



**“Cambio institucional en respuesta a la corrupción: la política pública de transparencia en San Luis Potosí”**

**T E S I S**

**Que para obtener el grado de  
Maestro en Asuntos Políticos y Políticas Públicas**

**Presenta**

**José de Jesús Pérez Martínez**



**“Cambio institucional en respuesta a la corrupción: la política pública de transparencia en San Luis Potosí”**

**T E S I S**

**Que para obtener el grado de  
Maestro en Asuntos Políticos y Políticas Públicas**

**Presenta**

**José de Jesús Pérez Martínez**

**Director de tesis**

**Dr. Julio César Contreras Manrique**



*Cambio Institucional en Respuesta a la Corrupción: la Política Pública de  
Transparencia en San Luis Potosí*

**ÍNDICE**

<b>Introducción</b> .....	1
<b>Capítulo 1. Metodología del Estudio</b> .....	7
1.1 - Fundamentos y Selección del Tema.....	8
1.2 - Planteamiento y Sistematización de la Problemática.....	10
1.3 - Objetivos de la Investigación.....	12
1.4 - Hipótesis y Preguntas de Investigación.....	15
1.5 - Justificación: Relevancia y Pertinencia.....	16
1.6 - Aspectos Metodológicos: Tipología del Estudio y Calidad de la Información.....	17
1.7 - Estado del Arte y Marco de Referencia.....	20
<b>Capítulo 2. Apartado de Ciencia Política</b> .....	25
2.1 – Sobre El Poder Y Su Corrupción.....	27
2.2 – El Discurso Político De La Calidad Democrática.....	37
2.3 – El “Buen Gobierno” y el Desarrollo Político.....	51
2.4 – Estructura Política Básica de la Democracia Mexicana.....	57
2.5 – Representación Política.....	64
<b>Capítulo 3. Características Institucionales</b> .....	73
3.1 – El Nuevo Institucionalismo.....	74
3.2 – Instituciones Políticas (y Estructura Institucional).....	82
3.3 – Discurso y Diseño Institucional.....	94
3.4 – Cambio Institucional.....	104
3.5 – La importancia de la Confianza en las Instituciones.....	109

<b>Capítulo 4. La Política Pública</b> .....	123
4.1 - Diversos Enfoques de las Políticas Públicas.....	124
4.2 - La Importancia del Contexto Político.....	141
4.3 - Políticas Públicas de Transparencia.....	154
4.4 - Implementación de la Política Pública de Transparencia.....	167
<b>Capítulo 5. La Transparencia y su Efecto en las Organizaciones Públicas</b> .....	189
5.1 - Las Organizaciones Públicas.....	190
5.1.1 – Las Organizaciones Legislativas.....	200
5.2 – Diseño de la Estructura y las Funciones en una Organización.....	204
5.3 – Sobre el Contexto Organizacional de la Transparencia.....	214
5.4 – El Cambio Organizacional provocado por la Transparencia.....	228
<b>Capítulo 6. Estudio de Caso: Estructura Local de Transparencia</b> .....	247
6.1 - Metodología para el Estudio de Caso .....	250
6.2 - Sobre la Intervención Organizacional.....	254
6.2.1 - Intervención Organizacional en la CEGAIP.....	260
6.3 - El Modelo de Análisis Institucional.....	270
6.4 - El Énfasis en la Estructura Organizacional.....	281
6.5 - Hallazgos del Estudio de Caso.....	290
<b>Conclusiones</b> .....	301
<b>Anexos</b> .....	325
<b>Bibliografía</b> .....	345

## LISTA DE RECURSOS GRÁFICOS

<b>Gráfico 1.</b> Esquema de Investigación.....	13
<b>Gráfico 2.</b> México: Confianza en las Instituciones. Encuesta Nacional en Viviendas, 2012.....	111
<b>Gráfico 3.</b> México: Confianza en las Instituciones. Encuesta Nacional en Viviendas, 2008-2012.....	112
<b>Gráfico 4.</b> Percepción Ciudadana de los Problemas más Importantes.....	115
<b>Gráfico 5.</b> Percepción Ciudadana de la Corrupción.....	116
<b>Gráfico 6.</b> Mapa Global del Índice de Percepción de la Corrupción, 2012.....	225
<b>Gráfico 7.</b> Organigrama Formal de la CEGAIP.....	283

## LISTA DE ANEXOS

<b>Anexo 1.</b> Esquema de Investigación.....	325
<b>Anexo 2.</b> Cuadros sobre Confianza en las Instituciones .....	326
<b>Anexo 3.</b> Cuadros sobre la Percepción de la Corrupción .....	331
<b>Anexo 4.</b> Tabla 1 del Índice de Competitividad Internacional.....	333
<b>Anexo 5.</b> Cuadro 1 con Elementos relativos a la función administrativa, Congresos Locales.....	335
<b>Anexo 6.</b> Cuadro 2 con Elementos relativos a la función legislativa, Congresos Locales.....	336
<b>Anexo 7.</b> Fragmento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública y de Gobierno del Estado de San Luis Potosí .....	337
<b>Anexo 8.</b> Cuadros basados en la evidencia publicada a manera de datos oficiales en el portal electrónico de la CEGAIP.....	340



***“Cambio Institucional en Respuesta a la Corrupción: la Política Pública de  
Transparencia en San Luis Potosí”***

**José de Jesús Pérez Martínez**



## INTRODUCCIÓN.

La presente es una investigación motivada por la situación actual en la que la confianza de la ciudadanía hacia las instituciones públicas se encuentra en crisis, particularmente tratándose de aquellas que desempeñan funciones políticas, y que tiene como una de sus causas la corrupción política. Ésta, degrada la economía, socava al gobierno e impide el desarrollo sustentable, le resta credibilidad al sistema democrático, distorsiona las funciones del Estado y pone en tela de juicio la eficiencia del funcionamiento institucional. Mientras la corrupción beneficia a unos cuantos, lo hace a expensas del resto de la población, quien al darse cuenta tendrá una actitud de rechazo a sus propias instituciones. La corrupción política es un problema público en razón de que representa una pérdida en la confianza y en el desempeño institucional, como consecuencia la sociedad deja de recurrir a las instituciones, deja de confiar en ellas ya que no recibe la respuesta esperada a sus demandas y la institución por sí misma no es capaz de cumplir su objetivo, pues sus atribuciones son usadas para otros fines.

La respuesta democrática internacional a este problema, recuperada por el gobierno mexicano, es la generación de políticas públicas de *Accountability*, que comprenden las de rendición de cuentas, al igual que las de transparencia y acceso a la información. La implementación de dichas políticas públicas pretende provocar un cambio en el entorno y en los comportamientos de quienes actúan al interior de las instituciones para inhibir la corrupción y recuperar la confianza y legitimidad perdidas. Este tipo de políticas son de

reciente incorporación a la estructura institucional mexicana, la transparencia data apenas de la década anterior, por lo que se transita por una época incipiente en donde el cambio debe observarse con atención para apoyarse en sus fortalezas y reforzar sus puntos débiles. Se ha implementado a nivel federal, pero también se ha dado la facultad a los Congresos Locales para generar lo necesario para aplicar estas políticas en un nivel regional.

La corrupción política y la manera en que la transparencia responde componen un fenómeno político de reciente incorporación a las políticas públicas, por lo que resulta complicado estudiarlo y comprenderlo a profundidad. Como política pública va en pleno curso de implementación, alternando fases recurrentes de evaluación y re-diseño, por lo que es difícil identificar por completo los factores determinantes. Algunos estudiosos del tema (Arellano, 2007; Canales, 2009; Coronilla, 1993; Del Castillo, 1996, entre otros) han optado por una propuesta de estudio sustentada en la perspectiva organizacional, que ha servido para complementar este trabajo y suplir las limitantes del análisis institucional.

Para dar cuenta del problema de la corrupción política, el presente texto se compone de una introducción metodológica; más una parte nuclear de cuatro capítulos, en la que se discute el tema de investigación en tres terrenos disciplinares: el de la ciencia política (con una profundización en el nuevo institucionalismo), el del estudio de las políticas públicas y el de los estudios organizacionales; más un estudio de caso con el que se trata de acercar la construcción teórica a la realidad práctica del asunto en un nivel local; Por último, se ofrecen las conclusiones de la investigación. El contenido de cada apartado se detalla a continuación en forma de capítulos.

El primer capítulo comprende las bases que dan sentido al resto del trabajo. Destaca que el análisis parte de tres perspectivas distintas pero afines, Al conjuntarlas es posible generar un análisis crítico del fenómeno de la corrupción política, como la imposición del interés personal a la función pública, que entre otras cosas, da lugar a la política de transparencia para reducir sus efectos. Se postula que cuando actúa la transparencia provoca un cambio, que puede percibirse de manera institucional y organizacional, aunque puede ser difícil de medir bajo un enfoque cuantitativo. Se establece lo que se quiere conocer en la investigación y la hipótesis que le da rumbo, para dar paso al análisis y al resto de los apartados.

El segundo capítulo está dedicado al entendimiento de conceptos propios de la ciencia política, no en la manera de un debate teórico, sino como una breve noción de los conceptos básicos que sirven para dar una idea del tratamiento del problema público de la corrupción política. Da un tratamiento crítico a conceptos como poder, democracia y representación, para evitar caer en la manipulación de los mismos. Se incluye la separación del poder en el momento de su origen (*potentia*) y en el de su delegación a las instituciones (*potestas*) que hacen más comprensible y evidente el peligro de la corrupción para la calidad de la democracia y su grado de institucionalización. Hacer un mal uso de las facultades institucionales e interponer intereses particulares puede dañar el esquema de la representación como mandato. Por lo que es prudente pensar en los mecanismos de la *Accountability* y el papel que juega la ciudadanía para que se cumpla el justo reclamo de castigar a los funcionarios corruptos que dañan a la democracia.

De manera complementaria para el apartado de la ciencia política, el tercer capítulo se enfoca exclusivamente al estudio de las características institucionales, vistas desde la

perspectiva del Nuevo Institucionalismo, que supera la visión formal y posibilita agregar el estudio de la parte informal de las instituciones políticas, poniendo énfasis en puntos como el diseño institucional, el discurso institucional, el cambio en su proceso de institucionalización y la percepción ciudadana. Destaca la importancia de la confianza con la que la ciudadanía percibe a las instituciones, ya que eso les brinda legitimidad y da cuenta del cumplimiento de sus funciones, de la satisfacción de las necesidades que le dan origen. La corrupción y la confianza son parte de escenarios contrapuestos. La desconfianza que muestra la ciudadanía se relaciona con situaciones poco favorables para la democracia. Es por ello trascendental para la democracia, la implementación de políticas de transparencia y rendición de cuentas, para contrarrestar los efectos de la corrupción política.

El cuarto capítulo aborda la problemática a partir del estudio de las políticas públicas, dándole una importancia especial a la política de transparencia, rescatando algunas aportaciones útiles de distintos enfoques, pero se recuperan en especial las aportaciones del enfoque de procesos, y el de la importancia del contexto político, y se apoya en el análisis hecho sobre modelos ideales como el de la caja negra o el racional. Se observa a las políticas públicas como la forma en que un Estado actúa cuando se presentan fallas de mercado, de gobierno, o incluso las fallas de transparencia. Al verse como un proceso con actores preponderantes en distintas etapas, la política de transparencia resalta el papel del Congreso, el de la CEGAIP y el de la ciudadanía en distintas etapas analíticas. La transparencia es de reciente creación en México, gracias a un momento de alternancia política que permite responder a la necesidad de recuperar la confianza de la ciudadanía en sus instituciones, por lo que es trascendental para el análisis, la actual etapa de implementación en la que se encuentra.

A pesar de su incipiente presencia, la transparencia ha tenido efectos en el nivel de las organizaciones públicas, situación que se detalla en el quinto capítulo, enfocado al estudio del funcionamiento estructural de las organizaciones públicas, entre ellas, las organizaciones legislativas. La transparencia en las organizaciones ha traído un cambio consigo, que se refleja en el nivel del diseño estructural y en los comportamientos de sus integrantes, pues las funciones que deben realizar las organizaciones y las autoridades son ampliadas en cuanto al manejo de la información. Los cambios que se han presentado a nivel institucional deben reflejarse en el nivel organizacional, así que es fundamental estar conscientes de la importancia del entorno político, con el que la organización debe mantener una congruencia en cuanto a diseño y discurso para que el cambio sea favorable. Ese cambio se ha gestado desde el surgimiento de la política de transparencia en México, cuyo recorrido se describe brevemente en este capítulo. Es un cambio que, al interior de las organizaciones, puede contar con fuerzas que lo promuevan, o bien que se le resistan.

Finalmente, el sexto capítulo está dirigido a aproximar la parte teórica con la realidad práctica de la política de transparencia en la estructura institucional del Estado mexicano, específicamente en el contexto local de San Luis Potosí. Para ello se incorpora un estudio de caso basado en el análisis institucional -organizacional de la información adquirida mediante la legislación y normatividad, la observación directa de la intervención organizacional realizada en la CEGAIP y las entrevistas complementarias. En esta parte, la preponderancia que ha tenido el Congreso en el estudio, cede lugar a la CEGAIP y a la ciudadanía, ambos actores claves en la etapa de implementación de la transparencia. El estudio de caso es de tipo descriptivo sobre el fenómeno de la transparencia como respuesta a la corrupción, al mismo tiempo que es de tipo intrínseco de la estructura institucional de

transparencia local. La finalidad del estudio de caso es indagar, con detenimiento y la mayor profundidad posible, sobre lo que se ha ido proponiendo a lo largo del trabajo y discutir un tanto las ventajas y retos que presenta la implementación de la política de transparencia al interior del contexto local a manera de hallazgos. Es realizado a partir de un modelo híbrido que combina varios enfoques, destacando el análisis institucional/organizacional con énfasis en la estructura.



