

# ¿Innovaciones democráticas? Análisis del Consejo Consultivo de telecomunicaciones en México

LAURA BEATRIZ MONTES DE OCA BARRERA\*

*Resumen: El objetivo de este artículo es analizar un espacio gubernamental con participación externa, con el fin de valorar su potencial como innovación democrática. Para ello, se construyó un tipo ideal que fue contrastado con el diseño y el funcionamiento de un caso específico: el Consejo Consultivo del órgano regulador mexicano en telecomunicaciones. Mediante información documental y de campo, se ubican situaciones que lo alejan o acercan del tipo ideal y, por ende, de su caracterización como un espacio democrático. Este ejercicio analítico es útil para poner a prueba la conceptualización de innovaciones democráticas como espacios que buscan profundizar la democracia representativa.*

*Abstract: The purpose of this paper is to analyze a government setting with external participation, in order to assess its potential as a democratic innovation. To this end, an ideal type was constructed, which was compared with the design and operation of a specific case: the Advisory Board of the Mexican telecommunications regulator. Through documentary and field information, situations are identified that keep it close or far from the ideal type and, therefore, its characterization as a democratic setting. This analytical exercise is useful for testing the conceptualization of democratic innovations as settings that seek to expand representative democracy.*

*Palabras clave:* innovaciones democráticas, gobernanza, participación, toma de decisión pública, tipo ideal, influencia.

*Key words:* democratic innovations, governance, participation, public decision making, ideal type, influence.

Este artículo se inscribe en la discusión sociológica y politológica sobre la posibilidad de ampliar los canales de participación-representación para que agentes extragubernamentales incidan en la toma de decisiones públicas más allá de las urnas. Intentando superar las divergencias conceptuales entre democracia representativa y participativa, tal discusión está orientada a explicar la existencia de espacios

\* Doctora en Ciencia Social con especialidad en Sociología por el Colegio de México. Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México. Temas de especialización: gobernanza y democracia. Sauces 6-A, San Lorenzo Huipulco, Tlalpan, 14370, México, D.F. Correo electrónico: <lbgmontesdeoca@sociales.unam.mx>.

diseñados para incluir la voz de agentes externos al gobierno en sus procesos decisorios. Considerando que tales espacios se fundamentan en lo que se conoce como innovaciones democráticas —es decir, instituciones diseñadas para incrementar y profundizar la participación ciudadana en procesos decisorios—, su configuración y operación implica cambios en al menos dos aspectos de la estructura de poder.

Por una parte, al caracterizarse como dispositivos plurales e incluyentes, deben promover la conformación de un *demos* deliberativo que construya intereses y movilice recursos orientados al bien común. Por otra, precisan una reconfiguración organizacional orientada a que el Estado ceda su control monopólico sobre la toma de decisión pública. La conjunción de ambos aspectos posibilita su eficiente operación y caracteriza su potencial democrático (Smith, 2009). El objetivo de este artículo es evaluar ese potencial en uno de los espacios gubernamentales de participación dentro de la Administración Pública Federal: el Consejo Consultivo de la agencia que, hasta mediados de 2013, fue la encargada de regular el sector telecomunicaciones en México (la Comisión Federal de Telecomunicaciones, Cofetel).<sup>1</sup> El Consejo Consultivo de Cofetel (CCC), establecido formalmente en el decreto de creación de la Comisión en 1996, tuvo cuatro intentos fallidos. En el quinto intento, en 2011, logró consolidarse; desde entonces el CCC funcionó de manera ininterrumpida hasta el cierre de la Comisión en 2013.<sup>2</sup>

Como veremos adelante, en México, desde la última década del siglo pasado, emergió una estrategia gubernamental para incluir, al menos formalmente, la participación ciudadana en la toma de decisión pública. Este Consejo forma parte de tal estrategia. Para analizar su diseño y operación, entre 2011 y 2013 se desarrolló una investigación cuyos resultados son útiles para ubicar la posición del CCC respecto de un tipo ideal construido a partir de los elementos que la literatura sobre innovaciones democráticas marca como necesarios.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Como parte de un acuerdo firmado por los principales partidos políticos (denominado Pacto por México), a principios de 2013 se propusieron nueve compromisos para “mejorar” la política regulatoria en telecomunicaciones y radiodifusión. Esto desembocó en una reforma constitucional en materia de telecomunicaciones (publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de mayo de 2013), con la que se modificaron las atribuciones del órgano regulador; y se conformó el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT).

<sup>2</sup> Si bien el nuevo órgano regulador, el IFT, contempla una figura similar, a la fecha no se ha conformado un nuevo Consejo Consultivo.

<sup>3</sup> Esta investigación fue desarrollada en el Instituto de Investigaciones Sociales gracias al Programa de Becas Posdoctorales de la UNAM.

En la primera parte del texto se presenta brevemente el diseño metodológico que siguió la investigación referida. En el siguiente apartado, considerando el contexto en que emerge (multiplicación de innovaciones democráticas en México y América Latina), se caracteriza el caso analizado como un espacio de participación, ubicando elementos de su genealogía y conformación. En el tercer apartado, siguiendo las propuestas conceptuales de las innovaciones democráticas, se construye el tipo ideal a partir de los elementos necesarios para profundizar la participación ciudadana en los procesos de decisión pública. En la cuarta parte, retomando los resultados de la investigación sobre el diseño y la operación del CCC, se presenta un análisis detallado de su potencial democrático. Este artículo cierra con una reflexión final sobre las implicaciones analíticas de los hallazgos de la indagación.

## DISEÑO METODOLÓGICO

La indagación sobre el CCC se sitúa en el extremo opuesto del espectro metodológico de otras investigaciones realizadas en México sobre consejos consultivos, basadas en el método estadístico.<sup>4</sup> Su diseño se fundamentó en el estudio de caso (Gerring, 2004; Gundermann, 2001). En éste interés analizar —bajo la lógica de la gobernanza— la reconfiguración de la relación Estado-Mercado-Sociedad (EMS); esto es, la forma en que se modifican los patrones de interacción entre agentes gubernamentales, económicos y sociales, generando espacios de participación e involucramiento, así como mecanismos de coordinación y distribución del poder para la conducción conjunta del gobierno. Cabe mencionar que debido a que las innovaciones democráticas implican agentes externos, incluidos los del mercado, el análisis de esta investigación busca ir más allá del tradicional binomio Estado-sociedad, desagregando el sector mercantil de uno propiamente social.<sup>5</sup>

La investigación se realizó imbricando dos etapas analíticas. En la primera se estudió el diseño formal, la estructura organizativa y la operación del Consejo, considerando como procesos por analizar su integración, conformación, funcionamiento y capacidad de influencia (cuadro 1).

<sup>4</sup> Particularmente, Hevia e Isunza, 2012a, y Hevia *et al.*, 2012, donde los autores abordan de manera extensiva su diseño institucional.

<sup>5</sup> Esto no ha sido suficientemente discutido en la literatura porque los estudios sobre el tema se enfocan en la apertura de espacios para grupos con poca incidencia.

CUADRO 1  
ANÁLISIS DEL DISEÑO, LA ESTRUCTURA Y OPERACIÓN DEL CCC

<i>Nivel analítico</i>	<i>Proceso analizado</i>	<i>Componentes</i>
Genealogía	Integración como una red de participación	Antecedentes y origen Contexto político e institucional Apertura del espacio de participación
Morfología	Selección de los participantes y conformación de la red	Perfil de los agentes y definición de sectores Identificación de relaciones Transformaciones en su integración
Desempeño	Funcionamiento	Asistencia y discusión en las sesiones Formación de grupos de trabajo Identificación de intereses y conflictos relacionales
Resultados	Capacidad de influencia	Productos: recomendaciones, comunicados de prensa Presencia pública (en medios de comunicación)

Fuente: Elaboración propia.

El análisis genealógico implicó indagar los antecedentes y el contexto político-institucional que acompañaron la apertura de este espacio de participación. Para el diagnóstico de su morfología se delinearón los perfiles de los agentes y sus relaciones, así como las transformaciones de la red; la indagación sobre el desempeño estuvo encaminada a examinar el funcionamiento del CCC durante las sesiones de 2011 y 2012; finalmente, la capacidad de influencia fue analizada a partir de los productos del CCC (recomendaciones emitidas), así como por su presencia en medios de comunicación (comunicados de prensa). Para ello, se realizó observación indirecta de las sesiones (sistematización y análisis de las versiones estenográficas); indagación documental (notas de prensa, documentación oficial, normas y reglamentos); entrevistas semiestructuradas a 11 de

sus integrantes,<sup>6</sup> así como análisis de los perfiles de los consejeros para denotar su red de relación.

El análisis de estos componentes se entrelazó, en la segunda etapa de la investigación, con un estudio sobre el potencial democrático del CCC. Para ello, se evaluó si este espacio de participación integraba mecanismos de gobernanza y cumplía con los elementos básicos marcados por la literatura sobre innovaciones democráticas. Esto es, si se favorecía la integración de agentes extragubernamentales en procesos decisorios—lo cual implica cambios organizacionales y cesión de control estatal— a través de la apertura de espacios de participación que, conformados de manera plural, posibilitan la deliberación con el fin de incidir en la toma de decisión pública (véase cuadro 2).

