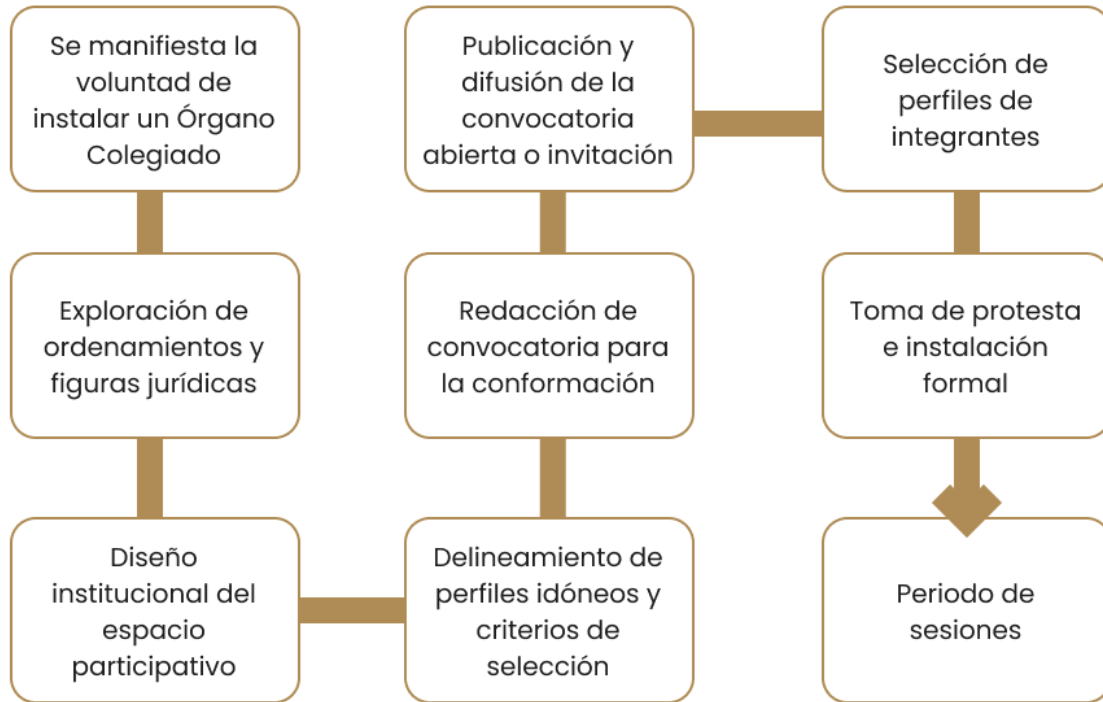


Ilustración 3 - Proceso de conformación e integración de los Órganos Colegiados

Resulta fundamental identificar que la definición de perfiles idóneos es crucial para garantizar la efectividad de la participación ciudadana, así como que los criterios de experiencia y conocimiento utilizados en la selección deben estar alineados de manera precisa con los objetivos del Órgano Colegiado.

Cuando se lleva a cabo de manera efectiva, es posible orientar la conformación del órgano hacia la incorporación de personas

técnicamente competentes, que no solamente posean conocimientos teóricos, sino también una comprensión vivencial y profunda de la problemática que las políticas públicas de la dependencia buscan resolver.

Es importante subrayar que los entes públicos deben demostrar voluntad política para asegurar que los Órganos Colegiados cuenten con la representación sustantiva mencionada anteriormente, lo que se logra mediante el diseño de una convocatoria que busque activamente atraer a las y los candidatos adecuados.

Asimismo, es necesario utilizar canales de difusión apropiados para garantizar que dicha convocatoria llegue a las personas interesadas que puedan aportar una visión integral sobre la temática que abordará el Órgano Colegiado.

La consideración de todas estas aristas durante la etapa de conformación no depende de la decisión individual de una persona, sino que se rige por lo establecido en el instrumento que los consolida. Este instrumento puede adoptar diversas formas, como Leyes, Reglamentos, Decretos, Acuerdos o Lineamientos, entre otros documentos oficiales.

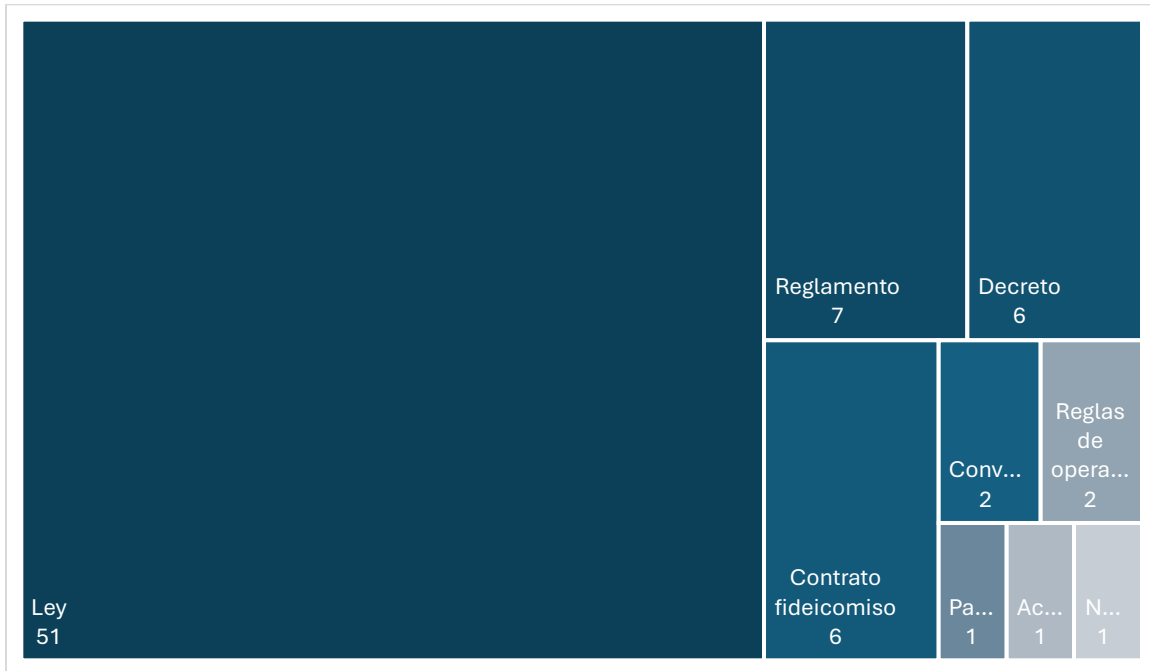


Ilustración 4 - Tipos de normativas que consolidan la conformación de los Órganos Colegiados

Dentro del universo de normativas que se observan en el gráfico anterior, es importante señalar que **se trata de 77 figuras distintas y cuya mayoría son poco específicas**, ocasionando que el proceso actual para la constitución de los Órganos sea diverso y poco homogéneo, lo que dificulta que todos ellos funcionen como verdaderos entes de control. Sólo aquellos órganos correctamente alineados al Reglamento de la Ley de Participación Ciudadana Para el Estado de Nuevo León, son los que garantizan que este proceso sea abierto y que realmente se dé la

participación ciudadana de manera integral más allá de la voz y el voto dentro de los espacios colegiados.

En este sentido, **solamente 4 de los 104 Órganos Colegiados reportaron haber publicado una convocatoria abierta** para que cualquier persona del estado pudiera aplicar y ser considerada a ocupar alguno de los asientos ciudadanos.

Como se ha venido mencionando, la naturaleza de estos espacios de deliberación busca integrar una visión externa a la de la función pública para fortalecer el rumbo de la política pública bajo el encargo de un organismo estatal en particular. Sin embargo, los criterios de conformación para que las personas puedan ocupar estos asientos revelan que el **principio de apertura** no está siendo respetado por la mayoría de los órganos, ya que los mecanismos de convocatoria abierta siguen siendo una absoluta minoría, mientras que las invitaciones directas predominan en la representación externa.

*“Una de las deficiencias es que, muchas veces, [los Órganos Colegiados] terminan integrados por gente amigable, simpatizante, **allegada a los titulares**. Eso no sirve... entonces, ¿para qué los quieres?”*

–Fernando Elizondo

Aunque podría considerarse que el mecanismo de invitación directa asegura la presencia de personas expertas en un tema particular, en realidad limita la posibilidad de un proceso basado en criterios de evaluación de los perfiles que garantizaría que el espacio en cuestión sea ocupado por alguien con igual o mayor capacidad que aquellas que son invitadas directamente.

Además de esta área de oportunidad en la que personas con amplios conocimientos y experiencia en relación con un tema no tienen medios de acceder a un espacio tan importante, también se presenta la arista de la representación territorial, puesto que el centralismo bajo el cual funcionan la mayoría de los Órganos Colegiados impide que quienes viven en los municipios fuera del Área Metropolitana de Monterrey (AMM) cuenten con un espacio que les permita abonar desde su visión local.