*“Los autores de artículos científicos no apelan a las pasiones de sus colegas, los hombres de ciencia o los técnicos. Exponen lo que, según su leal saber y entender, es la verdad con relación a determinado aspecto de la realidad, utilizan la razón para explicar los hechos que han observado y apoyan su opinión con argumentos dirigidos a la razón de otras personas. Todo esto es muy fácil en las esferas de la ciencia física y la tecnología. Es mucho más difícil en las esferas de la política, la religión y la ética. Aquí se nos escapan con frecuencia los hechos pertinentes. En cuanto al significado de los hechos, depende, desde luego, del particular sistema de ideas en función del cual optamos por interpretarlos. Y no son estas las únicas dificultades que afronta quien busca racionalmente la verdad. En la vida pública y privada, sucede con frecuencia que no hay simplemente tiempo para reunir los hechos pertinentes o sopesar su importancia. Nos vemos obligados a actuar con pruebas insuficientes y a una luz mucho menos clara que la de la lógica. Con la mejor voluntad del mundo, no podemos ser siempre completamente exactos o consecuentemente veraces. Lo más que podemos hacer es ser todo lo veraces y racionales que las circunstancias nos lo permitan y responder tan bien como podamos a la limitada verdad y los imperfectos razonamientos que el prójimo presente a nuestra consideración.”*

- Aldous Huxley (*Retorno a Un Mundo Feliz*, 1958)

## **CAPÍTULO 1**

### **Metodología del Estudio**

La finalidad del presente capítulo es establecer las bases sobre las que el resto del trabajo descansa y que le dan sentido a la investigación. Las ciencias sociales se caracterizan por carecer de un entendimiento unívoco y por estar minadas de percepciones subjetivas, que permiten que diversos conceptos sean entendidos de maneras distintas según el enfoque analítico utilizado y la finalidad buscada. De lo anterior deriva la importancia de los primeros capítulos, incluyendo el que ahora se lee, ya que de ellos se desprenden la fortaleza y la pertinencia de los conceptos empleados y la justificación de las percepciones analíticas que posteriormente validarán la hipótesis planteada.

El presente trabajo de análisis tiene como peculiaridad el estar hecho a partir de una perspectiva conjunta de tres disciplinas, la ciencia política, los estudios organizacionales y el estudio de las políticas públicas, por ello el actual capítulo, referente a la metodología y el marco de referencia, resulta básico para evitar andar sobre arenas movedizas que dejen a la investigación tambaleante ante distintos usos de los mismos conceptos. Al final del estudio, en la comprobación de la hipótesis mediante el estudio de caso, es que se comprende el sentido de la perspectiva sustentada.

### **1.1 - Fundamentos y Selección del Tema**

En términos generales la investigación se centra en el análisis del cambio que ha generado a raíz de la implementación de las políticas públicas de transparencia, que a su vez responden a un problema público: la corrupción política. Tal cambio ha sido tanto institucional, como organizacional.

El tema de la transparencia puede ser tratado por muchas disciplinas, pero a fin de obtener un punto de vista que dé cabida a amplias posibilidades analíticas, en vez de encuadrarlo en una sola área disciplinar que restrinja el entendimiento de este fenómeno político, la intención ha sido brindar un marco conceptual compuesto, surgido a partir de la interacción de tres áreas disciplinares compatibles: la ciencia política, las políticas públicas y la teoría de la organización. En cuanto a áreas de conocimiento sustantivo más específicas, el estudio transita por estudios sobre instituciones, organizaciones público-políticas y la implementación de las políticas públicas. De manera particular, el estudio se enfoca a las fases del diseño e implementación de las políticas de transparencia, por lo que

toma un lugar importante el estudio de las instancias clave en cada fase, en cuanto al diseño es fundamental adentrarse en el análisis del funcionamiento del Congreso de San Luis Potosí a un nivel general y ciertas figuras que lo componen, y para la fase de implementación se agrega la importancia de figuras que coadyuvan en la gestión de cuestiones de transparencia, específicamente la Comisión Estatal de Garantía de Acceso a la Información Pública de San Luis Potosí (CEGAIP).

En el contexto del poder legislativo (y en general en el del desempeño gubernamental) hay varios problemas que pueden ser objeto de estudio como temas de investigación social, la ineficiencia institucional, la desconfianza o apatía por parte de la ciudadanía a participar en las instituciones, la lucha de intereses partidistas en las arenas políticas, la retórica institucional que intenta convencer a la ciudadanía de que al interior todo está perfecto, el estancamiento político por falta de acuerdos o la creación de acuerdos superficiales, el tráfico de influencias, la impunidad o el fuero, la baja productividad (específicamente la legislativa), entre otros. Sin embargo, el principal problema que se aborda aquí es exclusivamente la corrupción política, a manera de imposición de intereses particulares por encima de los intereses generales por medio del uso de facultades institucionales, en cuya solución participa la política de transparencia. Además, el Congreso Legislativo (tanto a nivel local como federal) es un caso especial pues es el encargado de generar la legislación que refleje la política pública de transparencia que ayude a reducir dicho problema, y al mismo tiempo, es una de las organizaciones que se ven afectadas por dicha política pública al momento de la implementación.

## 1.2 - Planteamiento y Sistematización de la Problemática

Una Institución, desde el momento en que es creada cuenta con una justificación y una postura ante la sociedad, dicha postura y los argumentos son lo que conforma su discurso institucional, que la acompañará durante todo su tiempo de vida, que aunque también puede modificarse, nunca puede estar ausente. También la acompaña (incluso antes de existir) el diseño institucional, que le brinda los mecanismos de acción y de adaptación, incluso en los posibles escenarios de crisis institucional<sup>1</sup>, así como las herramientas que le ofrece para solucionarla y generar así un efectivo cambio institucional que le permita seguir funcionando. Lo anterior es extensivo a la conformación de un conjunto armónico de instituciones, o la estructura institucional sobre la que un Estado funciona, es decir, a nivel general, la estructura institucional puede presentar tanto un discurso como un diseño institucional.

Cuando en la institución se presentan prácticas nocivas al buen gobierno, como la corrupción, su buen funcionamiento se ve mermado, y a la larga acarrea que la institución pierda la legitimidad con que fue diseñada, que pierda la confianza de los usuarios que a ella acuden, y en general deja de ser funcional y carece de eficiencia, eficacia y efectividad en todas sus funciones, algo que Goodin (1996) identifica como el proceso de desinstitucionalización.

Dentro de la estructura institucional del Estado mexicano, el Congreso en realidad es funcional, su existencia durante tanto tiempo lo comprueba, así como su capacidad de respuesta ante las más diversas necesidades de la población al ser capaz de generar

---

<sup>1</sup> etapas que se caracterizan por un débil funcionamiento de la institución o bien por una inconformidad por parte de sus usuarios, que no se relaciona tanto con un colapso sino más bien con una falla solucionable.

legislación ante algunos de los problemas emergentes y de actualizar la legislación ya existente con las nuevas percepciones políticas, además de ser capaz de generar pactos entre partidos para lograr acuerdos importantes; es una institución política fundamental en toda sociedad democrática, tanto que autores clásicos del pensamiento democrático como Montesquieu (1750) y Rousseau (1762) consideran al poder legislativo como superior a los otros poderes, y como un requisito esencial de una democracia. Sin embargo, aún tiene sus fallas como institución y el comportamiento suele ser secreto en algunos asuntos, en otros asuntos prevalece un entorno oscuro y poco vigilado, para ese tipo de situaciones se ha implementado la política pública de transparencia como parte de su diseño institucional, cosa que en los sistemas democráticos liberales de nuestra época es algo más que un principio necesario. El Congreso es un caso interesante, porque ahí la ley se aplica como en el resto de las instituciones públicas, pero tiene la peculiaridad de que ahí también se genera, es decir, en cuanto a políticas públicas una de sus principales funciones es la relacionada con el diseño, identificado aquí con el proceso legislativo, y en cierto tipo de políticas, como es el caso de la de transparencia, el Congreso debe también cumplir con la fase de implementación. Cabe esperar que se den los cambios deseados en la ley, reduciendo las consecuencias producidas por la corrupción.

La introducción de políticas públicas de transparencia provoca un cambio tanto en los comportamientos de los miembros de su organización (y de los miembros de organizaciones gubernamentales en general), como en el nivel institucional de las funciones y facultades contempladas en la legislación. Es decir, es posible identificar un cambio institucional al mismo tiempo que un cambio organizacional. El cambio buscado por las

políticas de transparencia y rendición de cuentas es a favor de reducir los comportamientos que vicien el desempeño institucional, como es el caso de la corrupción.

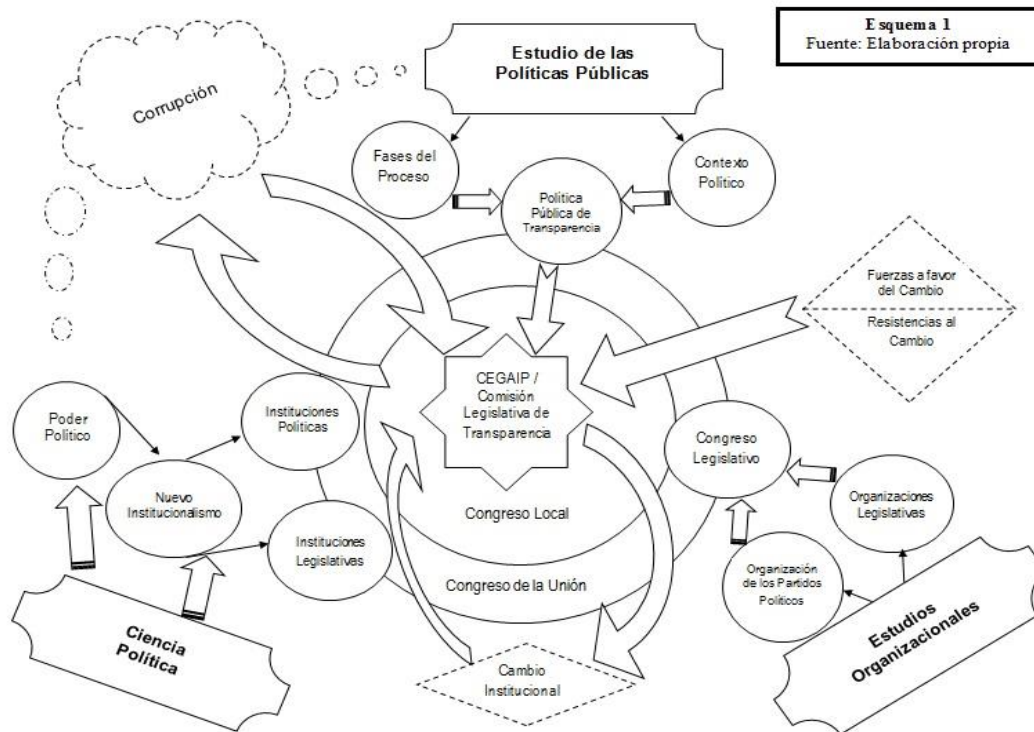
### **1.3 - Objetivos de la Investigación**

La investigación apunta a conocer el cambio que se ha generado en el contexto del entramado institucional que se relaciona con las políticas públicas de transparencia, específicamente en el Estado de San Luis Potosí, por lo cual el Congreso Local es un sitio indispensable a considerar, es una arena política fundamental en la fase de diseño de la política pública en cuestión. El estudio destaca el papel del Congreso, pero no lo observa de manera aislada, ya que en la fase de implementación, hay otras entidades, tanto internas como externas, con el mismo nivel de importancia en el ejercicio de la transparencia, tales son la Comisión Interna del Congreso en el asunto, el Comité de carácter ciudadano en el Congreso y la instancia supervisora con carácter externo y autónomo, la Comisión Estatal de Garantía de Acceso a la Información Pública (CEGAIP). El presente estudio aborda lo anterior desde un enfoque que tome como referencia la política pública de transparencia y su incorporación en el diseño institucional.

El esquema 1 explica la distribución de las áreas analíticas que se tomarán en cuenta para la investigación y las materias de interés que son susceptibles de contribuir al análisis<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Repetido a gran escala como Anexo 1



**Gráfico 1: Esquema de Investigación.** Fuente: Elaboración Propia.

Como se puede observar en el Esquema 1, la corrupción y el cambio generado por la transparencia son temas transversales a la investigación (así como las fuerzas que actúan en torno al cambio) y son indicadas en las líneas punteadas. Hay tres áreas disciplinares ubicadas a los extremos del esquema, a través de sus perspectivas de estudio se apunta al objeto de estudio que es el Congreso, como punto nodal (mas no exclusivo) en el terreno de la política de transparencia y rendición de cuentas.

Al ver al Congreso como un centro en relación a la generación de políticas públicas de transparencia, se observa que funciona mediante tres instancias analíticas: a nivel macro, está el Congreso de la Unión, que es quien da pie a la posibilidad de generar políticas de transparencia en el Estado mexicano y establece en un principio la política que se desconcentra a los Congresos Locales; en un nivel meso, se encuentra el Congreso Local,

instancia en la que se facilita la obtención y el manejo de los datos pertinentes, se elabora una agenda para incorporar temas, se discute y legisla la política a un nivel local y se da origen a las instancias de supervisión autónomas; y a nivel micro, están las instancias tanto gubernamentales como ciudadanas que tienen algún tipo de injerencia en el asunto de la transparencia local, en este nivel la Comisión Legislativa es el lugar en que se detalla la política pública. En este último nivel, también tiene cabida la instancia de Ombudsman durante la etapa de implementación, ya que es facultada constitucionalmente para supervisar y dar garantía a la implementación de la política en cuestión, es decir, la CEGAIP. Todas estas instancias en constante interacción con el cambio institucional y organizacional acarreado por la transparencia, así como con el problema de la corrupción en su aspecto remedial y preventivo.