CUADRO 2  
ANÁLISIS DEL POTENCIAL DEMOCRÁTICO DEL CCC

<i>Nivel analítico</i>	<i>Elementos básicos de la innovación democrática</i>	<i>Mecanismos de gobernanza</i>
Morfológico	Dispositivo incluyente	Integración de diversos agentes (E-M-S)
De coordinación	<i>Demos</i> deliberativo	
Político	Cesión de control estatal	Toma de decisión conjunta
Cultural	Cambios comportamentales	

Fuente: Elaboración propia.

En este artículo se presentan los resultados del análisis sobre el diseño y el funcionamiento del CCC con la intención de evaluar su potencial democrático (considerando cuatro niveles analíticos: morfológico, de coordinación, político y cultural). Pero, con el fin de que esta evaluación—que implica comparar un tipo ideal de innovación democrática con un caso existente en la realidad mexicana— no redundara en obviedad porque “siempre es posible imaginar modelos mejores que las instituciones existentes” (Cadena-Roa y López, 2012: 345-355), el análisis presentado busca arrojar luz sobre las implicaciones analíticas de los hallazgos y, con ello, cuestionar la caracterización democratizadora de estas innovaciones institucionales más que los espacios mismos. Antes de entrar de lleno en

<sup>6</sup> En el Apéndice se presenta la relación de entrevistas realizadas. El texto se refiere a ellas a partir de su ID.

este análisis, a continuación se presentan las características que permiten designar al CCC como un espacio paragubernamental en el que opera una red con participación indirecta orientada a incidir en la toma de decisión del regulador.

#### LOS CONSEJOS CONSULTIVOS COMO ESPACIOS PARAGUBERNAMENTALES DE PARTICIPACIÓN INDIRECTA

Con una fuerte raíz latinoamericana, una pluralidad de experimentos para “perfeccionar la democracia representativa” han dado lugar a la apertura de diversos espacios de participación ocupados por *redes* que coordinan la acción y se caracterizan formalmente por: 1) tener una temporalidad delimitada, una conformación diversa y relaciones de interdependencia y autonomía; 2) generar mecanismos propios sobre las modalidades de decisión (orientados por la deliberación y el consenso), así como establecimiento de objetivos y resolución de conflictos; además de 3) operar sobre las capacidades de comunicación de sus integrantes y propiciar controles mutuos en el manejo de recursos, la deliberación y el establecimiento de confianza, lo que las hace fluctuar entre la cooperación y el conflicto (Luna, 2004: 66-7).<sup>7</sup>

Estas redes pueden operar dentro de la estructura de gobierno, en *espacios paragubernamentales*, o fuera de ella (*espacios extragubernamentales*). Ejemplo de los primeros son las oficinas de contraloría social, las entidades colegiadas orientadas a asesorar y opinar sobre la toma de decisión pública (comités o consejos consultivos), las instancias de seguimiento de programas sociales, o los mecanismos participativos para la gestión de presupuestos locales. Los observatorios ciudadanos, los conglomerados de organizaciones civiles o los *think tanks*, que monitorean desde fuera el quehacer del gobierno, son muestra de redes que operan en espacios extragubernamentales.

La apertura de estos espacios cobra relevancia en países latinoamericanos, como México, donde hay un creciente malestar y desencanto ciudadano sobre el quehacer de partidos y representantes políticos, y

<sup>7</sup> Otros autores hablan de “interfaces” para referirse a espacios “de intercambio y conflicto en el que ciertos actores se interrelacionan no casualmente sino intencionalmente” (Gurza e Isonza, 2010: 48; véase también Caire, 2012). Complementando esta perspectiva, aquí se distingue el espacio de la red. Esto permite, como se verá adelante, distinguir la participación de la influencia.

donde se cuestiona el futuro de una democracia que no logra consolidarse en un entramado institucional capaz de favorecer el desarrollo político y socioeconómico (Labastida, 2012; Velasco y Chávez, 2012).

En estos países, no obstante, la insatisfacción hacia la democracia contrasta con diversos experimentos para “profundizarla”. Tal ha sido el caso del presupuesto participativo en Porto Alegre, Brasil. Una experiencia de democracia participativa —iniciada en 1989 y premiada como mejor práctica por el Banco Mundial en 1996— que se difundió en diversos municipios brasileños (en 2008 se contabilizaban 201), así como en otros países latinoamericanos, europeos, asiáticos y africanos (Porto de Oliveira, 2011). Ello denota que, en la práctica, la democracia no es un “punto fijo”, sino un proceso en constante transformación y perfeccionamiento (Cadena-Roa y López, 2012). La democracia representativa se nutre, desde esta perspectiva, con experiencias participativas denominadas innovaciones democráticas.

En México, desde la década de los años noventa y sobre todo después de la alternancia democrática, se han multiplicado los espacios de participación, así como los mecanismos de acceso a la información pública y la rendición de cuentas social.

Dentro de los espacios paragubernamentales de participación están los comités o consejos consultivos.<sup>8</sup> Su conformación implica tres combinaciones de cambios organizacionales (cuadro 3). Primero, un cambio relacional de los agentes de gobierno con el entorno, esto es, con actores externos interesados en participar en los procesos decisorios. Segundo, cambios estructurales y funcionales que favorecen la apertura de espacios de participación dentro de la estructura de gobierno. Tercero, cambios estructurales y comportamentales que permiten que, dentro de estos espacios de participación, operen redes con capacidad de influencia; es decir, agregados de agentes organizados para incidir en la toma de decisión pública, o con los que se toman decisiones conjuntas.

<sup>8</sup> Los primeros casos de órganos colegiados de consulta en México se remontan a 1982, con los Consejos de Planeación Democrática en estados y municipios; posteriormente surgieron los Comités de Solidaridad del sexenio salinista (1988-1994). Para mayor detalle, véase Hevia, 2012.

CUADRO 3  
ELEMENTOS PARA EL ANÁLISIS DEL CAMBIO ORGANIZACIONAL

<i>Niveles de la innovación institucional</i>	<i>Componentes del proceso de transformación</i>	<i>Impacto</i>
Funcional	Nuevos participantes	Inclusión
	Nuevos marcos normativos	Institucionalización
	Reformas administrativas	Flexibilidad operativa
Estructural	Descentralización en la toma de decisión	Ampliación de grados de autonomía en la toma de decisión
	Mecanismos para la resolución de conflictos	Clima de negociación y consenso
Comportamental	Modificación de la estructura de poder	Perspectiva de corresponsabilidad
	Cambio de actitud hacia la cooperación	Mística de la cooperación
Relacional	Nuevas formas de interacción con el entorno	Espacios para alianzas y acuerdos

Fuente: Elaboración propia (basada en Cabrero y Arellano, 1993).

Cabe mencionar que aquí hablamos de redes con capacidad de influencia en el sentido de un modo de coordinación orientado a incidir en la acción y toma de decisión gubernamental. Esto se entiende si consideramos que la estructura de poder tiene dos dimensiones: el control y la influencia. En este caso, el control estatal se ejerce porque los agentes gubernamentales tienen la prerrogativa de acción y decisión, mientras que la influencia de una red de agentes externos depende de la capacidad que sus integrantes tengan para transmitir intencionalmente información a los agentes gubernamentales con el fin de alterar su acción o toma de decisión (Knoke, 1990).

Estas redes ocupan, temporalmente, los espacios de participación que —desde una lógica de innovación institucional y gobernanza— se abren en la estructura gubernamental, buscando influir en la acción y

toma de decisiones públicas. Este planteamiento nos permite distinguir la participación de la influencia. El hecho de que se abran espacios de participación no garantiza que las redes que los ocupan tengan capacidad de incidencia; para ello es preciso que el Estado ceda su control monopólico sobre los procesos decisorios. Esto es relevante porque, en general, los estudios sobre democratización, participación ciudadana o innovaciones democráticas *no distinguen* la participación de la capacidad de influencia; se da por sentado que la apertura de un espacio de participación implica, de manera automática, influencia en la toma de decisión pública. Cuando esto no ocurre, se desacreditan las innovaciones organizacionales presentándolas como “intentos decorativos” porque no mejoran la calidad de las políticas públicas (Hevia e Isunza, 2010: 59-60), o como parte de una “cultura de la simulación” (Hevia e Isunza, 2012a: 128; Olvera, 2009). En contraste, el análisis aquí presentado busca trascender el sentido de tales interpretaciones —proponiendo diferentes tipos de participación y situaciones que favorecen/dificultan la capacidad de influencia—, con el fin de explicar qué pasa cuando estas innovaciones “fracasan” y cómo es que, no obstante, estos espacios son aprovechados.