“Híjole, te voy a platicar por qué cuando entro y veo, me molesta que era como el área metropolitana. Y yo fui con el gobernador y le dije: ‘¿Jaime, y norte y sur?, vete a conocer Sabinas, vete a conocer Doctor Coss’”

–Carmen Garza T. Junco

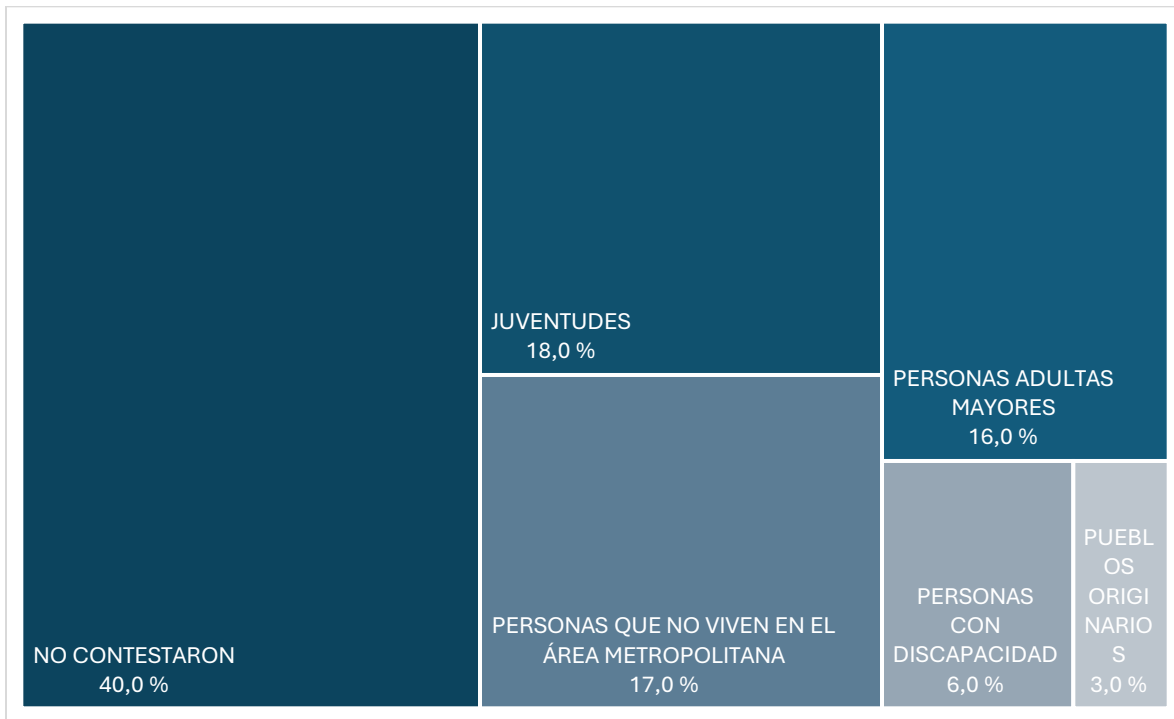


Ilustración 5 - Grupos prioritarios de los Órganos Colegiados reportados por las dependencias

La inquietud expresada por Carmen Garza T. Junco surge desde la realidad en la que solamente el 17% de los Órganos Colegiados cuenta con una representación de personas que habiten fuera del Área Metropolitana de Monterrey, lo que provoca que no sólo se pierdan los saberes y visiones de quienes no residen en la capital del estado o en sus cercanías, sino que tampoco se consideran de manera suficiente a otros grupos poblacionales prioritarios que presentan necesidades interseccionales dentro del amplio abanico temático que la administración estatal debería abordar de manera integral.

Además de este tema sobre la falta de representatividad derivada de unos lineamientos transversales a las normativas que dan pie a estos órganos deliberativos, existe también una necesidad de apuntalar la estructura que éstos tienen desde su diseño.

*“Aspectos negativos... **que se dé una apariencia que no es real.** Yo creo que es peor que no tener nada [...] porque entonces ya no hay ni siquiera el impulso de decir “necesitamos esto”, y muchas veces lo que yo observé es que los Consejos Consultivos terminaban poblados en su mayoría por gente allegada, simpatizantes del titular de la dependencia. Entonces... eso tampoco funciona.”*

–Fernando Elizondo

Los Órganos Colegiados creados por el Reglamento de la Ley de Participación Ciudadana y por la Ley Orgánica de la Administración Pública Estatal contemplan para su integración las siguientes figuras: un Presidente Honorario, que dependiendo de la normativa podrá ser la persona titular del Ejecutivo del Estado o el Titular de la dependencia a cargo, una Consejera o Consejero Presidente, que será una ciudadana o ciudadano; una Secretaría Ejecutiva, que podrá ser ocupada por la o el titular de la dependencia coordinadora del sector correspondiente; una Secretaría Técnica y un grupo multidisciplinario de consejerías integradas por la ciudadanía, agrupaciones o personas morales representativas de

los sectores de la sociedad. Sin embargo, el resto de las normativas mediante las cuales muchos de los órganos se integran, no contemplan una estructura específica, dejándola a consideración de cada dependencia.

	Ley Orgánica de la Administración Pública Estatal	Ley de Participación Ciudadana y su reglamento
Creación	Por instrucción de la persona titular del Ejecutivo	Obligatoria para todas las entidades y dependencias
Conformación	Invitación directa	Convocatoria abierta
Presidencia	Un presidente Honorario que será la persona titular del Ejecutivo del Estado	Presidencia ciudadana será elegido por votación entre las y los consejeros
Secretaría Ejecutiva	Persona titular de la dependencia	Elegido por votación entre las y los consejeros
Secretaría Técnica	Nombrada por la dependencia	
Consejerías	Sin especificar	Al menos 12 personas ciudadanas, bajo los principios de paridad e igualdad sustantiva.

Tabla 1- Comparativo de los consejos de participación ciudadana previstos en la legislación actual

*“No solamente por razones de democracia, sino por razones de la búsqueda de un Estado eficaz y eficiente, debería de haber cuotas de crecimientos de participación ciudadana, que había que imaginar de manera inteligente estas formas, **construir cauces y no diques, para la participación ciudadana**, esto más allá del diálogo y la concertación que te obliga ser gobernante.”*

–José Natividad González Parás

De acuerdo con los datos obtenidos en el Censo 2023, solo el 30% de los Órganos Colegiados reportan contar con una presidencia ciudadana, es decir, la persona que ocupa la presidencia no trabaja para el gobierno del Estado de Nuevo León.

Esto tiene implicaciones sobre las prioridades de agenda y el enfoque en los temas a discutir durante las sesiones de los Órganos, privilegiando visiones de personas funcionarias públicas por sobre la de personas ciudadanas, vulnerando la oportunidad de innovación sobre los programas que pudieran brindar las y los integrantes ciudadanos.

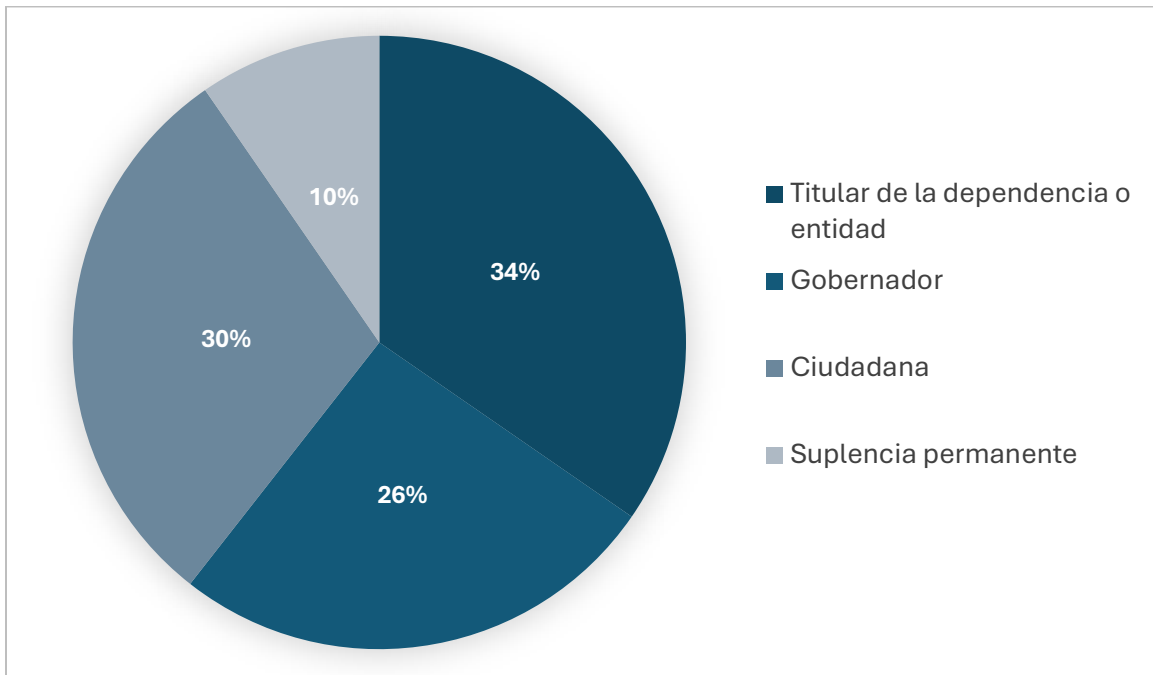


Ilustración 6 - Cargo de las personas designadas a la presidencia de los Órganos Colegiados reportados

Transitar hacia presidencias ocupadas por personas ajenas a la administración pública representa una importante oportunidad para posicionar los temas de interés compartido en la agenda pública, que pudieran estar fuera de la visión estratégica de las dependencias de gobierno por los vicios derivados de la operación diaria.