En cuanto a las tres áreas disciplinares, la ciencia política, en este trabajo se ocupa de conceptos básicos sobre el contexto en que se desenvuelven las instituciones y en donde se genera la corrupción, con cuestiones como el poder político en las democracias, la representación, la percepción ciudadana, la influencia de los partidos políticos y la corrupción como problema, cuestión vinculada con los estudios del nuevo institucionalismo dirigidos al Congreso como una institución legislativa, con un análisis de sus elementos institucionales; los estudios organizacionales, se encargan de identificar al Congreso como una organización pública, política y gubernamental que es también influenciada por otras organizaciones como los partidos políticos, las instancias autónomas y las agrupaciones ciudadanas; finalmente, el estudio de las políticas públicas es útil en la medida que el enfoque de procesos y el de la importancia de la política permiten analizar la función clave del Congreso en cada fase y en su interacción con la comunidad, al igual que la importancia



de la instancia de supervisión (CEGAIP) luego del momento en que surge; de manera particular se estudia una política pública, la de transparencia y acceso a la información pública.

#### **1.4 - Hipótesis y Preguntas de Investigación**

La hipótesis general aduce a cómo la implementación de la política de transparencia y rendición de cuentas habrá de impactar en la estructura institucional del Estado, provocando un cambio a nivel institucional y organizacional, al ser acompañado con las herramientas y mecanismos adecuados que permitan reducir la percepción ciudadana de desconfianza hacia sus instituciones y modificar el comportamiento de sus integrantes.

La hipótesis planteada responde a una serie de cuestionamientos, a las preguntas de una investigación, que sirven para darle una estructura al trabajo, la investigación se construye para encontrar su respuesta, es necesario primero saber qué es lo que se quiere conocer, para luego poder elegir la mejor manera de hacerlo. Entonces, la hipótesis corresponde a una serie de preguntas tales como: ¿El Congreso cumple con los presupuestos de la institución como lo son el diseño y el discurso institucional de una manera que le permita enfrentar problemas del entorno político? ¿Cómo afectan la crisis en la confianza ciudadana y el cambio institucional a nivel local? ¿Qué factores o actores dificultan el cambio institucional? ¿Cuáles lo favorecen? ¿Con qué mecanismos cuenta para evitar dichos contratiempos? ¿Es suficiente una política como la de transparencia y rendición de cuentas para solucionar un problema tan grave y transversal como lo es la

corrupción? ¿Cómo se refleja ese cambio institucional a nivel organizacional? ¿Qué papel juega el Congreso Local en cuanto a la política de Transparencia y qué otras instancias son fundamentales en esta política? ¿Es congruente el entramado institucional con la política pública implementada? ¿Es congruente el diseño institucional con el discurso institucional?

Es posible agregar supuestos que están presentes en la investigación y que es menester corroborar, cómo lo es el hecho de considerar a la corrupción como una conducta nociva que acarrea la disfuncionalidad institucional y la desconfianza ciudadana, analizar al cambio institucional como derivado de un ritual legitimador y la teoría subyacente de que la política de transparencia y rendición de cuentas buscan atacar al problema de la corrupción. Sin embargo, lo cierto es que ese cambio proporcionado por la transparencia impacta de alguna manera a las instituciones, los integrantes de la institución también lo utilizan con su propio interés, aprovechando la fuerza de cambio de la política misma o la instancia de la que forman parte. A fin de cuentas se puede mostrar una práctica exitosa, que sea deseable en otros estados, así como una práctica no tan completa en todos los aspectos.

### **1.5 - Justificación: Relevancia y Pertinencia**

La investigación es relevante o pertinente en distintos niveles. A nivel social es importante por la misma política pública en cuestión, la derivada del principio de transparencia y publicidad del gobierno, que en las sociedades contemporáneas de tipo democrático ha cobrado una gran fuerza desde hace un tiempo hasta ahora, en este nivel su importancia radica en conocer el efecto de dicha política en las instituciones públicas.

Otro renglón en donde podemos ver su relevancia disciplinar es en el del análisis del papel contrastante del Congreso, tanto en la formulación de la política y como sujeto mismo de la política, derivado de lo anterior, otro punto relevante es conocer las distintas posiciones de los actores y sus estrategias de adaptación implementadas con los cambios exigidos por la política pública, en el presente caso se observa al Congreso como fuente de la política, a la ciudadanía como motor de sus actividades y a la CEGAIP como agencia de supervisión autónoma en términos de sus decisiones, su funcionamiento interno y el despacho de la transparencia, aunque también es dependiente del gobierno en cuanto a recursos y nombramientos, es interesante su papel, ya que a pesar de ser un organismo ajeno en la fase de la legislación que da origen al diseño de la política, su vínculo se vuelve directo en la etapa de la implementación, ya que el actuar del Congreso se somete a la supervisión y sanción de la CEGAIP, por lo que las decisiones de la CEGAIP son factores que afectan directamente al Congreso. Algunos actores gubernamentales suelen actuar en contra del cambio, para conservar un entorno que les permita disponer libremente del poder y lo que ello representa, otros actores están a favor del cambio, entre ellos encontramos a las instancias y organizaciones de origen ciudadano que buscan esclarecer el ambiente y mantenerlo bajo el control social.

## **1.6 - Aspectos Metodológicos, Tipología del Estudio y Calidad de la Información**

Es, en un primer momento, un estudio de tipo *exploratorio* de la situación del cambio institucional en referencia a la política de transparencia en San Luis Potosí, pues se pretende construir un conocimiento de una problemática poco tratada con ese

planteamiento; pero una vez identificada la problemática, es también *descriptivo*, porque trata de identificar los elementos, factores y procesos institucionales que se considera que intervienen en la política de transparencia, así como la organización de las instancias que actúan en la política de transparencia. La información obtenida se complementa con el estudio de caso que revisa las instancias particulares de la estructura institucional de la política de transparencia en el Estado de San Luis Potosí, que permiten reafirmar o descartar la hipótesis sustentada.

Básicamente la información de la parte exploratoria y descriptiva es tomada de la literatura al respecto, dentro de los tres terrenos disciplinares que componen el estudio. Lo anterior es resultado del marco teórico que sustenta el trabajo. Dicho marco servirá para respaldar si la hipótesis se valida según los postulados teóricos al respecto, y permite observar si el discurso sostenido es lógicamente congruente. El análisis de la información del Marco de Referencia y del Estado del Arte es hecho a partir de una postura crítica, a fin de evitar caer en la incorporación dogmática de conceptos, que luego pudieran contraponerse o apuntar a distintos sentidos.

Es necesario complementarlo con un examen positivista de la legislación al respecto como parte del análisis institucional, de las funciones del congreso y demás instancias antes mencionadas, lo cual implica un mayor trabajo de campo, el cual ha consistido en dar seguimiento a la vida institucional de la implementación de la política de transparencia, tanto a nivel nacional, como local, mediante una comparación entre la legislación vigente en el ámbito temporal de este estudio, y la anterior que corresponde a la implementación de un primer ciclo de este tipo de políticas, con lo que se podrá captar el efecto del cambio institucional en el plano estructural. Para esta observación es muy importante la aportación

de la página en Internet del Congreso, en dónde se publican las actas y demás resoluciones de los actores en cuestión, así como más información relativa a la transparencia legislativa, así como la página de la CEGAIP en donde se incluye toda la normativa con la que la instancia supervisora funciona formalmente

La parte del estudio de caso permitirá hacer un acercamiento más adecuado a la realidad del cambio institucional y organizacional vivido en las instancias diseñadoras e implementadoras de la política de transparencia en San Luis Potosí. Una fuente significativa de la información institucional para elaborar el estudio de caso, es lo publicado por las instancias en sus portales de internet, tanto de sus instancias, como en las columnas de opinión pública que reflejan la percepción ciudadana y el discurso institucional, ya que una de sus obligaciones es publicar toda la información en su poder que no sea reservada o confidencial.

El estudio analítico previo al estudio de caso, se basa en la recolección de la información que se llevó a cabo mediante la revisión de bibliografía (libros, artículos especializados, tesis, cuadernos de trabajo, escritos oficiales) y normatividad en la materia, (legislación, reglamentos, iniciativas y puntos de acuerdo), también se llevaron a cabo entrevistas con autoridades en la materia y con personas que forman parte de asociaciones civiles del sector ciudadano, se realizaron un total de 5 entrevistas y se incorporaron 3 a la investigación con el carácter de informantes anónimos. Para el estudio específico de la CEGAIP se realizó una intervención organizacional, como parte del plan de estudios, cuya intención obtener una observación directa e inmediata a la supervisión de las tareas de transparencia y acceso a la información en la entidad.

En cuanto a indicadores específicos, el cambio institucional se puede medir con los datos referentes a las modificaciones de sus facultades y restricciones reflejadas en la legislación, las propuestas que se han hecho al respecto y las que han sido aprobadas por las instancias en cuestión reflejadas en las actas y reglamentación correspondiente, además de los cambios históricos que ha sufrido en su conjunto la distribución institucional y el contexto cambiante que termina afectándola, pero no es una variable que pueda medirse cuantitativamente de manera definitiva, es por ello que se adscribe el estudio de caso para agregar un poco de la extensa dimensión cualitativa que rodea al fenómeno, que en cierta manera se refleja de las percepciones y comportamientos individuales. El papel de los actores en juego puede identificarse como proclive al cambio o contrapuesto al mismo, por sus propios intereses. La crisis institucional se puede darse a notar en las encuestas de percepción ciudadana y de confianza en las instituciones.

### **1.7 –Estado del Arte y Marco de Referencia**

En la búsqueda previa realizada no se encontró algún estudio o texto al respecto que diera el mismo tratamiento con estas perspectivas conjuntas, o que contemplara como parte del mismo trabajo, a los distintos elementos propuestos como componentes en la presente investigación.

Sin embargo, hay una gran cantidad de trabajos que estudian la relación de poder entre el legislativo y el ejecutivo (Colomer, 1990; Linz, 1997; entre otros), o comparaciones entre legislaturas (Opello, 1986, Hedlund, 1984) o entre composiciones partidistas y grupos parlamentarios dentro de los congresos (González, 2010). La dificultad para el uso de

dichos textos es que se han enfocado al Congreso Legislativo en general, como el poder legislativo de un Estado, y en esta investigación es importante resaltar la relación de subordinación existente en los congresos locales hacia el legislativo federal, otra dificultad es que suelen enfocarse al Congreso de la cultura anglosajona, que difiere bastante de la cultura local latinoamericana.

Inclusive existen estudios enfocados a la rendición de cuentas de los poderes del Estado y la relación que hay entre ellos (Inclán, 2005). O específicamente tratando el tema de las políticas públicas de temas como la transparencia y la rendición de cuentas (O'Donnell, 2007; Fung, et. al., 2007).

El marco de referencia se compone de aportaciones en cada una de las tres disciplinas que sirven como perspectiva de análisis, es decir, la ciencia política, el estudio de las políticas públicas y la teoría de la organización. Son conceptos que se aclararán más adelante, por lo que, por ahora, únicamente se hace una mención de algunos autores principales con los temas que tocan.

En el apartado de ciencia política, las cuestiones referentes al poder político y la corrupción de las instituciones son tratadas bajo la óptica de la filosofía política de la liberación propuesta por Dussel (2006) en sus *20 tesis de política* junto con los postulados sobre principios democráticos y calidad de la democracia sostenidos por autores como Lefort (1990), O'Donnell (1997), Ranciere (2007), Duhem (2006) y Huntington (1965) en los títulos que se incluyen en la bibliografía.

Aun dentro de la ciencia política, en el apartado que abarca el estudio de las instituciones, la presente tesis suscribe los argumentos aportados por el nuevo

institucionalismo de manera general, el cual es examinado por autores como Del Castillo (1996b), Rhodes et. al. (2006) y Gonzalez-Rosetti (2005); y de manera específica las aportaciones de Meyer y Rowan (1977) y March y Olsen (1984). Para referencias sobre el discurso y el diseño institucional han sido utilizadas las bases propuestas por Goodin (2003) y Dryzek (2003).

En el apartado que se enfoca al estudio de la política pública, en particular la de transparencia, han sido de utilidad los conceptos sobre la conducta deseada al establecer con las políticas de transparencia, en textos de O'Donnell (2007) y LeGrand (2003). Y de manera especial los preceptos establecidos en la legislación de transparencia y acceso a la información, que hasta 2012 fue la legislación que daba sustento a la política de transparencia en México y en San Luis Potosí.

Y en cuanto a términos generales de las políticas públicas se ha recuperado el enfoque de procesos y el enfoque que destaca que la política importa, de autores como Pulzl y Treib (2007), entre otros, además de la postura respaldada en los informes que ha hecho el Banco Interamericano de Desarrollo y la Comisión Económica Para América Latina (2006) acerca del juego político y la fijación de la agenda política.

Y finalmente, en la parte que toca a la teoría de la organización, los conceptos han sido recuperados de autores como Scott (2001), quién hace una distinción entre organización e institución, Child (1984) con cuestiones teóricas organizacionales, como el reconocimiento de la estructura, la estrategia y el cambio organizacional; y de Suárez et. al. (1999) y Schvarstein (1998) que retoman los parámetros por los que se dirige la posibilidad de un análisis de carácter institucional en un ambiente organizacional



De igual manera Ocampo y Miexueiro (2010) hacen un recorrido por los congresos locales de México y estudia las condiciones en que se han implementado los indicadores de transparencia y los mecanismos para incrementar la eficiencia en dicho parámetro.