Otro elemento que considerar para analizar los consejos consultivos es el tipo de participación. En estos espacios la participación es indirecta. Recordemos que los estudios sobre innovaciones democráticas han procurado dejar atrás la contraposición participación-representación que caracteriza a los debates sobre la democracia (Welp y Whitehead, 2011; Alonso *et al.*, 2011). De manera particular, en uno de ellos se plantea que además de la participación individual (control social), hay una participación colectiva (control societal), donde un grupo de ciudadanos “habla en nombre de otros”, representándolos (Gurza e Isunza, 2010). Con el fin de contribuir a esa discusión, aquí se propone distinguir dos tipos de participación:

a) *Directa*. Con ella los ciudadanos participan de manera individual en consultas, plebiscitos o referéndum. Estos mecanismos involucran directamente a ciudadanos que no tienen otras formas de incidencia y que no representan a grupos organizados. Aquí está, también, el voto electoral que implica un ejercicio ulterior de representación.

b) *Indirecta*. Ante la imposibilidad operativa de implantar una toma de decisión basada en la participación directa de *todos* los interesados (*politics of presence*),<sup>9</sup> emerge este tipo de participación como un mecanis-

<sup>9</sup> Esto remite a una situación inaplicable cuando la diversidad es demasiada, e innecesaria cuando hay poca (Goodin, 2004).

mo que posibilita diversificar las voces en el debate público. Considerar la participación desde esta perspectiva articula las dos tradiciones de la democracia, la agregativa y la deliberativa, al reconocer que la democracia no es sino “el mejor sistema disponible para manejar las relaciones de poder entre gente que no está de acuerdo en la naturaleza del bien común [...] pero que, no obstante, está obligada a vivir en conjunto” (Shapiro, 2003: 146).

La participación indirecta es la que se registra en órganos colegiados consultivos, en los que unos cuantos ciudadanos —a manera de traductores— deliberan o negocian en nombre de los diversos grupos de interés.<sup>10</sup> Esto hace que tal participación, además, esté restringida a unos cuantos expertos o grupos de interés.<sup>11</sup> Esa participación-representación es la que opera en la Unión Europea con la “comitología”, donde comités de expertos definen colectivamente objetivos, métodos y estrategias sobre temas determinados (Luna, 2004; Shapiro, 2001). Esta participación implica, entonces, un ejercicio de representación autoasumida y sin autorización (Gurza e Isunza, 2010). Es decir, una participación de agentes funcionales o *stakeholders* que representan los intereses de sectores sociales específicos.<sup>12</sup> Esto nos remite a esa representación virtual que ocurre sin necesidad de elecciones (Pitkin, 1972: 176) y que articula la participación con la representación en un compuesto dual (en el que la representación implica participación y viceversa).

En resumen, se puede afirmar que las innovaciones institucionales con participación indirecta (como los consejos consultivos) diversifican los lugares, los actores y las funciones que reproducen la lógica de la representación fuera del Poder Legislativo mediante una representación virtual (extraelectoral). Cabe mencionar que, además de estos tipos de participación que siguen canales políticos formalmente establecidos para influir en la toma de decisión, hay otros tipos de participación fuera de

<sup>10</sup> Desde la teoría del actor red se propone la función de traducción como el conjunto de negociaciones y actos de persuasión mediante el cual un actor “adquiere autoridad para hablar o actuar en representación de otro” (Luna, 2004: 65).

<sup>11</sup> Esto corresponde al planteamiento *elitista* de la representación, desde el que se plantea que “los representantes deben ser hombres [*sic*] con habilidad y sapiencia superior al hombre promedio, típico o popular” (Pitkin, 1972: 169). Ésta se distingue de las visiones formalistas de la representación (en sus tres perspectivas: de autorización, organizativa y de rendición de cuentas), así como de las visiones descriptiva y analógica de la representación (véase Pitkin, 1972, para un análisis detallado de estas visiones).

<sup>12</sup> Es decir, “agentes —individuales y colectivos— que representan diversas categorías de ciudadanos” en términos de su efecto funcional (Schmitter, 2011: 207).

esos canales y que toman forma en protestas y movilizaciones populares y relaciones clientelares, así como *lobbying* y prácticas de corrupción.<sup>13</sup> Como se verá más adelante, cuando los canales formales de participación no son eficientes para impactar en la toma de decisión, los ciudadanos recurren a los medios informales para generar influencia.

A partir de lo anterior se puede caracterizar formalmente el caso analizado (el Consejo Consultivo de Cofetel) como una innovación institucional que, operando en un espacio paragubernamental de participación indirecta (restringida a una élite de expertos), busca ampliar la participación directa en la toma de decisión pública. La conformación de este Consejo se estipuló en el decreto de creación de Cofetel, en el que fue definido como un órgano propositivo y de opinión integrado por “representantes de instituciones académicas, así como de las cámaras de industria y personas de reconocido prestigio en el ramo de las telecomunicaciones” (DOF, 1996). Desde entonces y hasta 2010 hubo cuatro intentos por establecer ese Consejo. De ellos, ninguno sesionó más de dos ocasiones y, por lo tanto, no cumplió con su objetivo de “coadyuvar en el desempeño” de la Comisión.

No fue sino hasta 2011, con la designación del que fuera el último presidente de la extinta Comisión, Mony de Swaan, que emergió un nuevo Consejo Consultivo. Según información de las entrevistas realizadas, De Swaan hizo suyo el proyecto del Consejo, institucionalizando la apertura de este espacio. Propuso invitar a integrantes de cámaras industriales, consultores, académicos, funcionarios de otras dependencias gubernamentales e integrantes de organizaciones de consumidores y usuarios. En abril de 2011 se integró un Consejo con 28 miembros y se formalizó la relación entre los consejeros y Cofetel mediante un contrato anual de prestación de servicios profesionales por el que cada consejero recibía 15 000 pesos por sesión ordinaria.<sup>14</sup> Este espacio cerró dos años después, en marzo de 2013, con la reorganización institucional del organismo

<sup>13</sup> Debido a que en países como México el *lobbying* está poco regulado, puede ser caracterizado como un canal informal, por lo que su práctica se presta fácilmente a la corrupción (Campos y Giovannoni, 2007).

<sup>14</sup> Este pago retribuía el trabajo realizado durante las seis sesiones programadas al año, así como las actividades realizadas entre cada una de ellas. Cabe mencionar que algunos de los consejeros renunciaron al estipendio argumentando cuestiones éticas, o por no tener necesidad económica de recibirlo, así como por la imposibilidad de recibirlo (los que eran funcionarios de otras dependencias).

regulador, producto de las reformas constitucionales en materia de telecomunicaciones.

Según la normatividad, este espacio operaba como órgano de consulta permanente de Cofetel y estaba orientado por un “debate abierto, imparcial y transparente”. Su función era “brindar opinión, asesoría y ayuda en la promoción de políticas públicas en materia de telecomunicaciones” (CCC, 2011). Su diseño, formalmente, estaba orientado a mejorar la toma de decisión pública sobre la política regulatoria del sector, incorporando herramientas de participación deliberativa. No obstante, como se expone adelante, los resultados de la investigación realizada muestran que su funcionamiento se aleja, en algunos elementos, del tipo ideal construido que a continuación se presenta.

#### TIPO IDEAL: ELEMENTOS BÁSICOS DE LAS INNOVACIONES DEMOCRÁTICAS

En la teoría de la democracia participativa se abrió una veta analítica desde la cual se propone hablar de innovaciones democráticas como aquellos dispositivos que buscan “incrementar y profundizar la participación ciudadana en el proceso de decisión política” (Smith, 2009: 1).<sup>15</sup> Según la literatura, con estas innovaciones, además de que se busca complementar y perfeccionar la democracia representativa (Welp y Whitehead, 2011), se pretende favorecer la gobernanza; es decir, los patrones de reorganización política que permiten la interacción entre agentes gubernamentales, económicos y sociales para la conducción conjunta del gobierno (Kooiman, 1993 y 2003; Pierre, 2000; Pierre y Peters, 2000). Para ello se requiere una reorganización gubernamental —hacer las cosas de una nueva manera (Cabrero *et al.*, 2000)— orientada a la “repartición de poder hacia abajo” (Grindle, 2000), así como a la descentralización de la toma de decisión pública (Osborne y Gaebler, 1994). Ambos fenómenos, la innovación democrática y la gobernanza, requieren, como veíamos en el cuadro 3, cambios funcionales, estructurales, comportamentales y relacionales para funcionar.

En diversos países de América Latina se han modificado los marcos normativos para institucionalizar nuevos espacios de participación (nivel

<sup>15</sup> Cada vez hay mayor interés por analizar estas experiencias participativas en América Latina (Grindle, 2000; Welp y Whitehead, 2011; Cameron *et al.*, 2012; Isunza y Gurza, 2010; Hevia, *et al.*, 2011; Zaremberg, 2012) y en otros países (Fung y Wright, 2003, y Smith, 2009).

funcional); asimismo, con las reformas de la modernización administrativa, se han impulsado formas organizativas novedosas en la relación del gobierno con la ciudadanía (nivel estructural-relacional). Estos cambios, según se extrae de las diversas propuestas analíticas sobre innovaciones democráticas (Smith, 2009; Hevia e Isunza, 2010 y 2012; Fung y Wright, 2003; Cameron *et al.*, 2012), se traducen en cuatro elementos sustantivos que denotan el “potencial democrático” de estas innovaciones institucionales: 1) Establecimiento de un dispositivo incluyente y plural. 2) Capacidad de construir un *demos* deliberativo orientado a construir consensos. 3) Cesión del control monopólico del Estado sobre la toma de decisión pública. 4) Cambios comportamentales en funcionarios y ciudadanos. Estos elementos —organizados en los niveles analíticos antes referidos— conforman el tipo ideal de un espacio de participación orientado a profundizar la democracia representativa (véase cuadro 4).