Es preocupante que muchos de estos espacios, siendo los únicos institucionalizados para el diálogo entre la administración pública y las personas ajenas a ella, se hayan convertido en escenarios de legitimación

forzada, simulación y con escasa influencia en las decisiones gubernamentales.

Tomando en cuenta el derecho a la participación y la representatividad sustantiva deseada para los Órganos Colegiados, existe una necesidad de homologar el marco normativo que le da vida a estas figuras, para que desde su origen se garanticen ambos elementos. Aunque a pesar de este obstáculo, existen espacios que vale la pena reconocer por las buenas prácticas que han venido realizando.

Buenas prácticas

Durante su entrevista, Luisa Peresbarbosa destacó que el Consejo Vía Libre, que opera a nivel municipal en San Pedro Garza García, implementa prácticas que podrían considerarse un excelente ejemplo para la conformación de órganos similares. Esto se debe a que el Consejo toma en cuenta una amplia variedad de perfiles, asegurando así una representación completa de las diversas perspectivas relacionadas con el proyecto en cuestión. En particular, esta conformación incluye a residentes locales, miembros de la sociedad civil, regidoras del municipio y personas expertas técnicas en el tema.

“... es un consejo equilibrado en el aspecto que hay dos representantes de vecinos o sea líderes vecinales, estamos dos de organizaciones civiles, están dos como expertos técnicos, están 2 regidoras... porque luego si hay consejos en los que como que es como el grupito de amigos.”

-Luisa Peresbarbosa

Efectividad e incidencia

“Los consejos que funcionan son aquéllos que llevan a la práctica lo que se habla en el consejo.”

–Consuelo Bañuelos

El objetivo principal de los Órganos Colegiados con representación y participación ciudadana es lograr un grado de incidencia –de la mano de las personas– en la propuesta, diseño e implementación de política pública en las áreas de interés de la ciudadanía. Es decir, los Órganos Colegiados aspiran a encausar la influencia ciudadana en el accionar gubernamental.

Convocar a un grupo de personas con conocimientos y experiencias relevantes en un área de interés colectivo tiene el potencial de enriquecer las políticas públicas de un gobierno, al tomar en cuenta diferentes perspectivas de cómo se vive una problemática en el estado. Desde estos espacios de participación institucionalizados, se puede determinar cómo participan las personas en las acciones de control, sobre qué asuntos, y con qué alcance.

Principios de efectividad e incidencia

De acuerdo con la *Guía Práctica para la Presupuestación basada en Resultados con Enfoque de la Agenda 2030*, para crear **valor público** se necesita “conocer las opiniones y los intereses de la ciudadanía, y entender sus necesidades desde el conocimiento colectivo, lo que conlleva también, el desarrollo de un proceso de legitimación y generación de capacidades requeridas en las democracias modernas” (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2023).

El Presupuesto basado en Resultados (PbR), es un modelo de gestión de recursos de los gobiernos que tiene como finalidad robustecer y priorizar el impacto de los servicios que se ofrecen a la población, para así aumentar la calidad del gasto público y la creación de valor para las y los ciudadanos. En la gestión pública, este modelo requiere de indicadores de desempeño materializados en una Matriz de Indicadores y Resultados (MIR).

La información obtenida tras el proceso de evaluación del programa o proyecto implementado sirve para diseñar mejores servicios o acciones en el siguiente ciclo presupuestario, aportando a la mejor toma de decisiones para el bienestar público. Es durante el ciclo de vida de las

políticas públicas que las y los ciudadanos pueden intervenir para proponer, cogestionar o monitorear programas y proyectos públicos.

Presupuesto asignado e indicadores

*“Lo que en realidad les interesaba [a las dependencias estatales entre 2003 y 2009] era dar a todas sus decisiones una **apariencia de legalidad, una apariencia de apertura, de transparencia, de modernidad** [...] pero a la hora de la hora, pues eran consejos consultivos nada más.”*

–Roberto Gallardo

Si bien existen pocas opiniones positivas sobre la eficiencia de los órganos con participación ciudadana, esto podría explicarse parcialmente por la falta de recursos con los que cuentan. El siguiente gráfico pone en evidencia que estos instrumentos suelen sostenerse por la buena voluntad de sus participantes, pero sin que cuente con un presupuesto asignado para materializar su propósito y asegurar un buen funcionamiento.

Visto desde el enfoque teórico-práctico del Presupuesto Basado en Resultados, que busca aproximarse a cómo los gobiernos mejoran la manera en que se gestionan los recursos con el fin de robustecer y consolidar los servicios que se ofrecen a la población, la falta de éstos da pie a varias problemáticas:

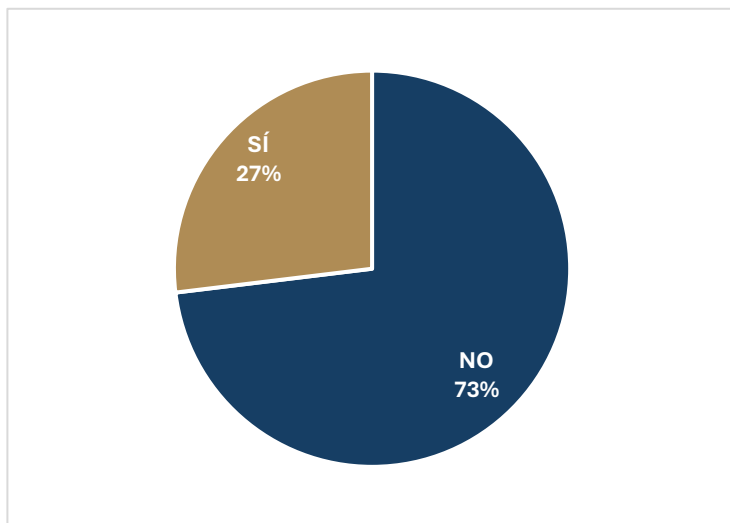


Ilustración 7 - Porcentaje de Órganos Colegiados con presupuesto asignado

- Limita la capacidad técnica para diseñar los órganos y para operar, pues requiere de una figura técnica para desarrollar las sesiones y seguir acuerdos.
- Disminuye el potencial de alcance para convocatorias abiertas a toda la población estatal y grupos de personas objeto de la política pública a tratar en estos espacios.
- Las personas interesadas en participar y con capacidad de abonar a las discusiones, lo hacen de buena voluntad, cuando pudieran recibir una gratificación para solventar gastos básicos que les permitan atender a las sesiones.
- Trae ineficacia en la toma de decisiones que a menudo requieren financiamiento para su implementación, ya que, sin un presupuesto, éstas pueden no llevarse a cabo.

- Le resta autonomía al órgano, pues sin presupuesto, puede depender de otros intereses superiores, comprometiendo así esta autonomía e imparcialidad en las decisiones.

Al comparar la operatividad y la percepción de eficiencia entre los órganos que cuentan con presupuesto y aquellos que no, se observa que los primeros, al disponer de un recurso tan fundamental como una secretaría técnica remunerada (o personal de apoyo a la misma), logran avanzar de manera más efectiva, especialmente porque los acuerdos reciben un mayor seguimiento. En contraste, los órganos con peor reputación comparten la característica de que las dependencias buscan cumplir con la normativa que les obliga a tener un Órgano Colegiado, pero no asignan personal administrativo cuya función principal sea el apoyo en la organización y desarrollo sus actividades.

La asignación de recursos también puede abordar algunas de las observaciones realizadas por personas que han participado desde fuera de la administración pública, ya que, aunque no esperan que su participación sea remunerada por el tiempo y esfuerzo que aportan, sí les gustaría recibir apoyos para aspectos tan esenciales como la movilización a las sedes de deliberación, ya que deben incurrir en gastos personales para elementos tan básicos como el estacionamiento.

“...las juntas eran en torre administrativa y los consejeros tenían que pagar su estacionamiento, son tonteras, pero a ver, estoy sirviéndote...”

-Carmen Garza T. Junco

Al proporcionar apoyos para aspectos logísticos esenciales, se fomenta una mayor inclusión y se busca garantizar que las voces externas a la administración pública puedan seguir aportando de manera efectiva y equitativa. Así, se fortalece el proceso de deliberación y se enriquece la toma de decisiones con diversas perspectivas, promoviendo una colaboración más eficiente y justa.