A grandes rasgos, lo expuesto en el presente capítulo comprende las bases que dan sentido al resto del trabajo. Destaca la importancia de aclarar que el análisis parte de tres perspectivas distintas pero afines: la ciencia política, el estudio de las políticas públicas y los estudios organizacionales. Cada disciplina aporta elementos conceptuales particulares, por lo que a ellas se dedica al menos un capítulo de los siguientes, además del dedicado al estudio de caso que permita acercar esos elementos conceptuales a la realidad observada. Al conjuntar las tres disciplinas es posible generar un análisis crítico del fenómeno de la corrupción política, como la imposición del interés personal a la función pública, que entre otras cosas, da lugar a la política de transparencia para reducir sus efectos. Para dar paso a esta política pública se inmiscuyen una variedad de actores en el proceso, aunque cada uno con su peso distinto en atención a la etapa de dicho proceso. Destaca en la perspectiva de la presente investigación el papel cambiante del Congreso y de la CEGAIP durante las fases del diseño y de la implementación. Cuando actúa la transparencia a través de la estructura institucional del gobierno se provoca un cambio, que puede percibirse de manera institucional y organizacional, aunque puede ser difícil de medir bajo un enfoque cuantitativo. Los efectos de la transparencia pueden repercutir en la estructura institucional en términos de diseño o de discurso, brindando un panorama en el que se intenta recuperar la confianza de la ciudadanía, la funcionalidad y la legitimidad que la corrupción le hacen perder.

A partir del capítulo siguiente se incorpora el tratamiento de conceptos e ideas necesarios sobre lo que se quiere conocer en la investigación, para luego dar paso al análisis y al estudio de caso que permitan corroborar lo planteado en una primera etapa.

## **CAPÍTULO 2**

### **Apartado de Ciencia Política**

En el presente apartado se estudian conceptos que sientan las bases sobre las que se podrá llegar a las conclusiones esperadas, este apartado, junto con el siguiente son el sustento del discurso manejado durante el trabajo, la acepción de los conceptos aquí manejada es lo que da sentido a la dirección de la investigación, ya que son temas básicos que se han estudiado desde muchas perspectivas y para evitar confusiones conceptuales vale la pena esclarecer lo que se entiende sobre esos temas básicos según el marco teórico manejado, no es prioridad en este espacio contemplar un debate teórico de los conceptos utilizados, sino simplemente clarificar su entendimiento según el marco elegido. La importancia de este capítulo reside en que al ser examinado el lector pueda entender la importancia de la corrupción política como problema público y la repercusión que tiene en un sistema como el nuestro.

Muchas veces damos por sentado el entendimiento de cosas tan fundamentales como el poder político y la democracia, tanto que pueden ser términos ambiguos y usados con fines manipuladores, al ser incorporados en la fachada de los discursos dominantes sin incorporarlos realmente en sus prácticas, dichos conceptos deben esclarecerse ya que la

percepción de democracia al vincularse con las políticas de transparencia se ve beneficiada por su acepción de forma de gobierno participativa e incluyente, más que por la acepción limitativa de democracia como serie de procedimientos electorales; el poder entendido como manifestación de la voluntad colectiva brinda también un mejor entendimiento de los problemas que provoca la corrupción, en comparación a un entendimiento del poder como dominación. El presente capítulo incorpora y esclarece el uso de dichos conceptos por medio de una visión crítica basada en las aportaciones de autores que tratan la filosofía política desde una óptica postmoderna y con algunos elementos de la denominada política de la liberación, generando una perspectiva poco frecuente en el uso de estos conceptos.

Más adelante el estudio se enfocará en el estado práctico de las cosas, pero durante el presente apartado y el siguiente, la importancia del *deber ser* es fundamental, para poder entender y distinguir lo que fácticamente sucede en la política de transparencia, con lo que idealmente debiera ocurrir, para comprender así lo distantes que se encuentran y si la corrupción en algo afecta. La transparencia forma parte de la corriente de *Accountability*, que lleva ya un largo recorrido intelectual a nivel mundial en el que sus fundamentos teóricos demuestran que es útil para responder a un problema tan grave como es la corrupción, sin embargo, en México es una adopción reciente, no es del todo claro su vínculo con la corrupción, ya que ésta se entiende de muchas maneras, e incluso, las políticas que surgen a partir de la *Accountability*, es decir, la transparencia y la rendición de cuentas han transitado por caminos separados. Es por ello que el presente capítulo es importante en términos de clarificar lo que se entiende por poder político y su respectiva corrupción, para luego establecer un vínculo claro con las políticas de transparencia que han sido generadas en nuestro contexto.

## 2.1 – Sobre El Poder Y Su Corrupción

En el terreno de las ciencias políticas lo común es pensar en el poder como una cierta dominación (principalmente en la perspectiva de Weber), eso no es el verdadero poder para todos los autores. Mientras que para Weber (1964: 43) el poder consiste en “la probabilidad de imponer la propia voluntad, dentro de una relación social, aún contra toda resistencia y cualquiera que sea el fundamento de esa probabilidad”; para Dussel (2006: 13) la dominación solo es la corrupción del poder. En el entendido de que la auténtica esencia del poder es la voluntad colectiva de vivir y de preservar la vida junto con sus condiciones necesarias<sup>3</sup>. Cuando el poder deja de usar los medios para propagar la sobrevivencia de su sociedad, se convierte en una dominación de unos sobre otros y les niega derechos vitales, se ha convertido entonces en las ruinas del poder, lo que queda cuando el poder se ha corrompido o “fetichizado” (Dussel, 2006: 13) en las manos de unos cuantos.

Esa voluntad colectiva de sobrevivir y de lograr el bien común se encuentra en la sociedad, y sólo ahí, por lo tanto el poder político lo tiene como fundamento y de manera exclusiva la comunidad política en cuestión, aunque no siempre lo logre expresar, o siquiera conocer. El poder no se genera en un lugar o en una institución, sino en el pueblo entero, en la colectividad, por lo tanto, no es posible tomar o personalizar el poder desde su origen, lo único que puede tomarse o dominarse son las instituciones políticas en las que se ha depositado un cierto grado de poder al momento de otorgar la potestad para cumplir con

---

<sup>3</sup> La determinación de seguir con vida de una sociedad y contar con los medios necesarios para conseguirlo son lo que le da origen al poder, que surge solamente cuando hay un grupo de seres humanos que actúan juntos.

funciones específicas, y al tomarlas sin el fin para el que fueron diseñadas y para el que se ha depositado ese grado de poder, se comienza a volver corrupto.

El poder reside y se genera en el pueblo (sociedad), en este momento el poder se encuentra en un estado puro, algo que Dussel (2006: 13) denomina la *Potentia* o Potencia<sup>4</sup>, como fuente de todo poder pero aun sin existencia tangible, real u objetiva. En la *Potentia* se funda el poder político que luego se actualiza mediante la acción política y se delega a instituciones políticas, como una potestad del poder, si no cumpliera todo ese proceso, se quedaría solamente como potencia y no cumpliría su objetivo.

La *Potestas* (Dussel, 2006: 13) o Potestad del poder es la siguiente etapa, en la que el poder se materializa mediante la acción política en una institución que lo hace tangible. En el caso de la presente investigación, una institución que hace tangible un aspecto del poder político es el Congreso Legislativo, y es un aspecto del poder relacionado con la necesidad colectiva de mantener un orden social, lo que se logra mediante la creación y actualización de normas jurídicas, elaboradas por los representantes que fungen como garantes de la voluntad colectiva (en teoría), y que hacen tangible el poder mediante los mecanismos de representación.

La diferencia en las modalidades del poder se observa cuando comparamos el poder de un elector (potencia) y el poder de un representante electo (potestad), aunque ambos sean partes complementarias del mismo poder (representación). La potestad es el delegar el poder del pueblo en ciertas instituciones en las que se reparte un determinado grado de poder para cumplir con funciones específicas, siempre en busca de las condiciones que

---

<sup>4</sup> Le denomina potencia a este poder por el doble sentido que tiene esta palabra, potencia como fuerza y como una posibilidad futura, ambos sentidos aplican a este poder del pueblo.

propaguen y mejoren la vida de la sociedad. La potestad depositada en el Congreso surge a partir de la necesidad colectiva del control social que requiere toda sociedad, pero se actualiza de diversas maneras, ya que es una institución política de gran envergadura en las democracias modernas y cumple con diversas funciones, como son el crear y actualizar las normas jurídicas y generar políticas públicas, entre otras. La importancia de la creación de la norma jurídica es trascendental, ya que al presentarse el incumplimiento de la misma es la única ocasión en que el Estado puede desplegar el uso de la violencia legítima que sólo él posee de una manera válida, así que el margen de acción es precisamente la norma jurídica, fuera de ella, el Estado puede reprimir las conductas. Claro que no es una institución totalizadora al insertarse en un modelo democrático moderno, hay asuntos cuya competencia le pertenece al nivel local y otros al nivel federal, lo mismo ocurre con la función de generar políticas públicas, algunos asuntos son potestad del Congreso, otros se han depositado en el poder ejecutivo, y en ocasiones se delega a la sociedad civil organizada.

Toda institución es creada con fines de satisfacer ciertas necesidades sociales mediante sus funciones, y al momento de crearla se le otorga cierto poder para poder cumplirlas, así pues, aquella persona que es elegida para mandar o funcionar dentro de esa institución fue electa como delegada del pueblo entero en función de representar las exigencias y necesidades de la comunidad en esa institución, sólo es una tarea que cumple para el pueblo<sup>5</sup>. La *Potentia* es el poder en sí, la *Potestas* es el poder fuera de sí (Dussel, 2006: 13), el verdadero poder es aquel que logra equilibrar ambas etapas con un mismo sentido.

---

<sup>5</sup> aunque en muchas ocasiones parezca lo contrario, y hasta logre hacer pensar lo contrario al pueblo, logrando dominarlo y someterlo en nombre de sus propios intereses, condicionando el cumplimiento de la necesidad que vigila esa institución

El sujeto a quien está destinado a servir el poder es el mismo que le da origen, el pueblo, un sujeto colectivo, no debe ser en ningún momento algún sujeto particular, o el poder perderá la fuerza que le da sustento, perderá su potencia. Ese poder (que pasa de potencia a potestad) debe cumplir con la esfera material y formal del poder, la esfera material es cumplir las necesidades de la sociedad para poder continuar con vida, la esfera formal se refiere a cumplir las exigencias del sistema de legitimidad. La esfera material para el Congreso es generar un marco de orden social apropiado a las exigencias colectivas, mientras que la esfera formal tiene que ver con la legitimidad de los mecanismos y procesos de representación al tiempo de legislar y formular políticas públicas.

La potestad, o el poder que detentan los representantes se puede llevar a cabo de dos formas, una es escuchando la voluntad del pueblo que lo eligió, cumpliendo su labor originaria, es decir, obedeciendo (poder obediencial) y haciendo que perdure la vida del poder y de la sociedad; y otra es usando ese poder para un propósito que no estaba planeado por el pueblo, para los fines propios del representante, es decir mandando, y es aquí, cuando el representante deja de oír al pueblo e interpone sus propios intereses, haciendo al poder corrupto, perdiendo su esencia, degenerándose. Hay muchas formas en que la potestad depositada en los legisladores se corrompe, un claro ejemplo son las ocasiones en que la norma jurídica se hace pensando en los intereses de grupos poderosos política o económicamente, grupos que financian o respaldan políticamente al legislador en cuestión; cuando el legislador vota en el sentido que su partido le indica sin siquiera razonar el sentir de la población que se representa; cuando los presupuestos (tanto de ingresos como de egresos) se diseñan tomando en cuenta los compromisos políticos y dejando de lado las necesidades de quienes llevan una vida corriente y común (que son mayoría), etcétera. La



corrupción es doble (Dussel, 2006: 7), por el lado del representante, gobernante o autoridad que aparenta ser la sede del poder soberano, y por el lado de la comunidad que se lo permite y que pierde el control de su política. Es tan grave la corrupción del poder, que las necesidades de la comunidad pasan a segundo plano en una institución en que debieran ser la prioridad.

El poder fetichizado o corrupto lo podemos distinguir cuando es un poder en busca de metas que no concuerdan con las necesidades de su pueblo, una autoridad que ostenta la fuerza, la violencia o el dominio para cumplir sus objetivos. Un poder *fetichizado*<sup>6</sup> busca que la voluntad del gobernante sea absoluta, y es entonces que deja de responder a la voluntad colectiva que representa, el resultado es un poder fragmentado, ahora la *Potestas* pretende fundarse a sí misma (no tiene fundamentos en el pueblo, sino en la autoridad), se afirma como la sede y el fundamento del poder; y la *Potentia* no cuenta con una existencia objetiva o real (la *Potestas* ahora no le corresponde a la *Potentia*) y se convierte entonces en una colectividad pasiva que solamente cumple ordenes de las clases dominantes<sup>7</sup>. Entonces el sistema electoral también se corrompe, pues ahora lo que se elige es a los

---

<sup>6</sup> Dussel (2006; 25) se refiere a este como el poder fetichizado, ya que el fetichismo y la idolatría son muy semejantes, es el proceso de crear dioses producto de la imaginación dominadora del ser humano.

<sup>7</sup> Cuando el poder ha sido ya corrompido los presupuestos cambian, la potencia se vuelve la capacidad de gobernar de la clase política dominante, o bien de mantenerse en el poder, y la potestad es toda la estructura institucional que usa para cumplir sus necesidades y para someter al pueblo disidente. Y es en este momento cuando puede surgir un nuevo elemento, la *hiperpotentia*, en esta instancia el pueblo está sometido, los enemigos del sistema están del lado de quienes buscan la liberación que es de nuevo el poder del pueblo y la manera en que recupera sus instituciones y su autoridad es solamente mediante la revolución. En ese supuesto, el gobernante ya no es respaldado por el pueblo, usa entonces para reforzar su falsa potencia instrumentos como la represión, la dominación y la violencia, con lo que la *Potentia* va perdiendo fuerza y la *Hiperpotentia*, cada vez con más apoyo cobra fuerza en busca de las reivindicaciones populares. El grupo en el poder también desgasta la gobernabilidad y la *Potestas* con los gastos de policía y ejército como mantenimiento, dejando un Estado poco manejable y en una franca crisis. En ese panorama, depende del pueblo decidir si sobrevive en un Estado desgastado y con un poder corrupto y dominante, o usa la *hiperpotentia* para regresar las cosas a un estado de las cosas en el que las autoridades sepan mandar obedeciendo las necesidades populares. Aunque ese escenario aún no corresponde al tema de estudio, no está de más conocer el extremo al que lleva el poder político fetichizado, ni restarle mérito en las sociedades desgastadas.

dominadores, no a los representantes, y se vota por el “menos peor” o simplemente se anula el voto (o se abstiene) ya que ningún candidato cumple con las expectativas populares.