CUADRO 4  
ELEMENTOS PARA EVALUAR EL POTENCIAL DEMOCRÁTICO  
DE UNA INNOVACIÓN INSTITUCIONAL

<i>Nivel</i>	<i>Tipo ideal</i> ( <i>Elementos básicos de innovación democrática</i> )
Morfológico	Dispositivo incluyente: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Conformación plural</li> <li>• Participación equitativa</li> <li>• Empoderamiento participativo</li> </ul>
De coordinación	<i>Demos</i> deliberativo y coordinación participativo-colaborativa: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Construcción de intereses compartidos</li> <li>• Promoción del bien común</li> <li>• Interés por conocer y aprender de visiones diferentes a la propia</li> </ul>
Político	Cesión de control estatal: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Capacidad de influencia de agentes externos</li> <li>• Toma de decisión compartida</li> </ul>
Cultural	Cambio comportamental: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Escuela para ciudadanos y funcionarios</li> </ul>

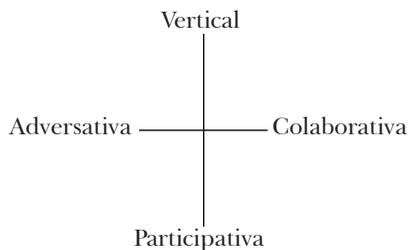
Fuente: Elaboración propia.

La construcción de este tipo ideal permite evaluar el potencial democrático de innovaciones institucionales como el CCC ubicando la distancia entre la construcción ideal y el desarrollo real (Weber, 1964). A continuación se presentan sus principales componentes y en el siguiente apartado se ofrece el análisis puntual del caso:

1. *Dispositivo incluyente y plural*. La innovación democrática requiere igualdad formal y equilibrio en las formas de “voz institucionalizada” (Cameron *et al.*, 2012). No obstante, esto puede ser vulnerado por la influencia de facciones de la élite. Un funcionamiento incluyente y plural implica favorecer el “empoderamiento participativo” de quienes tienen menos recursos (Fung y Wright, 2003a). Cuando esto es imposible, los agentes movilizan sus recursos, desafiando el acceso privilegiado de la élite, con el fin de generar un “poder compensatorio” (*countervailing power*) orientado a reducir o incluso neutralizar las ventajas de poder (Fung y Wright, 2003b).

2. *Demos deliberativo*. Desde la lógica de la deliberación, y en contraste con la lógica de la negociación —donde hay intereses preestablecidos—, se plantea que los agentes no ingresan a las redes de participación con intereses o agendas fijos, sino que éstos son resultado de un intercambio relacional y racional de argumentos orientados a alcanzar el bien colectivo. Ello favorece una coordinación participativo-colaborativa en la que, en contraste con una vertical-adversativa —en la que los grupos de interés buscan maximizar sus propios intereses—, el esfuerzo colectivo está orientado a resolver problemas, así como a descubrir intereses comunes más amplios y no tanto a “acumular victorias” sobre el adversario (Fung y Wright, 2003b: 261-2) (figura 1).

FIGURA 1  
COMPONENTES ANALÍTICOS DE COORDINACIÓN POLÍTICA



Fuente: Elaboración propia (basada en Fung y Wright, 2003b).

3. *Cesión de control estatal.* Para que una red de participación tenga capacidad de influencia sobre la toma de decisión pública (control popular; Smith, 2009), es preciso que el Estado ceda cierto control. Ello nos lleva a pensar en tres formas de toma de decisión (véase cuadro 5): una compartida, que sigue los parámetros de la gobernanza organizacional (controles mutuos y balance entre control e influencia); una autoritaria, en la que el Estado, al no renunciar a su monopolio sobre la toma de decisión pública, impide la influencia de agentes externos; y otra más, que implica cesión de control estatal frente a la influencia de los agentes oferentes del mercado, pero no así ante la posibilidad de influencia de otros agentes sociales. Como veremos en el siguiente apartado, las dos últimas formas favorecen la búsqueda de canales informales para tratar de incidir en los procesos decisorios, vía el *lobbying*, la protesta o la corrupción.

CUADRO 5  
TIPOLOGÍA DE LA TOMA DE DECISIÓN PÚBLICA

<i>Estado</i>	<i>Mercado</i>	<i>Sociedad</i>	<i>Tipo</i>
Cesión de control	Con influencia	Con influencia	I. Compartida / Gobernanza
Control total/ monopolio	Sin influencia	Sin influencia	II. Autoritaria
Cesión de control	Con influencia	Sin influencia	III. Excluyente

Fuente: Elaboración propia.

4. *Cambio organizacional:* Para que los cambios en el nivel funcional y estructural se traduzcan en modificaciones relacionales (para establecer alianzas y acuerdos) y comportamentales (que fomenten un clima de deliberación y consenso, además de una perspectiva de corresponsabilidad y una mística de cooperación), es preciso hacer de estos espacios escenarios didácticos para funcionarios y ciudadanos (Hevia, 2012) a la manera de escuelas para la democracia.

Estos cuatro elementos básicos conforman el tipo ideal desde el que se evaluaron la conformación y el funcionamiento del CCC. Como veremos enseguida, en la operación del CCC encontramos una conjugación de posibilidades e imposibilidades relacionadas, por una parte, con inercias institucionales y diferenciales de poder que impactan de forma

negativa sobre el potencial democrático de este espacio de participación (Powell y DiMaggio, 1991; Elias, 1982); por otra parte, con estrategias y alternativas organizacionales para, no obstante, buscar incidir en la toma de decisión pública.

En el análisis del CCC, como se mencionó antes, se contrastó la situación existente (diseño y operación) con el tipo ideal; luego se ubicaron situaciones que los separan o acercan. Las cuatro posibles situaciones que contravienen el tipo ideal de innovaciones democráticas son:

1) Captura de la participación por quienes, habitualmente, se considera que tienen más recursos (económicos, políticos, técnicos, de relaciones o de información).

2) Dificultad para construir un *demos* deliberativo por la existencia de agendas preestablecidas que dificultan una deliberación orientada a construir intereses compartidos.

CUADRO 6  
OBSTÁCULOS Y ALTERNATIVAS EN POSIBLES SITUACIONES DE FUNCIONAMIENTO

<i>Tipo ideal (Elementos básicos)</i>	<i>Posibles situaciones (alejamiento respecto al tipo ideal)</i>	<i>Obstáculos de operación</i>	<i>Alternativas organizacionales</i>
Dispositivo incluyente	Amplios diferenciales de poder Captura de la participación	Renuncia de agentes con menos recursos Cierre del espacio de participación	Movilización de recursos para apuntalar poder compensatorio (protesta social)
<i>Demos</i> deliberativo y coordinación participativo-colaborativa	Coordinación vertical-adversativa (suma cero): Agendas predeterminadas Negociación de intereses particulares	Imposibilidad de llegar a acuerdos Ineficacia práctica y organizativa	Fundamentación razonada de intereses preestablecidos orientados a la persuasión
Cesión de control estatal	Se mantiene el monopolio estatal sobre la toma de decisión	Toma de decisión autoritaria o excluyente	Selección de otros canales de influencia ( <i>lobbying</i> , corrupción, protesta social)
Cambio cultural	Hermetismo gubernamental Desconfianza ciudadana	Invalidación de recomendaciones y acuerdos	Búsqueda de funcionarios aliados y mecanismos de transparencia

Fuente: Elaboración propia.

3) Resistencia gubernamental para ceder el control monopólico sobre la toma de decisión pública.

4) Falta de un proceso que potencie un cambio al interior de la estructura gubernamental, así como en la relación con los agentes extragubernamentales.

Como se muestra en el cuadro 6, en cada posible situación que se aleja del tipo ideal se vislumbran obstáculos de operación, pero también alternativas organizacionales para generar influencia en los procesos decisorios: 1) Cuando hay captura de la participación (propiciada por los diferenciales de poder en la conformación de la red), puede haber renuncia de los agentes con menos recursos e incluso se podría cerrar el espacio de participación; no obstante, también puede haber movilización de recursos fuera de este espacio para apuntalar el poder compensatorio del sector en desventaja (por ejemplo, con protestas sociales). 2) Cuando la participación de actores con agendas preestablecidas dificulta una deliberación orientada a construir intereses compartidos y favorece la negociación de intereses individuales, hay ineficacia práctica y organizativa porque no se generan acuerdos. Empero, la existencia de intereses predeterminados no necesariamente empaña la deliberación, siempre y cuando esté acompañada por motivos razonados (*reason*) orientados a la persuasión de los interlocutores (Gambetta, 1998). 3) Cuando el Estado mantiene el monopolio sobre los procesos decisorios, propicia una toma de decisión autoritaria o, en el mejor de los casos, excluyente (cuando la cesión de control estatal es parcial o restringida a la élite económica). Ante esta situación, aquellos participantes interesados en ampliar la capacidad de influencia en estas innovaciones buscan otros canales (con el *lobbying*, la corrupción o la protesta social). 4) Finalmente, cuando no se propicia un cambio cultural o comportamental, sino que se reproducen el hermetismo gubernamental y la desconfianza ciudadana, los acuerdos y las recomendaciones efectuadas en estos espacios de participación son desaprovechados. En este caso, los integrantes de la red pueden buscar funcionarios aliados que potencien el cambio en el interior de la estructura gubernamental, así como mecanismos de transparencia orientados a generar confianza institucional (Luna y Velasco, 2005; Smith, 2009). A continuación veremos las situaciones que se presentan al analizar el diseño y el funcionamiento del caso específico.