Además del tema presupuestal, el que algunos de los órganos no estén teniendo un trabajo eficiente y eficaz puede deberse a que los temas que están abordando no resultan prioritarios para la política estatal en un nivel *macro*, al no estar alineados con el Plan Estatal de Desarrollo (PED) o al Plan Estratégico de Consejo Nuevo León (PECNL).

Es posible apreciar que efectivamente existe una falta de alineación a la política estatal prioritaria en la mayoría de los órganos, lo que hipotéticamente

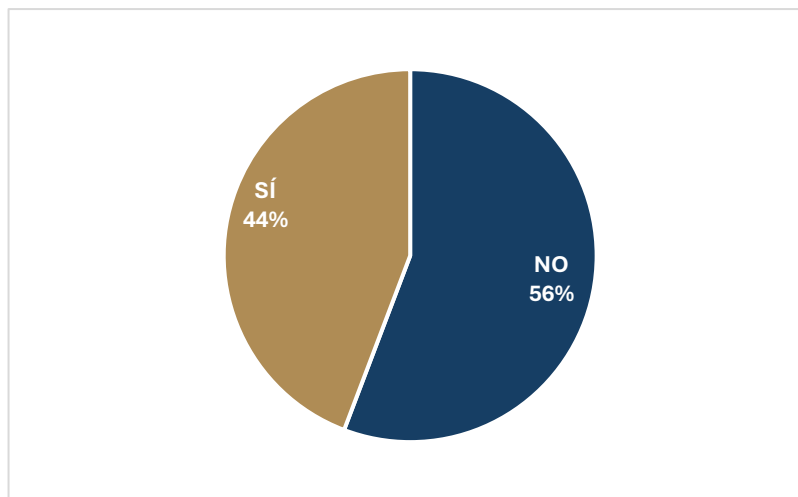


Ilustración 8 - Porcentaje de Órganos Colegiados alineados con el PED o PECNL

podría generar una falta de interés por parte de las dependencias para los temas que se estén discutiendo en estos espacios deliberativos.

Esto se relaciona con lo planteado anteriormente sobre el presupuesto basado en resultados, ya que el uso de recursos públicos debe destinarse a resolver problemáticas específicas mediante acciones claras que conduzcan a resultados claros y medibles. Por esta razón existen documentos como el PED y el PECNL, con los cuales se esperaba que los Órganos Colegiados estuvieran más alineados de lo que están actualmente.

De igual forma, el análisis del contenido de informes anuales de algunos de los Consejos de Participación Ciudadana² vigentes, arroja que no todos están alcanzando su vocación de incidir directamente en el ciclo de políticas públicas, sino que se tratan de espacios para la exposición de acciones que están llevando a cabo organismos de la sociedad civil; pero sin que dichas participaciones se reflejen en aportes a la función pública más allá de lo informativo sin mayor trascendencia.

Aunque es importante escuchar y conocer la experiencia de quienes abordan temas prioritarios para el gobierno desde espacios de incidencia externos, estas actividades deben llevarse a cabo fuera de las sesiones colegiadas. Son precisamente los asientos de participación con voz y voto los que crean las condiciones para que estos conocimientos influyan en el diseño o implementación de programas públicos, y quienes los ocupan deberían contribuir de manera más activa en la dirección del gobierno, en lugar de ser simples oyentes.

**La mera escucha o diálogo, por sí solos,
no generan un impacto positivo real.**

² Se puede consultar un ejemplo en https://transparencia.nl.gob.mx/archivos/ACTA_12_SESION_CPC_2023_CFIRMAS_IEM_1713366157.pdf

Según el INEGI, existen cinco niveles de incidencia en los que la participación de las personas con su gobierno se puede ubicar: diálogo, consulta, deliberación, cogestión y vigilancia, siendo el nivel de cogestión el de máxima incidencia sobre un programa o política pública. Las actividades de un Órgano Colegiado pueden caber dentro más de uno de estos niveles al mismo tiempo, pero la dependencia de la cual emana determina al momento de su creación el nivel que tendrá su órgano. Es deseable que las voces ciudadanas consigan influir sobre las decisiones gubernamentales más allá de un diálogo o consulta, y dependiendo de los objetivos que se definan para un Órgano Colegiado y de su cumplimiento, es que se puede hablar de dicha influencia.

- **Diálogo.** Se refiere al nivel en el que las autoridades y las personas participantes intercambian información respecto a temas o problemas en particular, en una relación de doble vía.
- **Consulta.** Se refiere al nivel en donde las personas participantes opinan o plantean propuestas sobre temas o problemas a partir de preguntas formuladas por las autoridades.
- **Deliberación.** Se refiere al nivel en el que las autoridades y las personas participantes debaten en forma colectiva para mejorar la adopción de una decisión determinada.

- **Cogestión.** Se refiere al nivel en el que las autoridades y las personas participantes se involucran de manera conjunta en la implementación de las políticas, programas y proyectos públicos.
- **Vigilancia.** Se refiere al nivel en el que las personas participantes realizan el seguimiento del cumplimiento de las decisiones públicas.

De acuerdo con el CNGE, existen órganos reportando que su nivel de incidencia es la cogestión. Sin embargo, esto contrasta con el análisis documental de la normativa que los sustenta, ya que muchos de ellos son únicamente de carácter consultivo. Esta discrepancia se debe al desconocimiento de las normativas dentro de las dependencias, la falta de comprensión del concepto de Órgano Colegiado.

En este sentido, el desconocimiento sobre el nivel de incidencia que debería tener cada órgano, de acuerdo con sus atribuciones normativas, es otro de los factores que contribuyen a su ineficacia; ya que si la misma dependencia desconoce el propósito para el cual fue constituido el órgano, difícilmente cumplirá con sus objetivos.

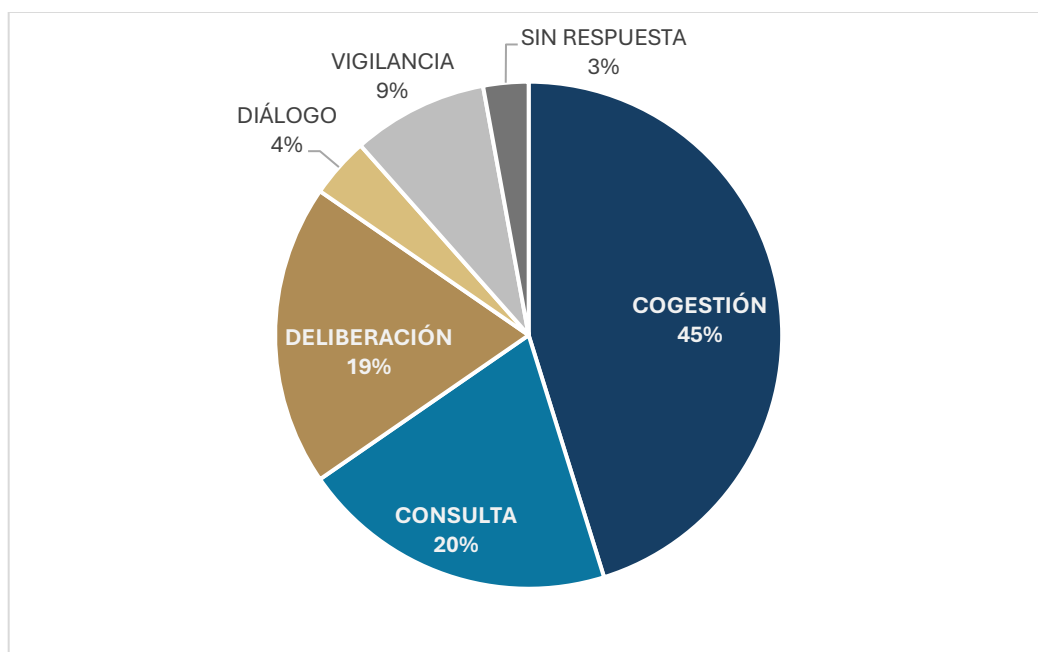


Ilustración 9 - Porcentaje de Órganos Colegiados según su nivel de incidencia reportado

De acuerdo con las personas entrevistadas, un obstáculo recurrente para la efectividad de los Órganos Colegiados es la falta de disposición institucional a la cooperación. A menudo, las dependencias omiten cumplir con su responsabilidad de proveer información y presentar los documentos pertinentes para la deliberación, como lo pueden ser presupuestos, actas, reportes o planes detallados de sus actividades. Consecuentemente, el diálogo y las sugerencias de las y los miembros del órgano pierden su capacidad de profundizar e influir en los asuntos relevantes para la dependencia. Una condición necesaria para promover

la efectividad de los órganos es la disposición institucional manifestada a través de la apertura de la información.