La política bajo este enfoque se encarga de resolver el problema social<sup>8</sup> haciendo un uso adecuado y coherente del poder. Básicamente, una buena política es el correcto desarrollo del poder que debe permitir a todos los miembros de la comunidad que vivan bien, equitativamente y con todo lo necesario para tener dignidad, continuidad y calidad en su vida. Así pues, en el caso de esta investigación, el papel del Congreso y de cada legislador debe ser generar legislación acorde con esa buena política, del mismo modo que políticas públicas y mecanismos e instancias de aplicación que concuerden con la misma.

Un gobernante, representante o autoridad política, al actuar como tal, deben siempre hacerlo bajo la luz pública, pues sus funciones derivan de una potestad que se le ha delegado bajo el cobijo de esa misma luz, su elección y designación han sido procesos públicos y funciona con presupuesto público, además de que sus funciones legislativas deben ser encaminadas a resguardar a la colectividad, cuando lleva las atribuciones públicas al terreno privado, la coherencia entre potencia y potestad se desvanece. El buen político, el que sabe mandar obedeciendo, debe ser responsable de la potestad delegada, cumplir con su función exclusiva y rendir cuentas, en otras palabras, un buen legislador debe cumplir con su labor (lo cual incluye su presencia y discusión a favor de sus representados) a nombre del interés público, y si sus funciones políticas las lleva a un ambiente privado es donde más fácilmente se puede corromper el poder. Por todo lo dicho hasta aquí, es posible deducir que el poder delegado al Congreso, en tanto institución, se ha

---

<sup>8</sup> el problema social se hace notar cuando la comunidad toma conciencia de sus reivindicaciones no otorgadas, que en situaciones de crisis son siempre más latentes y visibles, y se resuelve de mejor manera cuando la misma sociedad fija sus prioridades y sigue sus objetivos

corrompido, pues los legisladores suelen actuar como representantes de su partido, velando por el interés de sus dirigentes, en vez de hacerlo a favor de la comunidad que representa, la regular ausencia de muchos de ellos a las sesiones también incumple con su labor de estar ahí para hacer valer el interés colectivo y la falta de transparencia en algunas resoluciones y actos en los que participan no permiten asegurar lo contrario.

Las instituciones políticas surgen para resolver ciertas necesidades colectivas, con el tiempo empiezan a mostrarse cansadas, desgastadas, además, el esquema burocrático en el que la mayoría se desenvuelven poco a poco permite el paso de la corrupción, transformándolas en instituciones burocráticas autorreferentes (Dussel, 2006: 7) que pretenden justificar su poder por su propia existencia y se olvidan de resolver la necesidad social que les dio origen, volviéndose opresoras y poco funcionales. Por ello es necesario que las instituciones estén en constante renovación<sup>9</sup>. Es fácil identificar del momento en que se deben realizar cambios, es cuando la insatisfacción o la ineficiencia que produce la institución no compensa ni supera la satisfacción de la necesidad que la originó (Dussel, 2006: 75). Que una institución sea necesaria en un momento de la historia de su sociedad no significa que sea una necesidad eterna, al contrario, la institución que nace por exigencias políticas en determinado tiempo debe cumplir su función y desaparecer o transformarse<sup>10</sup> antes de ser corrompida por el paso del tiempo o de las personas.

---

<sup>9</sup> Las instituciones son necesarias, pero nunca son ni suficientes ni perfectas, deben siempre ser transformadas, reformadas o eliminadas a fin de evitar que sean instituciones corruptas que le secuestren el poder al pueblo y lo usen en su contra.

<sup>10</sup> Si no sufre cambios, la institución decae poco a poco, entra en crisis y los gastos y esfuerzos por mantenerla resultan más costosos que los beneficios que deja. Al entrar en crisis se vuelve la institución un motivo de dominación, de corrupción, de burocracia, de exclusión, de insatisfacción de necesidades y hasta de muerte (dependiendo la necesidad cuyas facultades estén encaminadas a cumplir, la muerte podría ser resultado de instituciones de salud y atención medicas corruptas, así como de un ineficiente sistema penitenciario), es entonces obligatorio un proceso de modificación para mejorarla o reemplazarla.

No hay sistema institucional imperecedero, lo importante es conocer el momento de cambiar o dar mantenimiento a sus componentes. Las instituciones deben usarse como meras herramientas de la potestad de manera pasajera y delegada, nunca deben ser la referencia de la potencia, ya que las instituciones deben cambiarse según las necesidades, y con el paso del tiempo el pueblo y sus necesidades van cambiando. Si todos los ciudadanos tuviesen la oportunidad de formar parte en alguna institución, el poder (potestad) sería repartido y distribuido entre todos, generando un sistema más participativo y menos corrupto<sup>11</sup>.

Por su parte, al haber sido depositado el poder mediante potestades en una estructura institucional encargada de la satisfacción de las necesidades sociales, puede tener grados de consolidación, algo que Huntington (1965: 393, 394) identifica como la institucionalización. Si analizamos la institucionalización de la democracia, según Huntington (1965: 386, 407) son importantes indicadores el cambio político y el desarrollo político, en su trabajo *Political Development and Political Decay*, contrasta dichos indicadores con aquellos que forman parte de la perspectiva contrapuesta, el declive o decadencia política, que nos permiten entender un poco más a fondo el fenómeno político.

Lo que Huntington (1965: 415) denomina decadencia política, permite analizar el fenómeno a la inversa, cuando el sistema político atraviesa por una crisis es necesario un cambio que le permita perdurar. Entre los factores que menciona como explicativos de la

---

<sup>11</sup> Para ello son de mucha ayuda las herramientas tecnológicas, como el internet y los medios de comunicación, si se usan de una manera adecuada como lo es el control de las actividades de los representantes. Así no parecería que hay una clase gobernante, y el resto son gobernados, sino que el poder estaría bien equilibrado, acercando el papel del representante al de representado

decadencia política sitúa a la corrupción<sup>12</sup>. Ésta puede llevar a la desinstitucionalización, por su parte, la sociedad necesita contar con los medios que reduzcan la corrupción, como son las políticas de transparencia y rendición de cuentas que castiguen esa conducta y fortalezcan el proceso a favor de la institucionalización.

El correcto funcionamiento de las instituciones políticas en cualquier Estado, genera un nivel positivo de Gobernabilidad, una situación que junto con otros factores, como la legitimidad y el resguardo de los derechos humanos, se identifica con el “*buen gobierno*”; que, a su vez, implica que hay un funcionamiento institucional ajustado al nivel de demandas de la población, que debe reflejarse en un alto índice de confianza social en las instituciones políticas, cuya percepción es que son capaces y suficientes para generar lo que el pueblo necesita en cuanto a la satisfacción de necesidades básicas para garantizar a la población un nivel de vida con dignidad, así como los derechos y libertades que los fundamentan y los complementan. Lo anterior hace suponer que las instituciones deben ser soberanas, alejadas la manipulación de las élites, garantizando así un mínimo de derechos y libertades políticas y civiles, que junto con la equidad política, transparencia y legalidad, nos pueden dar una idea de que existe gobernabilidad.

Para poder considerar que un sistema político cuenta con un “Buen Gobierno”, el cual asegura que la corrupción es nula o mínima, según la postura de la ONU<sup>13</sup>, debe cumplir con ciertas características básicas: Participación, Legalidad, Transparencia, Responsabilidad, Consenso, Equidad, Sensibilidad, Eficacia y Eficiencia. Así pues, cuando

---

<sup>12</sup> Lo que entiende por el hecho de dar un uso inadecuado a las atribuciones institucionales por parte de los actores encargados, para conseguir objetivos particulares en vez de cumplir la función original de dichas estructuras.

<sup>13</sup> Comisión Económica y Social Para Asia y el Pacífico (CESPAP-ONU). ‘*What is Good Governance?*’ recurso electrónico, disponible en:

<http://www.unescap.org/pdd/prs/projectactivities/ongoing/gg/governance.asp> revisado a julio de 2012

las instituciones son fuertes, se evita que terminen funcionando para servir a los intereses personales de las autoridades, de no ser así la debilidad las hará someterse y desviar sus funciones originarias. Cuando hay organizaciones y procedimientos de alto nivel de institucionalización, entonces se puede pensar en que busquen servir al interés público (que en realidad es el interés de la misma institución pública). Con ello además obtienen legitimidad en sus acciones por el simple hecho de actuar para la función que fueron creadas. Y el sistema se acerca más a tener un buen gobierno.

Cuando las instituciones funcionan mal, es posible hacer referencia a un *mal gobierno*, algo que puede manifestarse en muchas variantes, una de ellas es la actitud anti-política<sup>14</sup> del pueblo y un contexto de desconfianza en la población respecto a sus instituciones y las autoridades que forman parte de ellas. El Estado debe estar preparado para enfrentar este tipo de situaciones, y bajo el enfoque del nuevo institucionalismo sociológico<sup>15</sup>, puede hacerlo mediante su diseño, o bien, mediante el manejo congruente de su discurso. Cuando se presentan etapas de crisis es indispensable que se presente un cambio que le permita al sistema adaptarse a las exigencias y perdurar en el tiempo.

En resumen, para los fines analíticos del presente trabajo, el poder se refiere a la voluntad colectiva de conservar y propiciar las condiciones de vida de la sociedad y la satisfacción de sus necesidades, que se manifiesta mediante una estructura institucional en la que se reparten las funciones necesarias para ello. Hablar de corrupción política implica hacer referencia un mal uso de las facultades institucionales (modificadas arbitrariamente para conseguir intereses particulares o distintos a los comunes) y a las prácticas que riñen

---

<sup>14</sup> En estas situaciones es cuando predomina el abstencionismo político electoral, o la falta de participación ciudadana en todos los aspectos políticos.

<sup>15</sup>En especial en la postura de March y Olsen (1984: 734-738)

con la ética y el bien común, son hábitos que percibe la sociedad civil como dados entre los responsables de la toma de decisiones, o bien en su implementación, que utilizan el ejercicio del poder en beneficio personal o particular. El mal uso del poder y los recursos institucionales es por sí mismo, una forma de detener el progreso, tal como sucede en cualquier sistema en el que sus partes no cumplen las funciones para las que fueron diseñadas.

## **2.2 – El Discurso Político De La Calidad Democrática**

En términos de calidad democrática, la justicia y la rendición de cuentas inciden de manera trascendental en cuanto al tratamiento de la corrupción política y sus consecuencias en el grado de institucionalización de la democracia. Entre más baja sea la calidad de la democracia, más necesario se vuelve generar y aplicar políticas de transparencia. A continuación se pretenden generar los elementos necesarios para poder diferenciar entre la calidad que tiene nuestra democracia en la realidad y la que aparenta tener en el discurso político que suscribe, lo anterior con la finalidad de asegurar el grado en que es necesario generar e implementar una política de transparencia y rendición de cuentas.

Es común ver intentos por definir la democracia, un término que siempre ha sido cambiante, desde las primeras ideas generadas por los clásicos filósofos griegos, hasta las más revolucionarias ideas postmodernas al respecto. Sin embargo, la verdadera utilidad de este tipo de conceptos en miras de generalización y universalidad es el uso que se hace posteriormente con fines analíticos o descriptivos en el estudio en el que se aplique, por lo

que es indispensable tener una cierta base lógica para apoyarse, pero no debe ser demasiado rígida pues se aísla de las otras perspectivas que luego pueden echar abajo el estudio.

Además de la dificultad que implica generalizar por cuestiones relativas a posturas y corrientes en un nivel teórico, es normal encontrar otro tipo de dificultades a nivel práctico, es decir, en caso de que haya cierto concepto o paradigma dominante y reconocido a nivel general, no es posible entenderlo de la misma manera en todos los lugares en que el estudio se ubique, cada región tiene su realidad peculiar que también altera dicho entendimiento o que impide una misma aplicación literal.

Incluso el haber identificado a la democracia simplemente con el procedimiento electoral ha llevado a la corrupción de sus principios, degradándose en olocracia o en aristocracia, ya que es difícil encontrar un lugar en el que toda la sociedad sea incluida en dichos procesos, dejando a un buen sector fuera, lo que Ranciere (2007: 22) denomina “los sin parte” o quienes no tienen “parte en nada” que posteriormente son la razón de ser de la verdadera política. Es necesario tomar en consideración más dimensiones para hablar de democracia como la manera de tomar decisiones, de repartir recursos, de garantizar derechos y libertades o hasta de la forma de vida de la sociedad.

El concepto de democracia implica cierta interacción entre vacíos, esto si consideramos que para Lefort (1990: 190) el vacío principal corresponde al poder como un lugar susceptible de ser ocupado por los representantes que elige la sociedad pero que no deben adueñarse de esa posición privilegiada ya que ello implicaría un uso particular de algo que surge *de y para* el pueblo; mientras que para Ranciere (2007: 38) el vacío principal radica precisamente en el pueblo, pues es un campo ambiguo que suele ser



acaparado por la clase dominante, negando el derecho a participar y reivindicar a los dominados, generando un desacuerdo en el discurso oficial (o *logos*), que luego puede derivar en la verdadera política, que consiste en el movimiento que pugna por que se les reconozca su entrada en ese lugar vacío.