## POTENCIAL DEMOCRÁTICO DEL CCC

El potencial democrático de una innovación institucional depende de la distancia en relación con el tipo ideal y los elementos básicos que lo componen. Considerando esto, los resultados del estudio sobre el diseño y la operación del CCC lo sitúan como un caso cercano al tipo ideal respecto de la conformación de un dispositivo incluyente y un *demós* deliberativo, pero muy alejado y alejado al analizar la cesión de control estatal y el cambio comportamental y relacional, respectivamente (véase cuadro 7). A continuación se puntualizan estos hallazgos.

1. *Dispositivo incluyente*: el último CCC (creado en 2011) integraba a miembros de diversos sectores relacionados con las telecomunicaciones. La conformación del Consejo, considerando la asistencia a las sesiones ordinarias de 2011 y 2012, era relativamente plural aunque cerrada. El CCC estaba integrado por miembros de cinco sectores: academia (26%), consultorías especializadas (39%), organizaciones civiles (13%), gobierno (9%) e industria (13%).<sup>16</sup> Sin embargo, a pesar de esta relativa diversidad, la morfología del CCC era cerrada porque los consejeros eran designados por el presidente de Cofetel y ratificados por el titular de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT).

Asimismo, es preciso puntualizar que el sector de consultores era heterogéneo. Estaba conformado por tres tipos de organizaciones: las que, formadas como empresas, brindan asesoría integral (administrativa, política, económica y jurídica) a los operadores; los despachos de abogados que amparan a los operadores frente a las resoluciones de la autoridad regulatoria, así como organizaciones (conformadas como asociaciones civiles o como parte de programas en centros de investigación) que producen información sobre el sector a partir de investigaciones, diagnósticos y estudios. Esto hacía que este sector se acercara, por una parte, a los intereses de la industria, y por otra, a los de la academia y las organizaciones civiles.

Al comparar la conformación del CCC —asistencia a las sesiones— con la participación de los consejeros durante las sesiones de 2011 (véase gráfica 1, en página 306), encontramos mayor institucionalización de la voz de organizaciones civiles, de la academia y los consultores, pero también menor presencia de la industria y el gobierno.

<sup>16</sup> Formalmente el CCC estaba integrado por 30 miembros; en la práctica, según la asistencia promedio, su conformación no superaba los 25.

CUADRO 7  
HALLAZGOS SOBRE EL DISEÑO Y EL FUNCIONAMIENTO DEL CCC

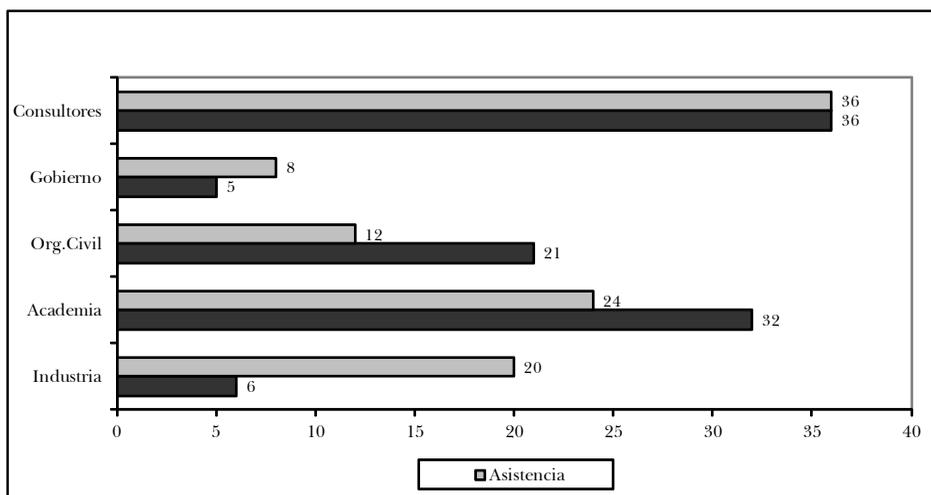
<i>Elementos básicos de la innovación democrática</i>	<i>Situaciones identificadas</i>	<i>Potencial democrático (distancia respecto al tipo ideal)</i>
Dispositivo incluyente (Morfológico)	Conformación relativamente plural aunque cerrada Participación desigual Empoderamiento participativo	Cercano (pese a la desigual participación)
<i>Demos</i> deliberativo (De coordinación)	Construcción de agendas de trabajo según temas de interés de los consejeros Deliberación de temas poco o nada polémicos Dificultad para llegar a acuerdos sobre temas polémicos (relación adversativa y existencia de intereses preestablecidos)	Cercano (pese a la dificultad deliberativa sobre temas polémicos)
Cesión de control estatal (Político)	Control gubernamental sobre los procesos decisorios Pocas facultades de decisión de Cofetel (respecto a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes)	Muy alejado
Cambio comportamental (Cultural)	Falta de comunicación entre el Consejo y Cofetel Hermetismo hacia la participación de agentes extragubernamentales en la toma de decisión Perspectiva negativa del Consejo por parte de funcionarios de Cofetel Espacio para aprender a deliberar	Alejado (salvo en el hecho de que es un espacio caracterizado como un escenario donde se aprende a deliberar)

Fuente: Elaboración propia.

Esto es notable en el sector de organizaciones civiles, el cual, pese a tener una composición igual que la industria (13%) y de la mitad o menos que la academia (26%) y los consultores (39%), reporta una participación (voz institucionalizada) tres veces mayor que los representantes de la industria y cercana a la de académicos y consultores. Esto denotaría el empodera-

miento participativo referido por Fung y Wright (2003a), aunque también indica falta de participación equitativa, sobre todo si se considera el bajo nivel de intervenciones de la industria y el gobierno. Esto último se puede explicar por la baja incidencia de las recomendaciones emitidas sobre la toma de decisión en la política regulatoria nacional. Considerando que éste no es un canal real de influencia, se podría plantear como hipótesis que los industriales optan por otras estrategias de incidencia (como el *lobbying* o la corrupción). Cabe mencionar que la participación de la industria se incrementó en las sesiones de 2012, cuando se incorporaron dos nuevos integrantes de este sector.

GRÁFICA 1  
ASISTENCIA Y PARTICIPACIÓN (%)\*



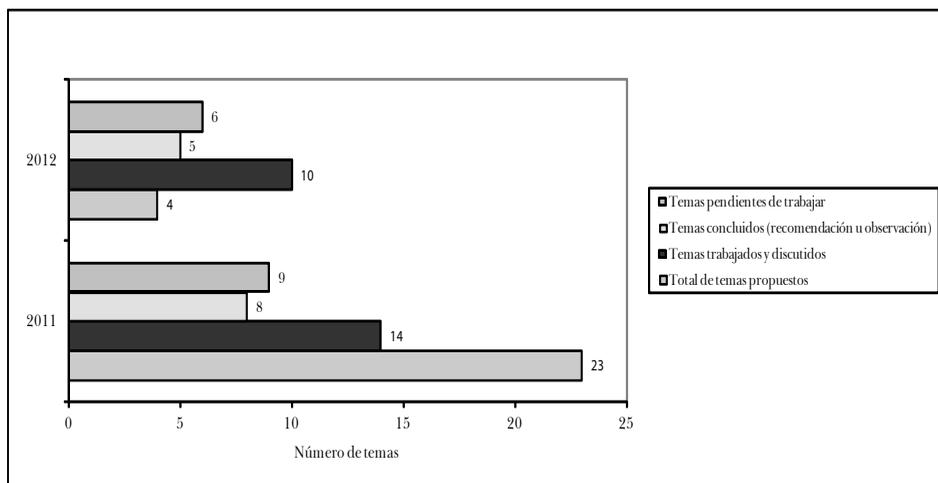
Fuente: Elaboración propia.

\* La participación se midió a partir del indicador *intervenciones completas* (cuando los participantes hicieron alguna propuesta o una crítica específica en la discusión). En esto no se consideraron preguntas puntuales o el pase de la palabra, sino comentarios temáticos; por ello, varias intervenciones implican institucionalización de la voz e incidencia en la deliberación del Consejo con el fin de convencer a los demás integrantes y, con ello, influir en la decisión tomada en el interior.

2. Demos *deliberativo*. Con el fin de elaborar recomendaciones sobre los temas considerados como relevantes, los consejeros se organizaban en

grupos de trabajo. Como se muestra en la gráfica 2, en 2011 propusieron 23 temas (de los que trabajaron 14 y emitieron recomendaciones en ocho). En 2012, incorporaron cuatro más (de los cuales trabajaron tres y emitieron recomendaciones en 2), y siguieron trabajando tres temas cuya discusión inició en 2011 y cuatro más que habían quedado pendientes en ese año (de ellos, emitieron tres recomendaciones). En total quedaron pendientes seis temas, cinco de 2011 y uno de 2012.<sup>17</sup>

GRÁFICA 2  
PRODUCTIVIDAD DE LOS GRUPOS DE TRABAJO 2011-2012



Fuente: Elaboración propia.