Derivado de la lectura de las actas reportadas por las dependencias — algunas de ellas con transcripciones de las discusiones que se dan durante las sesiones—, es notorio que existen Órganos Colegiados con áreas de oportunidad en su diseño y procesos internos para alcanzar la efectividad deseada. Algunos de los testimonios dentro de estos documentos evidencian que las personas ajenas a las instituciones llegan a las reuniones sin contar con datos previos, extensos y suficientes para emitir votaciones informadas, aún y cuando éstas tienen repercusiones importantes en políticas públicas que impactan de manera directa en la economía y dinámica de vida de las y los neoleoneses.

“...se tienen que enviar los documentos, la convocatoria y el material de trabajo, los documentos que se van a someter a consideración [...] porque las personas que estamos aquí, estamos votando a favor o en contra de algo que nos ponen en una tabla y nos dicen ‘va a ser así’ [...] no podemos venir a juntas donde no sabemos qué está pasando...”³

³ Transcripción de acta disponible en https://drive.google.com/file/d/1ZVanX5oE0Fik0N4V_WfIClSKvB0QGfgK/view

Este testimonio ilustra una mala práctica que afecta la efectividad del Órgano del cual proviene, ya que las resoluciones podrían estarse tomando sin un análisis adecuado de la información que no es previamente compartida, lo que provoca que las votaciones en el espacio colegiado se realicen de manera abrupta y bajo presión.

El problema de la falta de disposición institucional se ve exacerbado cuando no existe ningún mecanismo para hacer valer la voluntad de las personas que integran los Órganos Colegiados. **Al no ser vinculantes las recomendaciones emitidas por estos entes, su ejecución se encuentra subordinada a los intereses de la dependencia que lo alberga y, comúnmente terminan por archivarse sin llegar a la práctica.** Según los testimonios de las personas entrevistadas, la satisfacción de las y los consejeros aumenta cuando sus deliberaciones logran encauzar la acción pública, y no cuando éstas dependen de la buena voluntad de personas funcionarias que le puedan dar seguimiento o no, de acuerdo con su interés personal.

La importancia de una visión transformadora

Una evaluación efectiva de la incidencia de los órganos debe estar basada en el cumplimiento de objetivos o indicadores, y los resultados del

Censo demuestran que, debido a la falta de alineación a la política rectora de Nuevo León como lo son el PED o el PECNL, no es posible determinar si el funcionamiento de estos Órganos Colegiados abona o no al cumplimiento de la política estatal.

Incluso cuando el órgano busque abordar algunos de los indicadores establecidos en estos instrumentos, es importante que dicha alineación tenga un impacto beneficioso más novedoso. Esto debe resultar de un análisis de incidencia que no solamente se base en resultados cuantitativos, sino que también considere impactos cualitativos. Muchos programas públicos que son evaluados por la cantidad de participantes suelen estar ya consolidados y pueden no necesitar la intervención de personas externas a la administración para cumplir su objetivo.

Muchos de los indicadores de gobierno son cuantitativos, cabecitas contadas. ¿Cómo pasar a ser cualitativos? Dejar de ver cabecitas contadas, sino vidas transformadas.

–Carmen Garza T. Junco

Buenas prácticas

De nueva cuenta, el Consejo Vía Libre —de la alcaldía de San Pedro Garza García— fue resaltado en el área de efectividad e incidencia. Destaca de

este instrumento que existe una buena organización en cuanto a calendario, se envía previo a la sesión a las personas participantes el orden del día con los asuntos que van a tratar —para de esta manera llegar preparadas y abordar de buena manera los temas—, se comunica información concreta durante el espacio colegiado y existe un correcto seguimiento de los acuerdos tomados durante las sesiones.

“... siempre nos dicen el tiempo que va a durar la sesión y lo que va a venir en el orden del día, presentan información concreta, sí dan seguimiento a los comentarios que se hacen, o sea, si no te los resuelven para la siguiente sesión y sí toman en cuenta la opinión, sobre todo los proveedores con los que van a contratar para hacer ciertos servicios, nos los presentan a los proveedores que se seleccionaron, el que seleccionó en el consejo.”

—Luisa Peresbarbosa

Transparencia y rendición de cuentas

Principios de transparencia y percepción pública

La transparencia y la rendición de cuentas son dos pilares fundamentales del modelo de gobernanza conocido como "*Gobierno Abierto*" (Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos

Personales, 2024), mismo que busca innovar la gestión pública tradicional fomentando la apertura y el trabajo colaborativo con la ciudadanía para definir y resolver problemas públicos prioritarios.

“La gente iba a las juntas, ¿por qué?, porque nos dio información, nos dio la posibilidad de tomar decisiones”.

–Carmen Garza T. Junco

El proceso de rendición de cuentas tiene como finalidad informar de manera clara las acciones, detalles y procedimientos que las y los servidores públicos llevan a cabo en el cumplimiento de sus funciones y responsabilidades.

Desde la perspectiva gubernamental (Coalición Nuevo León Abierto, 2024), se identifican tres tipos de transparencia:

- **Activa.** Se refiere al cumplimiento de las obligaciones de transparencia de todos los sujetos obligados, así como al acceso a la información que generan sobre sus acciones, deliberaciones y actos relacionados con sus atribuciones.
- **Reactiva.** Se refiere a la obligación de las instituciones públicas de responder a las Solicitudes de Acceso a la Información (SAI) de manera oportuna, completa y veraz, proporcionando la información solicitada.

- **Proactiva.** Serie de acciones que permiten a las instituciones públicas identificar, generar, publicar y difundir información socialmente útil, enfocada en las necesidades de la población y que vaya más allá de las obligaciones de transparencia.

La Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Nuevo León⁴ establece que las dependencias y entidades deben transparentar las actas de sus Órganos Colegiados. Sin embargo, algunas dependencias no las publican, lo que representa una omisión administrativa y una falta al principio de transparencia que debe regir a cada uno de estos Órganos. La Ley no especifica detalladamente los requisitos para su publicación, lo que a menudo resulta en una limitada cantidad de actas disponibles que también suelen estar incompletas (falta de formas, acuerdos, etc.).

En este contexto, la transparencia funciona como mecanismo que implica “eliminar obstáculos y fomentar la apertura para la obtención de información” (Coalición Nuevo León Abierto, 2023), lo que resulta crucial en la construcción de una sociedad más justa, eficiente y democrática, en la que se promueve la confianza entre las personas y su gobierno.

⁴ Artículo 95 de la Ley de Transparencias y Acceso a la Información Pública del Estado de Nuevo León.

Disponibilidad de actas e informes

La transparencia y la rendición de cuentas son esenciales para fortalecer la legitimidad de la labor de los órganos y con ello impulsar la participación ciudadana. Es una obligación gubernamental publicar, informar y explicar los avances y resultados de sus acciones, así como su impacto en la garantía de los derechos fundamentales de las personas y sus organizaciones sociales, a través de espacios de diálogo público.

Esto contribuye a que la población tenga elementos para exigir a las mismas entidades públicas y sus órganos, el cumplimiento de acuerdos generados y planes de trabajo y, que estos sean acordes a las necesidades de las personas.

*“Que no lo vean como un trámite ni mucho menos como una amenaza.
A veces piensan que los vamos a atacar y por lo mismo **no liberan
información**. Se deben de corresponsabilizar los miembros del
consejo.”*

–Consuelo Bañuelos

La publicación de las actas, minutas o informes anuales de cada uno de los órganos es crucial para abonar al sentido de transparencia y rendición de cuentas, ya que es el método por el que cualquier persona puede

conocer el trabajo que éstos están realizando. El Censo muestra cuántos de los Órganos Colegiados han publicado estos documentos.

Si bien se les solicitó a las dependencias proveer de un enlace electrónico para verificar que estas actas o minutas se encuentren disponibles en los respectivos medios de comunicación, el proceso de verificación demostró que en realidad no todos fueron válidos

Y aunque muchos de los enlaces sí fueron válidos, las rutas de navegación dentro de los portales de las dependencias para llegar a ellas son sumamente complicadas. Es decir, **no existe una forma sencilla y**

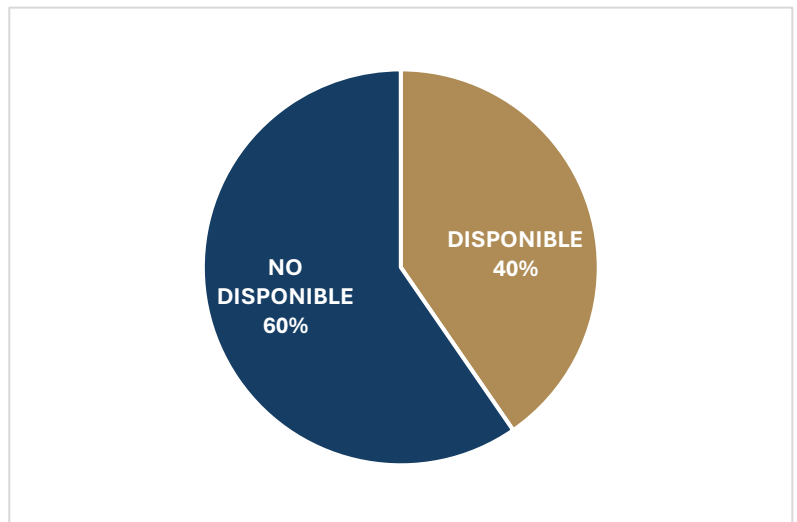


Ilustración 10 - Disponibilidad real de actas de las dependencias según lo reportado

accesible para que las personas puedan llevar a cabo estas consultas.