Cualquier variante de la democracia resulta insuficiente en las sociedades contemporáneas (y así ha sido siempre, de lo contrario, siguiendo a Ranciere (2007: 18, 32), al tener una democracia suficiente, la política dejaría de existir, y no habría lucha de clases ni enfrentamientos sociales). Sin embargo, a pesar de las dificultades que implica la aplicación de la democracia, aún no hay un paradigma que logre superar todas las limitantes, es el paradigma dominante y el discurso político más aceptado en las sociedades contemporáneas. Robert Dahl (1989: 18) propone el término *Poliarquía*, que implica un régimen más participativo, pero es consciente de la dificultad de una aplicación universal y al final lo que propone es más bien una tipología en la que sitúa el tipo de régimen de diferentes países como cercanos o lejanos a dicho modelo. Además de ese, ha habido otros intentos por medir la calidad de la democracia incorporando los indicadores útiles para diversos fines analíticos, sin embargo, no hay un consenso, los parámetros para medir la calidad de la democracia son variados.

En el contexto de la democracia, uno de los aspectos susceptibles de generalización, es que estamos ante el reflejo práctico del principio teórico de la soberanía del pueblo en cuanto a decisiones políticas, pues “la democracia es una manera de ser de la sociedad, la soberanía del pueblo es una forma de gobierno” (Rosanvallon, 2006: 24). Y la manera en que se materializa la soberanía del pueblo es al ser depositada en la estructura institucional

del Estado, lo que resulta una paradoja, pues regularmente las instituciones políticas y democráticas no son materialmente tangibles pero son encabezadas por alguna autoridad.

De esa paradoja surge un grave problema, la persona que representa a la sociedad dentro de esas instituciones es la que manipula ese poder, que puede hacerlo de manera obediencial o de manera autoritaria, es decir, respectivamente ejerciendo el poder en aras de los intereses de la comunidad o de los intereses particulares (a título propio o de algún grupo particular). Cuando usa las facultades que derivan de las capacidades institucionales para un fin que no es buscar el interés común, es cuando se considera que el poder ha perdido su esencia, y es cuando se da cabida a la corrupción.

Generalmente cuando las instituciones políticas y democráticas son capturadas por intereses personales y se corrompen (aunque no exclusivamente, ya que también cuando funcionan correctamente) hay un acompañamiento retórico en el discurso que mantiene al pueblo bajo control y les intenta convencer acerca del buen desempeño de sus instituciones, el cual puede ser desmantelado cuando se tiene una actitud crítica hacia el mismo discurso, o bien, hacia las autoridades o instituciones en cuestión, respaldado por un manejo simétrico de la información, despertando con ello la conciencia del pueblo que como consecuencia lógica inmediata sabrá exigir la reivindicación institucional que implica un funcionamiento institucional corregido en rumbo del bien común, o sino, la exigencia de que se implemente el cambio institucional necesario.

Al respecto, Ranciere (2007: 88 - 109) tiene un interesante planteamiento desde la óptica de la filosofía política, y lo hace postulando la interacción de tres figuras teóricas: la

arquipolítica<sup>16</sup>, la parapolítica<sup>17</sup> y la metapolítica<sup>18</sup>. En la primera se conforma el discurso político, en la segunda se instrumentan los mecanismos o políticas públicas con los que se respalda, y en la tercera el pueblo desmantela el falso discurso. Parece sencillo pensar en la metapolítica como es descrita por el autor, pero en realidad ese momento rara vez tiene lugar, pues la arquipolítica y la parapolítica suelen afianzarse con tanta fuerza que es difícil descubrir los engaños de la retórica y del discurso impuesto. Para destapar ese arreglo de dominación es necesario que haya un alto nivel de participación ciudadana en el uso de las capacidades institucionales y sobre todo en cuanto a la fiscalización de las personas que hacen uso de esas facultades, lo cual en la mayor parte de las ocasiones resulta complicado por el manejo asimétrico de la información, acompañado de un fuerte proceso de socialización mediante el cual se impone el discurso planeado y las fuerzas que actúan en contra del cambio, que por lo general son los beneficiados por el *statu quo* establecido.

---

<sup>16</sup> Siguiendo el planteamiento de Ranciere (2007: 88), la arquipolítica expone el proyecto de la comunidad en el poder como congruente con el de la comunidad que genera el poder (el proyecto de los gobernantes pretende ser equivalente al de la sociedad) aprovechando la sensibilización que provoca el proceso de socialización, pretendiendo a la vez solucionar la paradoja de la parte de *los sin parte*, como si la política fuese equivalente al espíritu de la ley (que es el medio por el que se expresa el discurso) reflejando el sentir de la comunidad, cuando en realidad es el sentir de aquellos que elaboran esa ley (los miembros del Congreso Legislativo), en otras palabras, la ley porta el discurso político, y el espíritu de la ley lo que permite interpretar es la intención del representante, no del representado.

<sup>17</sup> La parapolítica tiende a identificar a la actividad política con el orden policial, es necesario aclarar aquí que para Ranciere (2007: 22), lo que se considera como política es únicamente el momento en que *los sin parte* (o los excluidos de la garantía de algún derecho) levantan la voz para ser reconocidos como sujetos que pueden hablar y dirigir el rumbo del Estado estableciendo los principios y objetivos que debe contemplar el discurso; el término policial (o policía), Ranciere (2007: 44 y 45) lo usa para describir el curso común que siguen las políticas públicas previamente establecidas para mantener el orden de las cosas en su estado actual, para sustentar el *statu quo* sin modificación alguna; entonces se interrumpe el objeto del litigio del pueblo y se somete la exigencia de las reivindicaciones al cumplimiento de los programas de políticas públicas generadas dentro del marco discursivo del espíritu de la ley, es aquí cuando los oligarcas imponen la búsqueda de sus intereses, anulando la intención de que las políticas trabajen para el resto, se pone a los derechos subjetivos como la regla objetiva, entonces la parte despojada se convierte en un obstáculo para la soberanía según el discurso manejado.

<sup>18</sup> la metapolítica, es la etapa con una visión más crítica en la que se advierte la injusticia y la desigualdad generada por lo anterior, es el discurso sobre la falsedad de la política y desconoce la verdad planteada por las otras figuras, es el momento en que la liberación tiene lugar, es lo que Ranciere (2007: 112) denomina el fin de lo político, pues los supuestos del discurso oficial pierden validez, se anula la política establecida y surge entonces un nuevo acomodo político.

Una herramienta clave para lograr que se despeje la neblina de la arquipolítica son los diversos mecanismos de *Accountability*, o rendición de cuentas en los que se abunda más adelante.

De lo anterior se pueden deducir algunos elementos deseables en cualquier democracia: contar con autoridades que cumplan con sus funciones, un manejo simétrico de la información gubernamental y de la información con la que se toman las decisiones públicas, una ciudadanía participativa y capaz de sostener un pensamiento crítico que le impida ser subordinada mediante el discurso del gobierno, entre otros. Sin embargo, la calidad de la democracia es un concepto más amplio. Las corrientes que hablan de la calidad de la democracia (Duhem, 2006: 58 - 63) contemplan una serie de elementos mínimos que debe tener el sistema: el sufragio universal; elecciones regulares, libres y competitivas; pluralismo político; constitución de asambleas legislativas y la existencia de más de una fuente de información. Las posturas generalmente apuntan a dos direcciones: la calidad en cuanto a los procedimientos o en cuanto a la finalidad y los valores.

Cuando se evalúan elementos relativos al procedimiento democrático, las mediciones suelen enfocarse en las instituciones como unidad de análisis y lo hacen con una óptica vertical, desde lo más alto del poder hacia abajo. En esta corriente destaca la propuesta de Morlino (2005: 212, 213), que define a una democracia de calidad como la que tiene una estructura institucional estable, con mecanismos funcionales y una legitimidad derivada del reconocimiento ciudadano a las instituciones, ya que promueven la libertad y la igualdad. Las dimensiones en las que mide la calidad son el imperio de la ley, participación ciudadana y la rendición de cuentas.

Cuando se ve a la democracia como algo más que un procedimiento, el análisis se centra en los valores, las percepciones de desempeño y las expectativas de los ciudadanos. En este caso, Schmitter (2005, en Duhem, 2006: 59) propone que la democracia además del proceso de elección de representantes, debe incluir los mecanismos que permiten a los ciudadanos vigilarlos, sancionarlos y exigirles tomar decisiones que atiendan sus demandas. Los puntos que toma en cuenta este enfoque son las libertades civiles y políticas, la igualdad, equidad y reciprocidad política y la capacidad de respuesta de las instituciones.

La calidad de una democracia no estriba únicamente en cumplir con una serie de indicadores (ese es el manejo inapropiado que se ha dado por los organismos internacionales), es menester que tenga de trasfondo el principio de justicia, legitimidad, eficacia, responsividad y satisfacción ciudadana para considerarla como una buena democracia. Si las instituciones no son justas, entonces debe haber un cambio institucional.

Siguiendo con la segunda corriente, la que habla de los valores que prevalecen en las instituciones democráticas, en la perspectiva de Rawls (en Gargarella, 1999: 21) la justicia es el valor que debe prevalecer en la vida de una institución política. Sin embargo, la justicia entra en conflicto al tener la necesidad de establecer una jerarquía entre el resto de los principios y valores que en la institución tienen lugar. Para subsanar ese conflicto Dworkin (en Gargarella, 1999: 28) sugiere incorporar un cuerpo de derechos fundamentales que no estén sujetos a modificaciones ni mutilaciones, que a pesar de las decisiones mayoritarias no puedan dejarse de lado. Así pues la teoría de la justicia de Rawls se dirige a las instituciones sociales (jurídicas, políticas o económicas), y al modo en que distribuyen los derechos y obligaciones fundamentales. Estos aspectos van

relacionados más con el diseño institucional, aunque es necesario complementarlo con el estudio del discurso institucional bajo la perspectiva metapolítica, la única capaz de generar una visión crítica.

En contraste, la calidad de la democracia desde la mira procedimental incorpora un punto clave, los mecanismos de *Accountability* de diversa índole, algo que resulta indispensable para el tratamiento y la solución del problema planteado en un inicio, la corrupción de las instituciones políticas, la *fetichización* del poder. Dichos mecanismos contribuyen para considerar a una democracia con un buen nivel de calidad y para poder reconocerle un alto nivel de institucionalización. Claro que la existencia de dichos mecanismos no opera por sí misma como el estándar de calidad, es necesario que funcionen adecuadamente, que sean bien recibidos y usados por la ciudadanía, que se complementen con el resto de los indicadores, y hacer la evaluación luego de ubicársele analíticamente en el contexto particular.

La calidad de las democracias latinoamericanas, en cuanto al nivel de institucionalización, se encuentra bastante alejado al ideal propuesto en *La Poliarquía* de Dahl (1989: 15), ya que aunque se cuenta con las elecciones como institución democrática por excelencia, los 8 puntos que propone están presentes, pero de una manera incompleta, en el caso de México:

1. *Libertad de asociación*, es promovida cuando se cuenta con un gran número de afiliados y se promueve como un partido político, pero en los casos de un número mediano de personas y los temas que se tratan en esa asociación son opuestos al

discurso gubernamental, existen herramientas<sup>19</sup> que pueden castigarlos como si se tratase de crimen organizado.

2. *Libertad de expresión*, lo cuestionable en este punto es la censura que impone el gobierno a las opiniones desfavorables, así como la veracidad y objetividad de la información que se externa en los medios de comunicación, ya que la otra cara de la moneda de la libertad de expresión (como lo señala el artículo 6° constitucional) es el derecho a la información, que aún no se encuentra del todo garantizado en cuanto a los contenidos que se imparten en la señal de acceso gratuito o al manejo de información por parte de instancias gubernamentales;

3. *Sufragio libre y universal*, ha habido un buen avance en cuanto a la cobertura de ciudadanos con derecho al voto, sin embargo hay bastantes restricciones fácticas al momento de intentar votar fuera del distrito electoral, a pesar de tratarse de una elección para funcionarios federales; en cuanto a la libertad, las instituciones sostienen la postura de que sí lo son, sin embargo, es común en las jornadas electorales encontrar impugnaciones sobre la coacción a los votantes y el condicionamiento del voto a cambio de recibir apoyos de los programas sociales de asistencia.

4. *Elegibilidad para el servicio público*, las autoridades son electas, aunque de manera parcial, la elección del ciudadano se limita a determinados miembros del

---

<sup>19</sup> Las herramientas políticas en este terreno pueden ser varias relacionadas con la impartición de justicia, como la fabricación de delitos a sujetos de escasos recursos que resultan incapaces de formular una defensa decente o pagarla, o la desaparición de personas por parte de grupos poderosos, lo cual hace juego con el alto índice de impunidad (97%) en un sistema en el que los altos delincuentes no son denunciados por miedo y falta de confianza a las instituciones de justicia, y los delincuentes de bajos recursos son los únicos que suelen recibir castigo, eso sin contar los casos de inocentes que terminan purgando una pena por un juicio mal llevado a cabo o por falta de recursos para su defensa.

poder legislativo y ejecutivo, por lo que el resto de dichos poderes (miembros de gabinetes, secretarías, ayuntamientos y legisladores plurinominales) y el poder judicial en su totalidad, no están sujetos a una verdadera elección popular. Además, los puestos designados por evaluación de capacidades representan menos del 1% del total de la administración pública, y no se registra un porcentaje de casos de despido por motivo de ineficiencia ejecutiva (Méndez, 2010: 192 - 196);

*5. Derecho de los líderes políticos a competir en busca de apoyo*, teóricamente cualquiera tiene el derecho a votar y ser votado, sin embargo, en la práctica la situación es alejada al planteamiento, los únicos que pueden ser electos son los que logran pasar el filtro de algún partido político, pues las candidaturas ciudadanas son apenas un tema que se discute en las legislaturas.