Según el grado de complejidad técnica, pero sobre todo por su carácter polémico, la productividad del Consejo en el avance de los temas está marcada por la identificación y el desencuentro de intereses. Temas “fáciles” que generaron acuerdos relativamente rápidos (debido a su bajo nivel de disputa de intereses) ocuparon el trabajo y la discusión en 1 o 2 sesiones. Éste fue el caso de las recomendaciones sobre Espacios blancos, Mercado de fibra oscura, o Plan de calidad, discutidos en una sesión, así

<sup>17</sup> Este recuento se hizo considerando la fecha en que fue propuesto el tema en la agenda, la sesión en que se comenzó a discutir el borrador de recomendación, las sesiones en las que se siguió discutiendo y la fecha en que se emitió la recomendación.

como el de Inversión extranjera en telecomunicaciones o Buzón de voz, discutidos en dos sesiones (véase cuadro 8).

CUADRO 8  
TEMAS TRABAJADOS POR NÚMERO DE SESIONES

	<i>Temas concluidos</i>	<i>Temas sin concluir</i>
1 sesión	Plan de Trabajo de Cofetel  Plan Técnico Fundamental de Calidad en las redes de servicio local móvil  Micrositio de Cofetel  Mercado de fibra oscura y aprovechamiento de la infraestructura en telecomunicaciones  Espacios blancos y tecnologías de acceso dinámico al espectro para proporcionar conectividad  Opinión sobre Bases de licitación para otorgamiento de concesiones de estaciones de televisión abierta	Línea de emergencia (E911)  Transparencia, acceso a la información y Consultas públicas
2 sesiones	Consulta Pública de Licitaciones  Inversión Extranjera Directa en Telecomunicaciones  Resolución de Buzón de Voz  Roaming	Agenda de Reforma Legislativa  Regulación asimétrica  Inversión Extranjera Directa en Radiodifusión  Desarrollo de un Internet Exchange Point
3 sesiones	Política de transición a la TDT	Infraestructura urbana
4 sesiones	Plan Nacional de Banda Ancha  Política de renovación de concesiones en telecomunicaciones y radiodifusión	Neutralidad de red

Fuente: Elaboración propia.

En general, sobre cada tema había uno o dos encargados de redactar la propuesta de recomendación (sustentada en un análisis técnico y político). Este primer documento era remitido a un foro virtual en el que los consejeros agregaban comentarios y modificaciones. Una vez que el documento había sido trabajado por los interesados era llevado a la sesión. Cuando no había más deliberación, era aprobado, enviado a Cofetel y publicado en el microsítio del Consejo. Éste fue el procedimiento seguido en los temas de fácil resolución, discutidos en una o dos sesiones (véase cuadro 8). No obstante, la discusión relacionada con temas como la Inversión extranjera en radiodifusión generó desacuerdos, falta de consenso e ineficacia para elaborar recomendaciones, y el trabajo quedó inconcluso. Asimismo, hubo seis temas que ni siquiera fueron trabajados.<sup>18</sup>

Al detenernos en el análisis de dos de los casos de difícil resolución, encontramos que el abordaje de ambos temas fue postergado debido a que los responsables no avanzaron en la redacción de un primer documento. Esto es explicado por algunos consejeros entrevistados por la existencia de intereses preestablecidos. Sobre la Inversión extranjera en radiodifusión (tema inconcluso), uno de los integrantes del sector de Consultores argumentó que en el Consejo hay quienes, protegiendo los intereses de las grandes televisoras, buscaron “controlar la agenda” argumentando no haber trabajado el tema por no encontrar bibliografía al respecto (Entr\_6). Después de cinco sesiones de haber sido propuesto como tema de trabajo, no había avances; ante ello, los consejeros optaron por sumar a otros para contribuir en la redacción de la propuesta. No obstante, una vez que se tuvo un primer borrador, los desacuerdos frenaron nuevamente el avance. Mientras unos consejeros apoyaban la apertura al 100% en inversión extranjera, otros argumentaban sobre la necesidad de poner límite a esta inversión (sesión IV-2012). El trabajo sobre este tema contrasta con otro aparentemente similar: el de Inversión extranjera en telecomunicaciones, el cual fue discutido y aprobado en las dos sesiones siguientes a la que fue subido a la agenda.

El otro caso (tema pendiente), Tribunales especializados, se conjugó con una desavenencia entre los consejeros relacionada con la propuesta que una integrante del sector Academia hizo para que cada miembro del

<sup>18</sup> Particularmente, el tema de Tribunales especializados quedó pendiente pese a haber sido incorporado a la agenda del Consejo desde la segunda sesión de 2011 (II-2011). Los demás temas pendientes fueron propuestos posteriormente: Licitaciones de radiodifusión (IV-2011), Cobertura social (V-2011), Código de prácticas comerciales (V-2011), Cobro por segundo (V-2011), Asignación de banda de 600MHz (v-2012).

Consejo manifestara “por escrito los intereses personales y de negocio” que pudieran “afectar la imparcialidad” de sus opiniones (Entr\_5). Ante tal propuesta, y después de un “amargo intercambio de correos electrónicos” con otros consejeros (entrevista 6), el encargado de desarrollar el tema de Tribunales especializados, socio de un despacho de abogados, renunció al Consejo argumentando que, por ética profesional, él no podía develar quiénes eran sus clientes.<sup>19</sup> En entrevista, el consejero renunciante —quien había participado en el equipo redactor de la que en su momento se llamó “Ley Televisa”—<sup>20</sup> calificó como una “pérdida de tiempo para el Consejo” trabajar sobre el tema de Tribunales especializados, debido a que ya existe una sala especializada sobre temas de regulación (Entr\_4). Con su salida, el tema fue reasignado, y quedó pendiente de ser trabajado.

Estos casos denotan el impacto de los intereses preestablecidos en la imposibilidad de construir un *demos* deliberativo en ciertos temas. Ello cobra mayor sentido al analizar, de manera conjunta, los perfiles de los consejeros con las opiniones vertidas en las sesiones.<sup>21</sup> Con esto es posible identificar tres alianzas de deliberación:

1. Quienes ocuparon puestos gubernamentales.
2. Los que han colaborado con consultorías académicas.
3. Quienes tienen afinidad con la industria, por haber trabajado en la iniciativa privada o por haberse encargado de litigios de operadores.

La formación de estas alianzas deliberativas puede explicar la dificultad de llegar a acuerdos en temas polémicos como el de Inversión extranjera en radiodifusión, en el que, en términos generales, se iden-

<sup>19</sup> En entrevista, el abogado criticó la propuesta: “Yo no puedo divulgar quiénes son mis clientes [pero en eso] no puede haber conflicto de intereses [...]. Somos casi 30. Si yo represento los intereses de alguien en la industria y tengo la capacidad para convencer a la mayoría de un grupo de casi 30 personas sobre la razón de lo que estoy planteando, pues entonces yo tengo razón” (Entr\_4).

<sup>20</sup> Las modificaciones a la Ley Federal de Telecomunicaciones (LFT) y a la Ley Federal de Radio y Televisión (LFRT) de 2006 —denominadas “Ley Televisa”— fueron criticadas por haber sido redactadas por asesores de las televisoras y porque con ellas se otorgaban “ventajas competitivas” a Televisa y TV Azteca, al establecer un “refrendo automático de sus concesiones” y creando barreras de entrada para nuevos competidores (Villamil, 2007).

<sup>21</sup> Al analizar el perfil de los consejeros se consideró su formación académica y su experiencia profesional. El análisis de opiniones implicó identificar en las versiones estenográficas y las entrevistas los intereses (implícitos y explícitos) de los consejeros, ya sea mediante manifestaciones a favor o en contra de un tema, o por acciones para frenar o acelerar la discusión sobre un tema.

tificaron dos polos de intereses: uno que defiende la apertura total a la inversión extranjera y que incluye la alianza entre academia, organizaciones civiles y consultoría académica, y otro que ve con reservas esta apertura, configurado con la alianza de la industria, el gobierno y las consultorías cercanas a la industria. Esto genera una relación adversativa más que una colaborativa, en la que los grupos de interés buscan maximizar sus propios intereses en detrimento de la construcción de acuerdos orientados al bien común.

Con este análisis es posible afirmar que la operación del CCC se acerca al tipo ideal al conformar un *demos* deliberativo en temas “fáciles”, pero que se aleja cuando se tratan temas polémicos (en los que entran en juego intereses particulares de los operadores de la industria). Ante la existencia de intereses y agendas establecidas fuera de estos espacios deliberativos, existe la posibilidad de construir acuerdos siempre que la deliberación esté fundamentada en razonamientos técnicos. Esta alternativa, empero, no prosperó en el caso analizado. Los temas polémicos quedaron congelados.

3. *Cesión de control estatal*. La evaluación de este elemento de innovación democrática se complica si consideramos las atribuciones legales de Cofetel. Antes de la reforma constitucional de 2013, las decisiones del órgano regulador en telecomunicaciones estaban supeditadas a la SCT; ello generaba una “doble ventanilla” que favorecía la captura regulatoria, esto es, una regulación proteccionista y discrecional (Montes de Oca, 2013).<sup>22</sup> Este diseño institucional favorecía la toma de decisión excluyente (tipo III del cuadro 5) en dos sentidos: uno en el que el ejercicio decisor de la SCT no era necesariamente compartido con Cofetel, y otro en el que la toma de decisión incluía discrecionalmente ciertos intereses en detrimento de otros (ya sea de operadores del mercado o de consumidores y usuarios). Esto hace que el diseño y la operación del CCC —es decir, de un órgano de consulta de una agencia que, a su vez, tenía un diseño consultivo (técnico y propositivo, pero no vinculante ni sancionador)— estén muy alejados

<sup>22</sup> Cofetel sólo podía administrar el espectro radioeléctrico, investigar sobre telecomunicaciones y opinar sobre licencias y sanciones. En 2006 se le otorgaron facultades en radiodifusión, aunque sus decisiones podían ser revocadas por la SCT. Además, no tenía capacidad para regular sobre contenidos de televisión abierta. En 2013 se redefinieron las atribuciones legales del nuevo organismo regulador (IFT) que, formalmente, lo hacen parecer más fuerte que Cofetel. No obstante, en 2014 se desconoce el alcance de las modificaciones constitucionales, al estar pendiente el proceso legislativo de la reglamentación secundaria.

del tipo ideal que implica cesión del control monopólico del Estado para establecer una toma de decisión compartida (gobernanza).