Igualmente, los resultados presentados solo reflejan aquello que las dependencias reportaron en el Censo, ya sea mediante un enlace a un portal web o enviando un archivo como respuesta, por lo que no se puede asegurar que el 40% de dependencias que reportaron actas válidas las

tenga disponibles en algún portal web para su difusión y consulta de cualquier persona.

“Hay una interfaz de transparencia, hermosísima, muy bien diseñada y todo y le pico aquí, le pongo en el buscador cuenta pública y me dice se encontraron 890 artículos que usted pide, y ahora ponte a buscar, o sea, es la mejor forma de no dar información.”

–Fernando Elizondo

Esta misma preocupación expresada por Fernando Elizondo se ve confirmada tras la revisión de los enlaces web reportados en el Censo, lo que confirma que solo el 40% de las dependencias realmente tienen las actas de los Órganos Colegiados disponibles para consulta.

Esta opacidad resulta preocupante, ya que no es posible conocer ni dar seguimiento a los acuerdos planteados por entes ajenos a las dependencias y a los órganos debido a la falta de disponibilidad de registros oficiales sobre las deliberaciones ocurridas durante sus sesiones. Al no contar con actas, tampoco se puede sustentar que estén operando con la frecuencia y el nivel de incidencia reportado en el Censo, ni que estén cumpliendo con los objetivos para los que fueron diseñados.

El análisis de los datos del Censo 2023 también demostró **que es más común que los Órganos con presidencias ciudadanas no cuenten con actas o minutas disponibles**. Estos resultados representan un llamado de atención respecto al funcionamiento de los Órganos con participación ciudadana y donde las dependencias y entidades promoventes fungen como secretaría técnica y deben procurar su institucionalización.

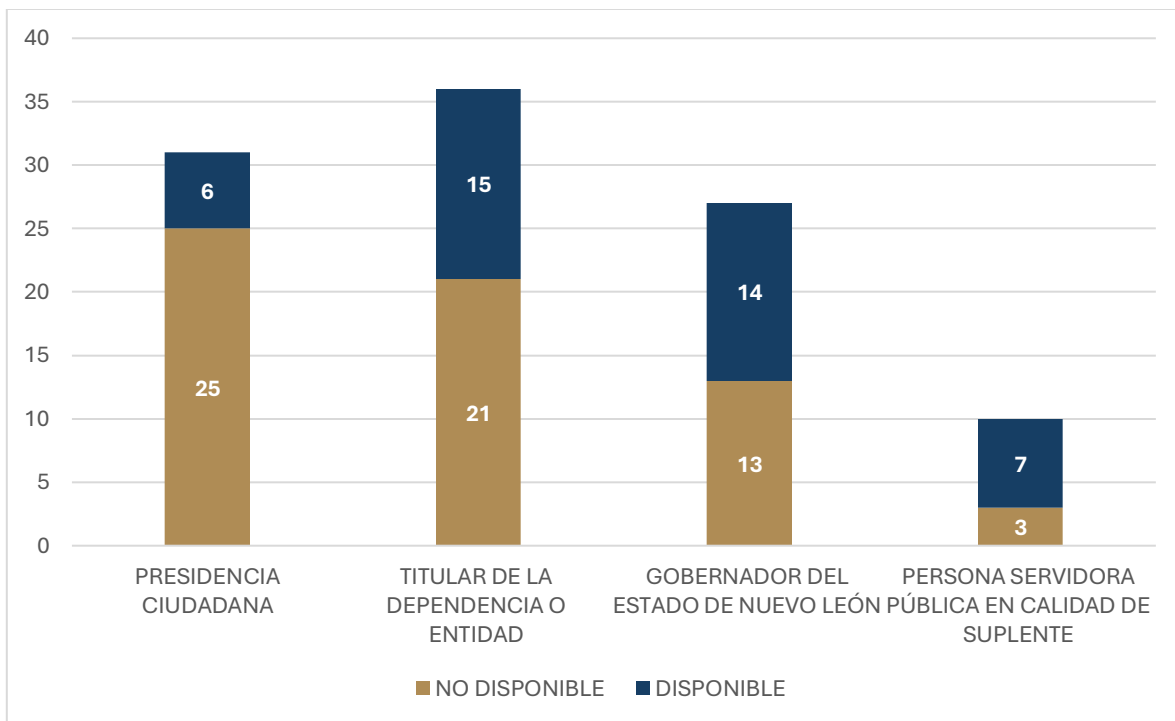


Ilustración 11- Disponibilidad real de actas o minutas por tipo de Presidencia del Órgano

Es posible que este fenómeno se esté dando por la falta de apoyo que las mismas dependencias le otorgan al Órgano Colegiado, ya que las

personas ajenas a la administración pública no cuentan con las capacidades para publicar estos documentos.

Sin embargo, la falta de apoyo o acompañamiento dentro de la misma dependencia hacia el Órgano Colegiado no es siempre la razón por las cuales no se publica la información de lo que ahí se delibera. Mariaurora Mota lo expresó de manera contundente en su entrevista:

*“Yo debería de informar a la comunidad lo que se va avanzando ¿no?,
sin embargo, por ejemplo, cada vez que hemos ido dicen ‘esta
información que tenemos es confidencial, no la compartan’”.*

–Mariaurora Mota

La transparencia sobre las discusiones dentro de estos espacios participativos debe ser un eje rector para informar a toda la población, incluyendo a aquellas personas que no son funcionarias, pero que desean consultar los debates y decisiones; por lo que la publicación de las actas es crucial en este sentido, ya que garantiza el acceso a la información. En ocasiones, éstas no son de acceso público debido a decisiones desconocidas o arbitrarias; sin embargo, la justificación para no publicar información debe basarse en los lineamientos establecidos por la

legislación en materia de acceso a la información y transparencia, y no en decisiones unilaterales de funcionarios gubernamentales.

“El gobierno tiende a mantener sus decisiones cerradas, a no involucrar a la ciudadanía y a tratar de sacarle la vuelta lo más posible a cualquier tipo de rendición de cuentas o de involucramiento ciudadano.”

–Roberto Gallardo

Por otra parte, los informes anuales —otro de los instrumentos de rendición de cuentas y transparencia— permiten reportar los resultados y acciones implementadas durante dicho periodo de tiempo. En este caso, son las dependencias las encargadas de reportar el estatus de los acuerdos y acciones llevadas a cabo por los Órganos Colegiados.

Es común que los acuerdos tomados en los Órganos no lleguen a incidir en la política pública —por falta de seguimiento a los mismos o de alineación a la *macropolítica*—, por eso también es poco recurrente que los resultados de sus acciones sean reportados en los informes anuales de las dependencias que los promueven. Pero identificar esto se vuelve

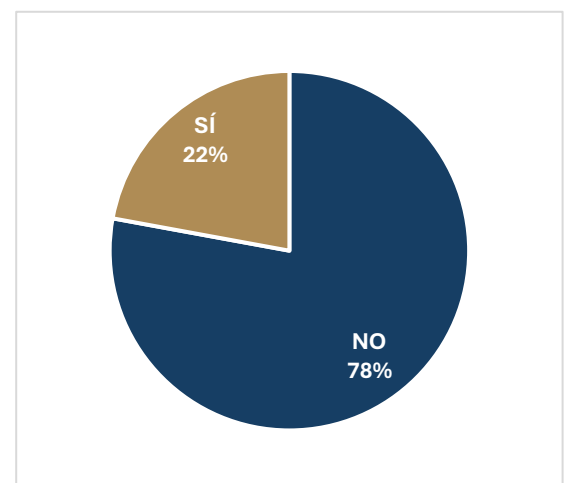


Ilustración 12 - Órganos Colegiados que cuentan con informe anual

sumamente complicado, ya que solamente el 22% de los órganos cuentan con informe anual.

El hecho de que el 78% de los Órganos Colegiados no cuenten con informe anual y que el 60% no publique las actas de sus sesiones ya resulta crítico, y para volver la situación más complicada, a partir

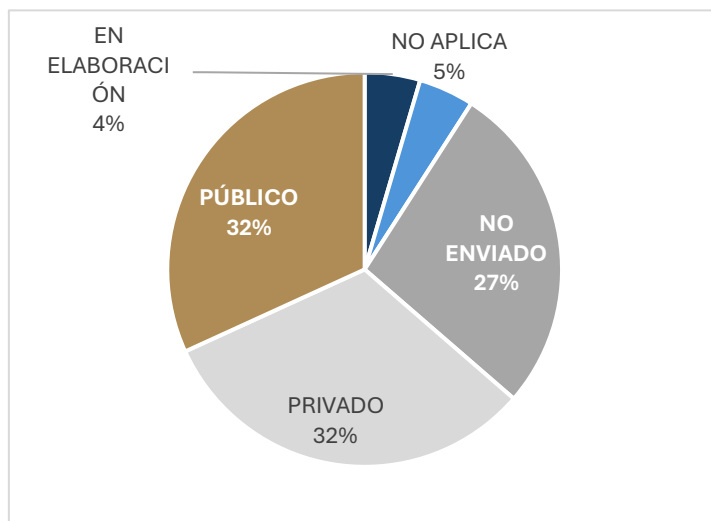


Ilustración 13 - Estatus del informe anual de los Órganos Colegiados

de las respuestas al Censo se ha identificado que solamente el 32% de los reportes mencionados son públicos.