*6. Diversidad de las fuentes de información*, en cuanto a los medios que transmiten la información de manera masiva en el país no hay alternativas reales, ya que los dueños de las cadenas más importantes son un número reducido (Televisa controla el 70 % de la audiencia, TV Azteca el 28%) y el contenido representa el interés particular de sus dueños o de quienes pagan por aparecer al aire, incluso se ha vinculado con algunos partidos políticos al contratar a cientos de cabilderos o financiar las campañas electorales de algunos representantes (como el caso de la *Tele-bancada* en las legislaciones referentes a telecomunicaciones) y la colonización en los aparatos que debieran de regularlos, como son la Comisión Federal de Telecomunicaciones y la Comisión Federal de Competencia (Olvera,



2011: 328 y 329); lo anterior reduce la capacidad de generar una opinión crítica informada y una postura que no sea la que ellos comparten<sup>20</sup>;

7. *Elecciones libres e imparciales*, este es uno de los puntos más débiles, ya que son fundamentalmente consideraciones subjetivas el grado de libertad y limpieza de la jornada electoral y su valoración. En México hay una larga tradición de compra, coacción, amenazas, condicionamiento y manipulación de los votos y los resultados electorales (Olvera, 2011: 313), aunque es poca la información al respecto en los medios de comunicación y su naturaleza oculta genera poca evidencia al respecto.

8. *Instituciones que garanticen que la política del gobierno dependa de los votos y demás formas de expresar las diferencias*, los votos y la voluntad de la población suele ser considerada únicamente para la instalación del gobierno, ya instalado, el gobierno toma sus decisiones en base a propios criterios o siguiendo la ideología de su partido, las consultas ciudadanas y mecanismos de democracia directa suelen usarse en escasas ocasiones para temas accesorios. Un caso en el que se concilian diferencias y puntos de vista es en la firma de un acuerdo político (como es el Pacto por México, aunque se trata solamente de tres puntos de vista, los pertenecientes a los tres partidos más poderosos de México, PRI, PAN y PRD).

Partiendo del análisis que sugiere Dahl (1989: 15), en realidad estamos lejos de ser un Estado altamente institucionalizado, políticamente hablando. La institucionalización puede contemplar tanto reglas formales como informales; en cuanto a las instituciones

---

<sup>20</sup> aquí es posible complementar el análisis sobre la arquipolítica y la parapolítica, es aquí donde se refuerzan esos mecanismos discursivos mencionados con anterioridad, y el grueso de la población que no tiene acceso a medios libres y alternativos como el internet, la televisión extranjera o los canales que no pertenecen a esa élite ve mermada su capacidad de generar la metapolítica, por lo general se conforman con el discurso transmitido por este grupo poderoso, pues no están conscientes de que hay otra visión

formales, las elecciones probablemente se sigan consolidando a pesar de las fallas mencionadas, pero en cuanto a las reglas informales, la práctica predominante en América Latina y en particular en México es el clientelismo (Olvera, 2011; 317; O'Donnell, 1997: 307, 318, 326) que se adueña de la estructura institucional y la corrompe, en las modalidades de nepotismo, patronazgo, favoritismo, incumplimiento y corrupción, todas ellas en forma de rituales políticos (O'Donnell, 1997: 319) se van haciendo parte del momento parapolítico, es decir, son la manera tradicional de hacer los arreglos políticos<sup>21</sup>, mientras que la desconfianza e insatisfacción que generan en la ciudadanía provocan antipatía política y una carente participación informada, por lo que la etapa de metapolítica propuesta por Ranciere (2007: 107) parece lejana en nuestro contexto.

La institucionalización de las elecciones constituye un mecanismo de *Accountability* retrospectivo y vertical (O'Donnell, 1997: 296, 324) en el que el ciudadano puede retirar su apoyo electoral al funcionario que le ha defraudado en sus expectativas, sin embargo ese mecanismo se lleva a cabo una vez cada varios años, y pocas veces el funcionario que actuó mal se expone a esa revisión, ya que la reelección personal no opera en los cargos electivos de representación, generalmente quien lleva esa carga es el partido político, que suele provocar el olvido del error mediante fuertes campañas mediáticas distractoras. Muchas veces el ciudadano no puede saber quién es el responsable para retirarle el voto por determinadas acciones, las políticas abarcan amplios sectores y programas, el ciudadano solamente cuenta con un voto (o estrictamente con el voto para tres niveles ejecutivos y dos legislativos desagregados posteriormente en senadores, diputados locales y diputados

---

<sup>21</sup> Olvera (2011: 317) afirma que tanto la concesión de funciones públicas a agentes privados, como los acuerdos privados entre actores estatales y del mercado han sido acciones manejadas de manera corrupta desde hace varios siglos, guiando una buena parte de la política en México.

federales). Según O'Donnell (1997: 293) “Una democracia no institucionalizada se caracteriza por el poco alcance, la debilidad y la baja densidad de las instituciones políticas existentes. El lugar de esas instituciones queda ocupado por otras prácticas no formalizadas pero firmemente afirmadas –el clientelismo, el patrimonialismo y la corrupción-.”

Otra modalidad de *Accountability* es la llamada *social*, con un funcionamiento vertical no electoral, que se basa en acciones derivadas de la asociación y el movimiento ciudadano, que buscan vigilar y hacer visibles los comportamientos de los funcionarios públicos para exponer y denunciar los actos ilegales que ellos realicen (O'Donnell, 2007: 128 - 130) y así activar la operación de las instancias de *Accountability* Horizontal que tienen la facultad de imponer castigos, es el caso de las Contralorías y Auditorías en cuestión de rendición de cuentas y las Comisiones Estatales en cuestión de transparencia y acceso a la información, como la CEGAIP y el IFAI.

Es pues, un complemento para reforzar el voto como mecanismo de *Accountability* vertical, el *Accountability* Horizontal, que refiere a las agencias que también están en el plano institucional que se encargan de fiscalizar las acciones de los funcionarios, y que operan a raíz de dos supuestos: por la invasión de la competencia entre instituciones políticas, o por la corrupción y los vicios en la información de las autoridades para con la ciudadanía. Algo que dificulta un resultado efectivo es la composición de esas instancias, ya que en teoría deben ser autónomas, pero prácticamente hay factores en los que se presenta una notoria falta de autonomía, como el caso del presupuesto manejado<sup>22</sup> y la designación de sus directivos, factores que dependen directamente del Congreso o del

---

<sup>22</sup>El artículo 81 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de San Luis Potosí establece el procedimiento por el que la Comisión Estatal formula su presupuesto, luego lo pasa al Ejecutivo, y si éste lo aprueba lo somete al juicio del Congreso.

Poder Ejecutivo<sup>23</sup>, el cual representa intereses partidistas, lo que implica entre líneas un cierto compromiso del *ombudsman* con el personal del Congreso y los intereses que hay detrás. Mención aparte merece el hecho de que la Comisión Estatal debe rendir informes al Congreso y a las comisiones legislativas, tal como marca el artículo 83 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de San Luis Potosí.

El papel del Congreso en el contexto de la *Accountability* es interesante, ya que es un cuerpo de autoridades y una institución pública, lo que lo convierte en sujeto para este tipo de mecanismos, sin embargo es precisamente esa institución una parte crucial en la elaboración de las reglas formales o legislación en la materia, lo que lo convierte en juez y parte del *Accountability* Horizontal; es juez en el sentido que elabora y válida toda la regulación de la materia, incluso la que se desprende de los organismos autónomos, y que es la instancia que diseña los mecanismos de castigo y el monto de las sanciones para el incumplimiento de dicha regulación; es parte en el sentido de estar sometido, como el resto de los funcionarios públicos, a rendir cuentas y brindar el acceso a la información pública. Es entonces una institución fundamental en las políticas de transparencia el Congreso, tanto a nivel local como federal, esto además de la importancia política que ya tiene *per se* en el régimen de la democracia.

Visto de esta manera, el generar un discurso gubernamental congruente con el diseño institucional y transmitirlo fuertemente mediante el proceso de socialización puede derivar en una “democracia de fachada” (O’Donnell, 2007: 153) que aparentemente

---

<sup>23</sup> El proceso de designación de titulares se contempla en el artículo 33 y 34 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública y de Gobierno a nivel federal, mientras el caso ocal se describe en el artículo 88 de la Ley Estatal en la materia.

funciona muy bien en términos institucionales y se desarrolla bajo el imperio de la ley<sup>24</sup>, (aplicación de las reglas legales y formales), pero que al ser analizado con ojo crítico dista mucho de cualquier consideración de una democracia de calidad<sup>25</sup>, incluso al adaptarse al contexto latinoamericano. En síntesis, luego de este análisis de elementos para hablar del nivel de institucionalización y la calidad de la democracia (con elementos sugeridos por Dahl, 1989; Schmitter, 2005; y Ranciere, 2007), resulta que la democracia mexicana tiene un grado endeble de institucionalización, aunque cuenta con una fortaleza en el terreno del discurso. Es necesario mantener un nivel simétrico de la información política que permita una visión crítica y realista por parte de la ciudadanía, y la única manera de hacerlo es aprovechando al máximo las oportunidades que los diversos mecanismos de *Accountability* brindan, a pesar de estar en una etapa incipiente y no contar con tanta autonomía como fuese deseable, para lo que la participación bien informada de la ciudadanía es básica.

### 2.3 – El “Buen Gobierno” y el Desarrollo Político

Cuando las democracias tienen fallas institucionales quiere decir que su grado de consolidación no es del todo excelente, al igual que su estabilidad y su legitimidad, la

---

<sup>24</sup> El imperio de la ley no es precisamente lo mejor, eso simplemente implica que la ley se aplique, no abarca la dimensión valorativa de la justicia, ya que tanto al elaborar la legislación, como al interpretarse, las autoridades encargadas lo hacen a discreción, lo verdaderamente importante es que prevalezca el Estado de Derecho, y la diferencia con el Imperio de la Ley es que en el Estado de Derecho se toman en cuenta los valores democráticos tanto en la elaboración como en la interpretación de las reglas, se destaca también las posibilidades de acceso al poder judicial y al proceso justo que garantice un nivel de derechos fundamentales para toda la población, con aplicación imparcial, universal y subordinada al interés colectivo.

<sup>25</sup> Es una situación que provoca reminiscencias a la obra *1984*, de George Orwell, en la que los miembros del Partido Interior ejecutaban una estrategia de convencimiento social a través de las *Telepantallas*, transmisiones que nadie podía evadir, en que transmitían un mensaje con estadísticas gubernamentales muy convincentes de que el desempeño era incluso mejor al deseado, y los datos que demostraran lo contrario eran inválidos o suprimidos; aunque esa es obviamente una visión más extremista o exagerada propia de una novela de ficción, el panorama de un discurso institucional que asegura un excelente desempeño y adelanto en cuanto a gobierno no es tan distante.

manera de solucionar las fallas institucionales es con una gama de reformas. Un gran número de fallas percibidas por la ciudadanía, es una de las manifestaciones de crisis en la democracia, que se caracteriza por la caída de la confianza en las instituciones públicas y gubernamentales, la creciente alienación por parte de la ciudadanía hacia los partidos políticos y las percepciones generalizadas que sugieren que los gobiernos democráticos y los políticos son cada vez más corruptos<sup>26</sup>, centrados en sus intereses e insensibles a las demandas del pueblo (Morlino y Diamond, 2005: IX).

Todo sistema político que se precie de ser funcional y perdurable debe tener legitimidad, que de acuerdo con Pennock (1966: 419), es la capacidad de un sistema político para convertir el poder en autoridad, y sirve para verificar el desarrollo como el conjunto de las habilidades que ha adquirido el sistema para generar transferencias de poder pacíficas y ordenadas. De lo anterior se deduce que es necesario un buen nivel de desarrollo institucional para contar con un gobierno estable y legítimo. A su vez, La estabilidad política es una característica importante del gobierno democrático. Además, la estabilidad política guarda una estrecha relación proporcional con el crecimiento económico<sup>27</sup>.

Diamond y Morlino (2005: XIV) identifican 8 dimensiones sobre las que las democracias varían en calidad, o presupuestos que deben respaldar al sistema político: las procedimentales comprenden el estado de derecho, la competencia, la participación, la rendición de cuentas horizontal y la rendición de cuentas vertical; las sustantivas abarcan la libertad y la equidad; y la reciprocidad que vincula a las anteriores y mide el grado en que las políticas públicas corresponden con las demandas y preferencias de los ciudadanos.

---

<sup>26</sup> En un grado extremo, se da también la captura de los espacios institucionales por parte de grupos privados cuyo control es mayor al del Estado.

<sup>27</sup> Esto según los datos extraídos de los índices de competitividad internacional publicados en línea por el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO, 2006).

Otro concepto que se relaciona es el de Gobernabilidad, sumamente vinculado al buen funcionamiento del Estado y sus instituciones políticas, así como con la capacidad de implementar las decisiones tomadas. La gobernabilidad<sup>28</sup> hace referencia a un actuar correcto y un adecuado funcionamiento por parte del gobierno, una cierta capacidad para dirigir a la población por determinados rumbos, con apoyo por parte de la sociedad y de los sectores políticos para evitar que frenen dicho avance. Además refiere a una capacidad de coordinación social para que las decisiones se tomen y se implementen efectivamente en todos los niveles de gobierno.

Según la Organización de las Naciones Unidas (a través de la página oficial de la Comisión Económica y Social Para Asia y el Pacífico<sup>29</sup>), para poder considerar que un sistema político cuenta con un “Buen Gobierno”, debe tener 8 características básicas: la participación<sup>30</sup>, la legalidad<sup>31</sup>, la transparencia<sup>32</sup>, la responsabilidad<sup>33</sup>, el consenso<sup>34</sup>, la equidad<sup>35</sup>, eficacia/eficiencia<sup>36</sup> y la sensibilidad<sup>37</sup>. De ellas cabe destacar en el presente

---

<sup>28</sup> El Banco Mundial la define como un estilo de gobierno caracterizado por un mayor grado de cooperación e interacción entre el Estado y los actores no estatales en el interior de redes de decisiones mixtas públicas y privadas.

<sup>29</sup> Comisión Económica y Social Para Asia y el Pacífico (CESPAP-ONU). *‘What is Good Governance?’* recurso electrónico, disponible en:

<http://www.unescap.org/pdd/prs/projectactivities/ongoing/gg/governance.asp> revisado a julio de 2012

<sup>30</sup> *Participación*: de todos los sectores sociales, de cualquier género, directa o mediante representantes o intermediarios. La participación debe ser informada y bien organizada.