En este punto, la cesión del control monopólico sobre la toma de decisión pública implica una reorganización institucional del organismo regulador. Al parecer, ésta será posible con la reforma referida. Con ella se pretende fortalecer las atribuciones del nuevo órgano, brindándole la facultad de otorgar y revocar concesiones en materia de radiodifusión y telecomunicaciones. Para analizar esta reorganización institucional habrá que esperar a que se confeccione la reglamentación secundaria y se implanten las reformas administrativas.

4. *Cambio comportamental.* Al igual que el anterior, la evaluación de este aspecto es negativa (alejado del tipo ideal), debido a que Cofetel no propició un cambio organizacional que redundara en una mejor relación con agentes extragubernamentales. Esto se traducía en poca o nula permeabilidad del CCC en Cofetel. Desde finales de 2011, los consejeros habían mostrado su inconformidad ante la falta de comunicación con funcionarios del organismo regulador.<sup>23</sup> Además de que la Comisión no atendió o ni siquiera respondió a las recomendaciones hechas por el CCC, la agenda de ambos organismos estaba desfasada (véase Montes de Oca, 2012, para un análisis detallado al respecto). Asimismo, según lo comentado en las sesiones y entrevistas realizadas, pese a haber abierto un espacio que fomenta la participación de agentes externos, los funcionarios de Cofetel mantenían una actitud hermética y de desconfianza hacia las actividades de su propio Consejo Consultivo. El único punto positivo relacionado con este componente del tipo ideal es que, a decir de algunos consejeros, este espacio les sirvió para aprender a deliberar (“refrescar mis habilidades de cómo debatir de manera que puedas consensuar, que puedas tener mayor influencia”, Entr\_6) y a conocer otros puntos de vista (“la parte más valiosa ha sido comprender la visión de otras áreas no vinculadas directamente con el sector, que están más bien relacionadas con la parte social, con la parte de la sociedad”, Entr\_2). Esto hace que la operación del CCC esté alejada (pero no muy alejada) del tipo ideal.

<sup>23</sup> Debido a que la estructura institucional de Cofetel generaba una relación vertical entre el presidente y los demás comisionados —el presidente dirigía las unidades operativas y administrativas de Cofetel, mientras que el resto de los comisionados carecía de personal operativo—, el CCC fue criticado por ser una iniciativa del comisionado presidente (informalmente se dice que era “el Consejo del presidente y no de Cofetel”). Esto redundó en que, en el periodo analizado, los consejeros no tuvieran ninguna reunión formal con los demás integrantes del pleno.

Los dos últimos elementos se traducen en el caso analizado en una actitud que no favorece la permeabilidad en la toma de decisión pública frente a opiniones externas. Cuando no hay permeabilidad en la estructura institucional, los agentes externos buscan otros canales para ejercer influencia en la toma de decisión. En el caso analizado, algunos consejeros plantearon la posibilidad de “salir a los medios” para ejercer presión. De manera particular, esta alternativa se vio favorecida por consejeros que formaban parte de organizaciones civiles, las cuales, actualmente, pese al cierre de este espacio de participación, mantienen su presencia en los medios con el fin de monitorear la toma de decisión e intentar incidir en ella. Finalmente, cuando la falta de permeabilidad permanece, existe la posibilidad de cancelar los espacios de participación, al ser considerados como “focos rojos”. Al respecto, no podemos dejar de preguntar si el cierre del CCC se debió exclusivamente a la reestructuración institucional del nuevo órgano regulador, o a que era un espacio que generaba incomodidad a los funcionarios, quienes lo miraban con desconfianza.<sup>24</sup>

#### CONSIDERACIONES FINALES

En términos generales, el estudio de caso presentado podría leerse como la preponderancia de lo procedimental sobre lo sustantivo. Si bien el análisis del CCC muestra que su potencial democrático lo acerca a los dos primeros elementos del tipo ideal (dispositivo incluyente y *demos* deliberativo), pero lo aleja de los otros dos (cesión del control estatal sobre la toma de decisión y cambio comportamental), ello no implica que su apertura no tenga consecuencias en los cursos de acción política.

Contrastando el tipo ideal de las innovaciones democráticas con el diseño y el funcionamiento del CCC, hemos visto que la apertura de este espacio no se tradujo en influencia o en toma de decisión compartida, debido a que el Estado no cedió control decisorio y porque el establecimiento de esta innovación institucional no estuvo acompañado de cambios comportamentales de los funcionarios. No obstante, su institucionalización —entre 2011 y 2013— movilizó recursos entre quienes buscaban incidir en la política regulatoria del sector, ya sea desde el interés económico (de los operadores del mercado) o desde el interés social (de consumidores y usuarios).

<sup>24</sup> Esta desconfianza se traducía en poca disposición de los funcionarios de Cofetel para brindar información a los consejeros o para reunirse a trabajar en conjunto.

Este caso muestra cómo un espacio de participación, pese a su restringida capacidad de influencia en la toma de decisión pública, fomenta la interacción de agentes externos (y, en menor medida, con agentes gubernamentales) lo cual, en última instancia, genera alianzas que fortalecen los recursos políticos de incidencia y modifica los cursos de acción política. Es por ello que, en conclusión, se puede afirmar que la institucionalización del Consejo Consultivo dentro de la estructura de Cofetel, a pesar de no “cumplir” con todos los elementos del tipo ideal, sí facilitó la participación e interacción continua y sistemática de agentes (sociales, políticos y económicos) que de otro modo no se hubiera entablado.

Lo anterior, en sí mismo, se traduce en una dinámica de gobernanza pese a que la toma de decisión pública no se modificara de manera inmediata, quedando marcada por la inercia de la exclusión. Entonces, más allá de que el CCC sea caracterizado como un espacio de “simulación” que desarticula o coopta la participación y la capacidad de influencia, puede ser entendido como un espacio que potencia, por una parte, la interacción de agentes externos y, por la otra, la movilización de recursos para procurar incidir en la toma de decisión pública. Decisión que puede o no apelar al interés común y movilización que, no obstante, trasciende el propio espacio de participación. Esto tiene implicaciones analíticas relevantes que nos remiten a una *reductio ad absurdum*, pero que aquí sólo pueden quedar apuntadas como oportunidades de estudio en el futuro: ¿Son estas innovaciones, que siguen la lógica de la gobernanza, eminentemente democráticas? ¿Qué implicaciones tiene la participación indirecta (y restringida a un grupo de expertos) de espacios como el CCC en la democratización de la toma de decisión pública? En resumen, los hallazgos de la investigación nos remiten a cuestionar la esencia misma de la conceptualización: ¿son las innovaciones democráticas instrumentos para profundizar la democracia representativa, o son mecanismos que complementan la participación directa mediante la indirecta, pero que no necesariamente están orientados a “democratizar” la democracia?

## BIBLIOGRAFÍA

- ALONSO, Sonia, *et al.* (2011). “Editor’s introduction: Rethinking the future of representative democracy”. En *The future of representative democracy*, coordinado por Sonia Alonso *et al.*, 1-22. Nueva York: Cambridge University Press.
- CABRERO, Enrique, y David Arellano (1993). “Análisis de innovaciones exitosas en organizaciones públicas. Una propuesta metodológica”. *Gestión y política pública* 1: 59-86.
- CABRERO, Enrique, *et al.*, (2000). “Cambio en organizaciones gubernamentales: innovación y complejidad”. En *Reformando al gobierno. Una visión organizacional del cambio gubernamental*, coordinado por David Arellano y Enrique Cabrero, 137-168. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas/Miguel Ángel Porrúa.
- CADENA-ROA, Jorge, y Miguel A. López Leyva (2012). “Reflexiones finales: sobre la vigencia de las teorías de la democratización para estudiar América Latina”. En *La democracia en México y América Latina: claves de lectura*, coordinado por Miguel A. López Leyva *et al.*, 343-359. México: Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Sociales/Ficticia.
- CAIRE, Georgina (2012). “Factores que delimitan el alcance de los Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable como interfaz socio-estatal”. En *Redes y jerarquías. Participación, representación y gobernanza local en América Latina*, coordinado por Gisela Zarembeg, 185-210. México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales/Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo.
- CAMERON, Maxwell, *et al.* (2012). “Voces y consecuencias: participación directa y democracia en América Latina”. En *Nuevas instituciones de democracia participativa en América Latina*, coordinado por Maxwell Cameron, Eric Hershberg y Kenneth Sharpe, 13-38. México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- CAMPOS, Nauro y Francesco Giovannoni (2007). “Lobbying, corruption and political influence”. *Public Choice* 31 (1/2): 1-21.
- CONSEJO CONSULTIVO DE COFETEL (CCC) (2011). *Lineamientos del Consejo Consultivo*. México: Comisión Federal de Telecomunicaciones. Disponible en <<http://consejoconsultivocofetel.mx/wp-content/>

uploads/2011/04/Consejo-Consultivo-Lineamientos-2011-04-11.pdf>.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN (DOF) (1996). “Decreto de creación de Cofetel”. Disponible en <[www.cofetel.gob.mx/work/models/Cofetel\\_2008/Resource/2971/1/decretocft.pdf](http://www.cofetel.gob.mx/work/models/Cofetel_2008/Resource/2971/1/decretocft.pdf)>.