*“Entonces ahí está la primera trampa, o sea, te invito a que eches rollo y cuando termines de echar el rollo, pues gracias, tomaremos en cuenta y les mantendremos informados y se acabó. **Nunca volviste a saber [...].”***

–Roberto Gallardo

Los hallazgos del Censo contradicen directamente los principios y objetivos establecidos en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Las acciones de las dependencias respecto a sus

obligaciones muestran apatía y desinterés, incluso por aquellas más básicas que establece la Ley.

Adoptar una actitud proactiva permitiría que las dependencias cumplan, en primer lugar, con sus obligaciones administrativas y, una vez institucionalizados los procesos de documentación y difusión, abrir espacios para la implementación prácticas más innovadoras de rendición de cuentas, disminuyendo los esfuerzos dedicados a las prácticas de transparencia reactiva.

Buenas prácticas

Aunque en la realidad del ecosistema de los Órganos Colegiados la falta de rendición de cuentas es una realidad, una buena práctica es que de forma voluntaria las instituciones públicas respeten el principio de transparencia proactiva para buscar atender las necesidades de información de la población y propiciar que sea aprovechada para resolver problemas que impactan en su calidad de vida.

Como parte del Censo 2023, se solicitó a las dependencias proveer los enlaces para la consulta de las actas generadas de acuerdo con sus reuniones. A partir de la revisión de las respuestas a este reactivo, se detectó que algunas de ellas cuentan con un apartado propio en sus sitios

web para alojar estos documentos, haciéndolos de esta manera públicos y de fácil acceso.

Además de estas actas o reportes, otra de las herramientas que es de suma utilidad para fortalecer la transparencia sobre el actuar de los Órganos Colegiados, son las transmisiones en vivo de sus sesiones. El hecho de que cualquier persona pueda presenciar virtualmente en tiempo real estas discusiones representa una total apertura que permite a la ciudadanía conocer los temas que se están deliberando, así como el razonamiento detrás de las decisiones que se toman.

5. Casos insignia de éxito

El caso del ICV

El Consejo del Instituto de Control Vehicular (ICV) ejemplifica la importancia de la colaboración entre la ciudadanía y las autoridades. Dentro de este consejo, las personas integrantes propusieron diversos temas para su atención, entre los cuales se destacaba la generación de datos estadísticos de tráfico a través de un organismo designado. Como resultado de un arduo trabajo en la elaboración de una iniciativa, surgida desde el mismo consejo, esta propuesta fue finalmente promulgada como ley. De esta manera, nació El **Observatorio Ciudadano de Seguridad Vial** (OCISEVI) que está conformado por personas habitantes de Nuevo León y autoridades, cuyos esfuerzos se enfocan en recabar y analizar la información sobre los siniestros viales ocurridos en el estado.

Metrorrey y el uso de firmas electrónicas

En recientes años, el Consejo de Administración del Sistema de Transporte Colectivo Metrorrey ha implementado un sistema innovador para recopilar las firmas de las personas participantes en este organismo. Este sistema utiliza firmas electrónicas expedidas por el Sistema de Administración Tributaria (SAT). Gracias al uso de esta tecnología, los

documentos que requieren firma pueden procesarse casi de inmediato, lo que representa un avance significativo en términos de efectividad y transparencia.

El resto de los Órganos Colegiados se enfrentan con procesos aletargados, ya que las actas se tienen que construir al finalizar cada sesión, y no es sino hasta que éstas están impresas y se recaban las firmas autógrafas en documentos originales cuando se puede dar cumplimiento de los encuentros y dar paso a la cristalización de los acuerdos. Asimismo, el uso de firmas electrónicas garantiza que las personas integrantes de un Órgano Colegiado autoricen el contenido de los documentos y que estos no puedan sufrir modificaciones posteriores, lo que fortalece la transparencia y legitimidad del proceso.

Consejos consultivos de reciente creación

La Secretaría de Participación Ciudadana, a través de la Dirección de Implementación de Instrumentos y Mecanismos de Participación Ciudadana (DIIMP), tiene la facultad de colaborar con las dependencias, organismos y entidades interesadas en crear un Consejo Consultivo Ciudadano.

En 2023, se conformaron cinco Consejos Consultivos Ciudadanos en dependencias que aún no contaban con uno. Estos consejos fueron alineados con el Reglamento de la Ley de Participación Ciudadana de Nuevo León. Se les brindó asesoramiento en los procesos de convocatoria e integración, capacitando además a sus consejeras y acompañando en el desarrollo de sus sesiones. Dichos Consejos fueron:

1. Consejo Consultivo Ciudadano de la Secretaría de Participación Ciudadana.
2. Consejo Consultivo Ciudadano de la Secretaría de Turismo.
3. Consejo Consultivo Ciudadano de la Secretaría del Trabajo.
4. Consejo Consultivo Ciudadano del Sistema de Radio y Televisión de Nuevo León.
5. Consejo Consultivo del Sistema Estatal de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes de Nuevo León.

Se destacan las buenas prácticas de **estos consejos porque garantizaron una convocatoria amplia sin que todos los espacios fueran ocupados por invitación directa**, dentro de su integración **cuentan con diversidad ciudadana e igualdad sustantiva**, en su primera sesión se definieron su calendario y plan de trabajo, así como que transmiten en vivo de todas sus sesiones. **Elementos que se solventaron gracias a una apertura de tener un acompañamiento activo por parte de la Dirección de**

Implementación de Instrumentos y Mecanismos de Participación y
reconocer el valor de estos elementos.

6. Conclusiones y recomendaciones

Promover la incorporación de las y los ciudadanos en Órganos Colegiados tiene como propósito construir grupos de trabajo plurales, **para que a través de espacios deliberativos se pueda llegar a acuerdos que beneficien a tantos sectores de la población como se pueda representar** en estos espacios.

Y aunque los Órganos Colegiados tienen como objetivo principal fomentar el intercambio de opiniones para la implementación de acciones más eficientes, en el ámbito de la administración pública **no todos operan de la misma manera ni integran la participación ciudadana** en su estructura. Por tanto, se hace evidente la necesidad de que el gobierno incluya a actores no gubernamentales, tanto del sector privado, académico, así como de la sociedad civil, para abordar los problemas públicos y gestionar posibles soluciones.

Un correcto diseño del espacio participativo —partiendo desde su convocatoria y los espacios ofertados para la ciudadanía— y la correcta selección de perfiles, permite que los siguientes pasos del Órgano Colegiado sean más efectivos en el alcance de sus objetivos de representatividad, incidencia y rendición de cuentas.

La falta de criterios unificados causa un deterioro en la apertura a la participación pública al disminuir la accesibilidad a ciertos procesos para su integración y a la información de sus operaciones. La ausencia de una estructura unificada puede generar confusión o dificultades para entender cómo se forman ciertos órganos o como se toman decisiones, lo que a su vez puede socavar la confianza de estos procesos.

Resulta necesario promover el principio de apertura en la integración de los órganos, permitiendo que las personas mejor capacitadas para representar los intereses requeridos ocupen estos puestos. Los criterios de la invitación directa son subjetivos y poco claros, además de no ser evaluables ni transparentes, debido a que el proceso no suele documentarse para una posterior revisión que permita una mejora continua.

Debido a la opacidad bajo la cual operan la mayoría de los Órganos Colegiados, es necesario generar y transparentar documentación de manera proactiva. Y aunque esto conlleva un esfuerzo institucional importante, se debe de identificar de manera puntual cuál es la información más relevante para compartir con la intención de que sea

reusable y útil no solamente para el gobierno mismo, sino para otros agentes sociales que puedan utilizarla como insumo público.

Con el propósito de eliminar los procesos burocráticos que obstaculizan la transparencia, se recomienda diseñar una herramienta que unifique los procesos y facilite la publicación de dicha información relevante para su consulta sencilla.

De igual manera, se recomienda una mayor difusión y accesibilidad a las sesiones que tienen los órganos, aprovechando los medios digitales para dar a conocer el trabajo que se está llevando en estos espacios y dejando las grabaciones de éstas para la posterior revisión de cualquier persona interesada. Además, es fundamental el difundir dichas sesiones entre los grupos prioritarios que están siendo representados por los órganos, para así asegurar que dichas comunidades estén informadas y pueda participar, por lo menos de forma pasiva, en el proceso.

Por otro lado, debe ser una prioridad eliminar los obstáculos económicos y materiales que pueden afectar la participación en las sesiones de los Órganos Colegiados, ya que la falta de presupuesto asignado a esta operación resulta determinante para la baja frecuencia de sesiones y la limitada efectividad de los resultados.

Muchas de las recomendaciones mencionadas podrían abordarse mediante la creación de una normativa única para la conformación y operación de los Órganos Colegiados. **La existencia de múltiples directrices, cada una con diferentes enfoques y características, ha resultado en una operación heterogénea de estos órganos, lo que dificulta su capacidad de influir de manera significativa a través de la inclusión de perspectivas externas a la dependencia,** a pesar de que éste es uno de los principales propósitos de estos espacios de deliberación.

Finalmente, se recomienda aprovechar las herramientas digitales para facilitar y mejorar la transparencia de los Órganos Colegiados. El diseño e implementación de una plataforma digital centralizada permitiría la implementación de estrategias de evaluación más sofisticadas a través del monitoreo para la innovación social, independientemente de su tipo o clasificación. Esta plataforma podría concentrar toda la información relevante, facilitando su consulta tanto dentro como fuera de la administración pública estatal, dándole mayor legitimidad al trabajo que están realizando.

En conclusión, **la buena operación de los Órganos Colegiados es esencial para fomentar una administración pública estatal abierta más efectiva e inclusiva.** La apertura y transparencia en estos espacios no sólo mejoran la representatividad y rendición de cuentas, sino que también fortalecen la confianza pública en las decisiones tomadas, dotándoles así de la urgente legitimidad requerida por los gobiernos innovadores. La creación de una normativa única y el uso de herramientas digitales pueden ser los pilares clave que permitan superar los obstáculos actuales y promover una participación más accesible y activa.

Será solamente a partir de la adopción de compromisos claros con la transparencia, la accesibilidad, la inclusión y la participación ciudadana que los Órganos Colegiados podrán cumplir con su máximo propósito de reflejar diversas voces de la sociedad y contribuir a la formulación y seguimiento de políticas públicas más eficaces y plurales.

7. Glosario

- **Asiento Ciudadano:** Espacio asignado a las personas en general, para formar parte de un Órgano Colegiado, contribuyendo con su participación en la toma de decisiones y deliberaciones de éste.
- **Censo:** Recuento periódico oficial de los elementos de algún conjunto, con objeto de conocer su situación y su desarrollo.
- **Colegio/Colegiado:** Grupo de personas que se reúnen para tomar decisiones de manera conjunta. Espacios donde diversas personas, que forman parte del gobierno y representantes sociales, colaboran para influir en la administración pública.
- **Deliberación:** Se refiere al nivel en el que las autoridades y las personas participantes debate en forma colectiva para mejorar la adopción en una decisión determinada.
- **Dependencias:** Las referidas en el artículo 18 de la Ley Orgánica de la Administración Pública para el Estado de Nuevo León.
- **Entidades:** Los organismos públicos descentralizados, organismos públicos descentralizados de participación ciudadana, fideicomisos públicos, empresas de participación estatal, entidades de la administración pública paraestatal y demás unidades administrativas dependientes directamente del Titular del Poder Ejecutivo.
- **Gobernanza:** La manera en que se toman decisiones y se ejerce el poder en la administración pública. Implica la interacción entre el

gobierno, las personas y otros agentes sociales para abordar problemas públicos y lograr objetivos comunes.

- **Incidencia:** Capacidad de influir en las decisiones y acciones del gobierno.
- **Instrumentos de Participación:** Mecanismos previstos y reglamentados en la Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Nuevo León.
- **Mecanismos:** Son herramientas o instrumentos utilizados para facilitar la participación ciudadana en la toma de decisiones públicas. En este caso, los Órganos Colegiados son un mecanismo de participación ciudadana establecido en la Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Nuevo León.
- **Reglamento:** El Reglamento de la Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Nuevo León.
- **Organizaciones de la sociedad civil:** Aquellas organizaciones no gubernamentales a través de las cuales las personas ciudadanas se organizan en torno a objetivos y temas particulares de interés a efecto de incidir en los asuntos públicos relacionados con estas.
- **Titular del Poder Ejecutivo:** el Gobernador Constitucional del Estado de Nuevo León.

8. Marco legal y normativo

En Nuevo León, se está otorgando una notable importancia a la participación ciudadana mediante la implementación de instrumentos y mecanismos que permiten a la población involucrarse en las decisiones gubernamentales. La Secretaría de Participación Ciudadana desempeña un papel fundamental, promoviendo acciones que permiten a la Administración Pública adoptar medidas más efectivas y alineadas con las necesidades reales de quienes habitan el estado. Estas acciones se llevan a cabo conforme a lo establecido por la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Nuevo León y el Reglamento Interior de la Secretaría de Participación Ciudadana.

Algunas de estas funciones incluyen:

1. **Establecer e instrumentar mecanismos de participación directa:**
 - a. Promover la transparencia, la colaboración en gobernanza y la rendición de cuentas para solucionar problemas públicos.
2. **Fortalecer la participación social:**
 - a. Convocar a la ciudadanía a participar en los consejos consultivos de las dependencias estatales.

- b. Evaluar el funcionamiento de estos consejos y poner en marcha estrategias de mejora.

3. Colaborar con los consejos consultivos ciudadanos:

- a. Trabajar con los consejos de participación ciudadana establecidos en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Nuevo León.

4. Coadyuvar en el seguimiento de órganos:

- a. Apoyar en el seguimiento de Juntas, Consejos, Comités y demás órganos de la Administración Pública del Estado.

9. Referencias

Ávila Melgar, Mario N., & Arzaluz Solano, María del Socorro (2023). Organizaciones de la Sociedad Civil e incidencia política: casos de éxito en Ciudad Juárez, Chihuahua, en Sarabia Ríos, Cecilia, & Reyes Santos, Marcos S., Democracia, participación ciudadana y políticas públicas: experiencias locales de gobierno e incidencias sociales. Chihuahua: El Colegio de Chihuahua.

Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. (s.f.). La colegiación obligatoria de abogados en México. Colegiación profesional.
<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3086/6.pdf>

Burgos, R. M.; Castro, M. F. (2009). México: La calidad del gasto público. No. 7.
https://www.coneval.org.mx/rw/resource/coneval/med_pobreza/Banco_mundial/Nota7.pdf

Coalición Nuevo León Abierto. (2023). Pilares de Gobierno Abierto
<https://nlabierto.org/>

Coalición Nuevo León Abierto (2024). "Diagnóstico, evaluando los
mecanismos de Transparencia Proactiva en Nuevo León, un análisis
teórico y práctico".
[https://drive.google.com/file/d/14jHrr_Ru0wrL58ltDQCuavcZGM6-
vrLG/view?usp=sharing](https://drive.google.com/file/d/14jHrr_Ru0wrL58ltDQCuavcZGM6-vrLG/view?usp=sharing)

Díaz Aldret, Ana, & García Falconi, Sulima (2018). AQUESEX: un caso de
incidencia en política, en un entorno difícil, en Fragoso Lugo, Perla O. &
Bravo Salazar, Rocío, La capacidad de incidencia de las organizaciones
civiles en los procesos políticos en México: 2000-2014. Tuxtla Gutiérrez:
UNICACH.

Hernández-Gutiérrez, J. C.; Cárdenas-Arguedas, S.; Cortés-Hernández, A. K.
(2023) ¿De la representación descriptiva a la sustantiva? Mujeres y política
en América Latina. Universitas-XXI, Revista de Ciencias Sociales y
Humanas, No. 39, pp. 39-57. Universidad Politécnica Salesiana.
<https://doi.org/10.17163/uni.n39.2023.02>

Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales. (2024). ¿Qué es Gobierno Abierto? https://micrositios.inai.org.mx/gobiernoabiertoymtransparencia/?page_id=63

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2023). Guía práctica para la presupuestación basada en resultados con enfoque en la Agenda 2030. pp. 29-38. <https://www.undp.org/es/mexico/publicaciones/guia-practica-para-la-presupuestacion-basada-en-resultados-pbr-con-enfoque-en-la-agenda-2030>

Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado. (2023). Estructura PBR NL. <https://evalua-pbr.nl.gob.mx/index.php/pbr/>

Valencia Agudelo, G. D. (2012). Incidencia de la sociedad civil en el ciclo de las políticas públicas. *Papel Político*, 17(2), 469-496. <https://revistas.javeriana.edu.co/index.php/papelpol/article/view/6536>

Diagnóstico de Órganos Colegiados
en la Administración Pública Estatal

Con la finalidad de visibilizar las problemáticas y aciertos de la participación pública a través de mecanismos institucionales de gobernanza, la Dirección de Implementación de Instrumentos y Mecanismos realizó el presente diagnóstico que recoge un análisis cualitativo a partir de investigación documental y de entrevistas a personas que han sido relevantes para el tema, así como un análisis de datos recabados a través censos realizados en la Administración Pública Estatal.