ELIAS, Norbert ([1970] 1982). *Sociología fundamental*. Barcelona: Gedisa.

FUNG, Archon, y Erik Wright (2003a). “Thinking about empowered participatory governance”. En *Deepening Democracy. Institutional Innovation in Empowered Participatory Governance*, coordinado por Archon Fung y Erik Wright, 4-42. Londres: Verso.

FUNG, Archon, y Erik Wright (2003b). “Countervailing power in empowered participatory governance”. En *Deepening Democracy. Institutional Innovation in Empowered Participatory Governance*, coordinado por Archon Fung y Erik Wright, 259-289. Londres: Verso.

GAMBETTA, Diego (1998). “‘Claro’: An essay on discursive machismo”. En *Deliberative Democracy*, coordinado por Jon Elster, 19-43. Nueva York: Cambridge University Press.

GERRING, John (2004). “What is a case study and what is good for?” *The American Political Science Review* 98 (2): 341-354.

GOODIN, Robert (2004). “Representing diversity”. *British Journal of Political Science* 34 (3): 453-468.

GRINDLE, Marilee (2000). *Audacious Reforms. Institutional Invention and Democracy in Latin America*. Baltimore: The John Hopkins University Press.

GUNDERMANN, Hans (2001). “El método de los estudios de caso”. En *Observar, escuchar y comprender*, coordinado por María Luisa Tarrés, 251-288. México: Porrúa/Colegio de México/Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

GURZA, Adrián, y Ernesto Isunza (2010). “Precisiones conceptuales para el debate contemporáneo sobre la innovación democrática: participación, controles sociales y representación”. En *La innovación democrática en América Latina*, coordinado por Ernesto Isunza y Adrián Gurza, 19-84. México: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social/Universidad Veracruzana.

- HEVIA, Felipe (2012). “¿Cuándo y por qué funcionan los consejos consultivos? Patrones asociativos, voluntad política y diseño institucional en órganos colegiados de participación del Poder Ejecutivo Federal mexicano”. En *Redes y jerarquías. Participación, representación y gobernanza local en América Latina*, coordinado por Gisela Zaremborg, 159-182. México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales/Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo.
- HEVIA, Felipe, y Ernesto Isunza (2010). “La perspectiva de interfaz aplicada a las relaciones sociedad civil-Estado en México”. En *La democratización frustrada*, coordinado por Alberto Olvera, 59-127. México: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social/Universidad Veracruzana.
- HEVIA, Felipe, y Ernesto Isunza (2012a). “Participación acotada: consejos consultivos e incidencia en políticas públicas en el ámbito federal mexicano”. En *Redes y jerarquías. Participación, representación y gobernanza local en América Latina*, coordinado por Gisela Zaremborg, 105-136. México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales/Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo.
- HEVIA, Felipe, y Ernesto Isunza (2012b) “Participación acotada: consejos consultivos e incidencia en políticas públicas”. En *Nuevas instituciones de democracia participativa en América Latina*, coordinado por Maxwell Cameron, Eric Hershberg y Kenneth Sharpe, 105-135. México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- HEVIA, Felipe, *et al.* (2011). “Participación ciudadana en México: consejos consultivos e instancias públicas de deliberación en el gobierno federal”. *Perfiles Latinoamericanos* 38: 65-88.
- KNOKE, David (1990). *Political Networks. The Structural Perspective*. Nueva York: Cambridge University Press.
- KOOIMAN, Jan (editor) (1993). *Modern Governance. New Government-Society Interactions*. Londres: Sage.
- KOOIMAN, Jan (editor) (2003). *Governing as Governance*. Londres: Sage.
- LABASTIDA, Julio (2012). “América Latina: la democracia en tensión”. En *La democracia en México y América Latina: claves de lectura*, coordinado por Miguel A. López Leyva *et al.*, 25-46. México: Universidad

- Nacional Autónoma de México/Instituto de Investigaciones Sociales/  
Ficticia.
- LUNA, Matilde (2004). “Redes sociales”. *Revista Mexicana de Sociología*, número especial (octubre de 2004): 59-75.
- LUNA, Matilde y José Luis Velasco (2005). “Confianza y desempeño en las redes sociales”. En *Revista Mexicana de Sociología*, 67 (1): 127-162.
- MONTES DE OCA, Laura (2012). “Influencia en la toma de decisión pública: el caso del Consejo Consultivo de Cofetel”. *Revista Electrónica de Estudios Interdisciplinarios de la Organización* 2 (julio-diciembre): 79-100.
- MONTES DE OCA, Laura (2013). “El TLCAN en México y sus implicaciones regulatorias en materia de telecomunicaciones”. En *¿Cómo se gobierna América del Norte?*, coordinado por Matilde Luna y Alejandra Salas. México: Universidad Nacional Autónoma de México/Facultad de Ciencias Políticas y Sociales/Sitesa.
- OLVERA, Alberto (2009). “La participación ciudadana y sus retos en México”. Disponible en <[www.gobernacion.gob.mx/work/models/SEGOB/Resource/946/4/images/Olvera\\_Entregable\\_2.pdf](http://www.gobernacion.gob.mx/work/models/SEGOB/Resource/946/4/images/Olvera_Entregable_2.pdf)>.
- OSBORNE, David y Ted Gaebler ([1992] 1994). *La reinención del gobierno. La influencia del espíritu empresarial en el sector público*. Barcelona: Paidós.
- PIERRE, Jon (editor) (2000). *Debating Governance: Authority, Steering and Democracy*. Nueva York: Oxford University.
- PIERRE, Jon, y B. Guy Peters (2000). *Governance, Politics and the State*. Nueva York: St. Martin’s Press.
- PITKIN, Hanna ([1967] 1972). *The Concept of Representation*. Berkeley: University of California Press.
- PORTO DE OLIVEIRA, Osmany (2011). “Las dinámicas de transferencia del Presupuesto Participativo: una mirada hacia la acción de las élites”. En *Caleidoscopio de la innovación democrática en América Latina*, coordinado por Yanina Welp y Laurence Whitehead, 119-144. México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

- POWELL, Walter, y Paul DiMaggio (1991). "Introduction". En *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, 1-38. Chicago: The University of Chicago Press.
- SHAPIRO, Ian (2003). *The State of Democratic Theory*. New Jersey: Princeton University Press.
- SHAPIRO, Martin (2001). "Administrative law unbounded: Reflections on government and governance". *Indiana Journal of Global Legal Studies* 8: 369-377.
- SCHMITTER, Philippe (2011). "Diagnosing and designing democracy in Europe". En *The Future of Representative Democracy*, coordinado por Sonia Alonso *et al.*, 191-211. Nueva York: Cambridge University Press.
- SMITH, Graham (2009). *Democratic Innovations. Designing Institutions for Citizen Participation*. Nueva York: Cambridge University Press.
- VELASCO, José Luis, y Carlos Chávez (2012). "Democracia y desarrollo político: claves y conjeturas para entender el malestar con la democracia en América Latina". En *La democracia en México y América Latina: claves de lectura*, coordinado por Miguel A. López Leyva *et al.*, 47-65. México: México: Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Sociales/Ficticia.
- VILLAMIL, Jenaro (2007). "Autocracia televisiva". Disponible en <[www.expresionlibre.org/site2/opinion/villamil\\_012.php](http://www.expresionlibre.org/site2/opinion/villamil_012.php)>.
- WEBER, Max ([1922] 1964). *Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*. México: Fondo de Cultura Económica.
- WELP, Yanina, y Laurence Whitehead (2011). *Caleidoscopio de la innovación democrática en América Latina*. México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- ZAREMBERG, Gisela (2012). *Redes y jerarquías. Participación, representación y gobernanza local en América Latina*. México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales/Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo.

Recibido: 26 de julio de 2013  
Aceptado: 4 de marzo de 2014

## APÉNDICE. RELACIÓN DE ENTREVISTAS

<i>ID</i>	<i>Sectores</i>	<i>Fecha</i>	<i>Lugar</i>
Entr_1	Org. Consumidores	25/01/12	Santa Fe
Entr_2	Consultoría integral	01/05/12	Skype
Entr_3	Despacho de abogados/ Legislativo	02/05/12	Mixcoac
Entr_4	Despacho de abogados	03/05/12	Santa Fe
Entr_5	Consultoría académica	04/05/12	Condesa
Entr_6	Consultoría integral	04/05/12	Coyoacán
Entr_7	Academia/Despacho de abogados	08/05/12	Skype
Entr_8	Industria	09/05/12	Tecamachalco
Entr_9	Gobierno	05/06/12	Cuauhtémoc
Entr_10	Org. Consumidores	12/06/12	Polanco
Entr_11	Academia	13/06/12	Santa Fe