<sup>31</sup> *Legalidad*: un marco legal justo, previamente establecido, imparcial, que proteja los derechos humanos y los garantice. Además de la estructura institucional requerida para que funcione adecuadamente.

<sup>32</sup> *Transparencia*: se refiere a que las decisiones que se llevan a cabo se realicen de forma tal que sigan las leyes establecidas y las normas. También significa que la información estará disponible para cualquier persona afectada por esas decisiones y su implementación. Se refiere también a que se facilite la suficiente información y que esta sea fácilmente comprensible por cualquier ciudadano.

<sup>33</sup> *Responsabilidad*: se requiere que las instituciones, así como los sistemas sirvan a todos los grupos de interés, y que las decisiones tomadas tengan un respaldo de quién la tomó para que asuma las consecuencias y repare el daño causado, en caso de haberlo.

<sup>34</sup> *Consenso*: con una multitud de puntos de vista de los actores, el buen gobierno necesita que haya una mediación entre los intereses, para consensar un interés de la sociedad en general con una perspectiva amplia y a largo término en tanto a las decisiones

<sup>35</sup> *Equidad*: debe asegurar que todos los miembros de una sociedad se pongan al mismo nivel y no se sientan excluidos, se necesita que los grupos más vulnerables puedan mejorar su situación de bienestar.

estudio a la transparencia, que opera bajo el principio de máxima publicidad, así que sin un buen nivel de transparencia, es imposible hablar de un buen gobierno.

Por su parte, el desarrollo analizado desde el sistema político implica varias dimensiones (Packenham, 1964: 117), incluye a la cultura política, a las instituciones informales, los arreglos constitucionales, la operación del todo, las interrelaciones y los elementos formales del mismo sistema, como sus instituciones y estructuras organizadas. Las estructuras políticas y de gobierno (formales o informales) deben institucionalizarse mediante un proceso de diferenciación funcional.

El desarrollo suele reflejarse en los resultados, que son las consecuencias de las salidas (*outputs*) percibidas por la población, puede ser que se alcancen objetivos políticos, pero deben avocarse también a satisfacer las necesidades de la población. Y de ello tratan precisamente los bienes políticos (Pennock, 1966: 415, 420, 421). Y es otra dimensión en la que podemos medir si un sistema alcanza un desarrollo político. Los bienes políticos son ideales que no son fáciles (o en ocasiones ni siquiera son posibles) de alcanzar, pero funcionan como una guía en el actuar de los políticos. Se incluye a la seguridad (personal y colectiva – o nacional), el bienestar, la justicia y la libertad, con sus clásicas acepciones democráticas liberales. Entre mejor se garanticen estos principios, podemos considerar que el sistema en cuestión es políticamente más desarrollado (Pennock, 1966: 419, 425 - 427).

Los sistemas así como se desarrollan también se deterioran, Pennock (1966: 417, 418, 426) afirma que pueden deteriorarse por factores internos (destacando la incidencia de

---

<sup>36</sup> *Eficacia y eficiencia*: significa que los procedimientos y las instituciones llegan a resultados que necesita la sociedad al tiempo que lo hacen utilizando de la mejor forma posible los recursos de los que disponen.

<sup>37</sup> *Sensibilidad*: es un punto clave, Tanto las instituciones gubernamentales como el sector privado y la sociedad civil deben ser sensibles a las demandas del público y a sus grupos de interés.



la corrupción) y externos (presiones internacionales, por ejemplo). Es entonces cuando esos bienes políticos se vuelven inalcanzables y conviene hablar más de un deterioro o decadencia que de desarrollo. Es preciso distinguir el desarrollo político de la modernización, e identificar al primero con el grado de institucionalización de las organizaciones y procesos políticos. La modernización se asocia más con la movilización y la participación. Una manera de liberar al desarrollo político de la modernización es verlo como fruto de la institucionalización de organizaciones y procesos políticos.

Huntington (1965: 394) afirma que el nivel de institucionalización de un sistema político se puede definir en razón a su grado de: a) adaptabilidad – rigidez<sup>38</sup>; b) complejidad – simplicidad<sup>39</sup>; c) autonomía – subordinación<sup>40</sup>; y, d) coherencia – desunión<sup>41</sup>. Aunque estas características son difícilmente cuantificables.

Así pues, cuando las instituciones son fuertes, se evita que terminen funcionando para servir a intereses personales de las autoridades, de no ser así la debilidad las hará someterse y desviar sus funciones originarias. Cuando hay organizaciones y procedimientos de alto nivel de institucionalización, entonces se puede pensar en que busquen servir al interés público (que es el interés de la misma institución pública). Con ello además

---

<sup>38</sup> Mientras más adaptable al entorno sea una organización o procedimiento, mayor es su nivel de institucionalización, menor será en la medida que sea rígido. Entre más retos enfrente en el ambiente, y mayor edad tenga, será más adaptable. Incluso la organización puede cambiar al ambiente. La edad se puede medir cronológicamente, por la generación de sus miembros, y por la temporalidad de sus funciones. Cuando la institución cumple con su función termina entrando en crisis, si no encuentra nuevas funciones lentamente morirá.

<sup>39</sup> La complejidad puede implicar la multiplicación en sub-unidades, con lo que mantiene la lealtad de los miembros, se especializan, y si uno de ellos falta, no es algo fatal. Cuando dependen de un individuo son instituciones fáciles de quebrantar. El estado mixto tiende a ser más perdurable.

<sup>40</sup> La autonomía le permite ser independiente a los intereses de otros grupos. Una organización desarrollada no es vulnerable a los intereses externos. Al reducir la influencia externa, están menos expuestas a la corrupción. También debe resistir el embate de los nuevos grupos que surjan.

<sup>41</sup> Mientras más unificada y coherente sea la organización, mayor será su institucionalización. Se requiere siempre un mínimo consenso dentro de sus fronteras funcionales para resolver sus diferencias. La coherencia le dará su propio sello a sus acciones.

obtienen legitimidad en sus acciones por el simple hecho de actuar para la función que fueron creadas. Y el sistema se vuelve más funcional y se acerca más a tener un buen gobierno.

En contraste, se encuentra lo que Huntington (1965: 393) llama deterioro político o decadencia política, que no se mide solo en comparación con el desarrollo político, sino también con el cambio político<sup>42</sup>. Ganar capacidades casi siempre implica perder algunas otras o hacer más esfuerzos para sustentarlas. Es necesario que una teoría del desarrollo político contemple la decadencia política. A veces las variables como inestabilidad, corrupción, autoritarismo, violencia doméstica, decadencia institucional y desintegración política pueden decirnos más sobre desarrollo y cambio de lo que se piensa comúnmente<sup>43</sup>. Contrario a lo que parece lógico, la movilización social y la participación política, por lo menos en África, Asia y Latinoamérica, son directamente responsables por el deterioro de las instituciones políticas según la opinión de Huntington (1965: 386, 405), eso sobre todo por el grado de politización que llevan implícito. Así como la rápida industrialización de dichas zonas, lo que genera inestabilidad. Incrementar la comunicación es otro factor que afecta en el mismo sentido. La decadencia institucional se ha vuelto común en los países modernizados.

Cuando las instituciones funcionan mal, podemos hablar de un *mal gobierno*, algo que puede manifestarse en muchas variantes, una de ellas es la crisis de gobernabilidad o la

---

<sup>42</sup> La adquisición o pérdida de capacidades por parte de un sistema político, más adelante se hace una aproximación más profunda al respecto.

<sup>43</sup> Es por ello que en el presente documento he elegido una de esas variables, la corrupción, para explicar el fenómeno de los obstáculos al buen gobierno y al desarrollo político, a pesar de que pudo haber sido explicado a partir de cualquiera de las variables mencionadas.

crisis institucional, situaciones que generan una actitud anti-política<sup>44</sup> del pueblo y un contexto de desconfianza en la población respecto a sus instituciones y las autoridades que forman parte de ellas. El Estado debe estar preparado para enfrentar este tipo de situaciones, y bajo el enfoque del nuevo institucionalismo sociológico<sup>45</sup>, puede hacerlo mediante su diseño, o bien, mediante el manejo de su discurso. Cuando se presentan etapas de crisis es indispensable que se presente un cambio que le permita al sistema adaptarse a las exigencias y perdurar en el tiempo.

En síntesis, hablar de buen gobierno puede referir a muchos conceptos, pero algo que no pierde de vista es el correcto funcionamiento de las instituciones políticas de una sociedad, lo cual viene aparejado con la gobernabilidad, que le permite al sistema político llevar a cabo un mejor trabajo, lo que se traduce en una larga vida y un favorable desarrollo político. El último es un concepto difícil de estimar o definir, por ello una aproximación que ayuda a entender es la perspectiva opuesta de la decadencia política, que se ayuda de conceptos como la corrupción para explicar las dificultades que presenta el sistema político para llevar a cabo saludablemente los cambios necesarios.

## **2.4 – Estructura Política Básica de la Democracia Mexicana**

El sistema mexicano deriva del monismo jurídico, tal como la mayoría de los regímenes democráticos actuales, es decir, el Estado de Derecho proviene de lo que dicta el mismo Estado. El Gobierno es el encargado de velar por la voluntad del pueblo, es quien

---

<sup>44</sup> En estas situaciones es cuando predomina el abstencionismo político electoral, o la falta de participación ciudadana en todos los aspectos políticos.

<sup>45</sup> En especial en la postura de March y Olsen (1989), y de Dryzek (2003).

ejerce el poder y dicta las reglas para ello a través de sus instituciones políticas. La institución encargada de generar las normas de conducta oficiales, normas jurídicas o legislación, es el poder legislativo (uno de los tres poderes estatales en la clásica división de poderes). Los legisladores son la voz de toda la nación mediante el mecanismo de representación, en teoría la sociedad debe ver reflejados sus intereses en las cámaras que discuten la norma jurídica. Desgraciadamente, no siempre ocurre como es planeado, por más que la estructura institucional este bien definida, el comportamiento individual de los legisladores no es del todo previsible, quienes buscan muchas veces cumplir con intereses distintos a los de la sociedad, algunas ocasiones utilizan las facultades institucionales para buscar intereses partidistas, intereses de grupos de presión y negociación o bien sus propios intereses personales. El mal uso de las facultades institucionales y del poder depositado en la institución es lo que hemos tomado como corrupción política, que es solo uno de los vicios que afectan al buen desarrollo institucional.

La corrupción es un vicio constante en nuestra sociedad y en la clase política que gobierna, sobre todo, en la que legisla, por lo menos esa es la percepción de la ciudadanía demostrada en los índices de confianza en las instituciones<sup>46</sup>. Esto acarrea una crisis de legitimidad para la institución legislativa, que a pesar de seguir funcionando (esa crisis no es un colapso) pierde toda credibilidad y confianza ante el electorado y la ciudadanía en general, es decir, la percepción ciudadana sobre los legisladores está por el suelo, las encuestas muestran que la cámara de diputados y la policía son las instituciones menos confiables en el país según la población.

---

<sup>46</sup> Encuesta: Índice de confianza en las instituciones: 2010; 2011; y 2012; Consulta Mitofsky, recurso en línea, disponible en: <http://consulta.mx/web/index.php/estudios/mexico-opina/392-confianza-en-las-instituciones>

Un Estado con una presencia tan alta de corrupción como es el nuestro, está alejado del Estado de Derecho. Teóricamente, lo que se considera el Estado de Derecho, es que toda acción social y estatal dada, esté sustentada en la norma jurídica, es decir, el poder estatal está subordinado al orden jurídico vigente, y dicho orden jurídico es eficaz al impartirse a través de los órganos de gobierno, generando un ambiente en el que se dé un total respeto tanto al ser humano como al orden público<sup>47</sup>.

El imperio de la ley es equivalente en términos jurídicos al principio de legalidad, en el que se expresa que toda acción política debe someterse a la voluntad de la sociedad, expresada por sus representantes en la ley, y no a la voluntad de ciertos hombres en particular, es por ello que en el discurso se dice que el imperio de la ley respalda a la seguridad jurídica. En otras palabras la legalidad es el correcto actuar de las autoridades (y la población en general) dentro de lo permitido por el marco legal o jurídico.

En nuestro país hay, además, grandes sectores de la población que viven en un Estado de Derecho violentado, la mayor parte del pueblo vive en la pobreza, el desempleo, por lo que no cuentan con un nivel mínimo de dignidad garantizado, la impunidad los rodea en 98% de los crímenes cometidos (Gargarella, 2005: 19) Es deficiente en demasía la garantía real de los Derechos Humanos en nuestro país. Y en sustitución a la protección humana fundamental contamos con un Derecho controlado por intereses personales (no

---

<sup>47</sup> Los gobernantes mexicanos suelen usar mucho el discurso de actuar bajo el Estado de Derecho, lo cual no es necesariamente cierto, tal vez se base en la legalidad su actuar, aunque su carencia de legitimidad, no toma nunca en consideración a los Derechos Humanos para ello, solamente le importa cumplir con el imperio de la ley, sin importar que sea una ley injusta o anticuada, es necesario que la sociedad respalde y sustente sus decisiones. Un verdadero imperio de la ley debe tomar en consideración todos y cada uno de los derechos fundamentales garantizados en la constitución (y en los tratados internacionales al respecto que ha firmado el gobierno, y que jurídicamente tienen el mismo nivel jerárquico que la Constitución) y por eso mismo adquiere posteriormente su legitimidad y coherencia. La base del Estado de Derecho son los Derechos Humanos y el Orden Social, no es una obediencia ciega a la ley, implica protección para el pueblo, con resultados económicos y sociales favorables, entre otros.

sociales, como marca el *ethos* jurídico) que en efecto “maltrata a quienes debe cuidar, persigue a quienes debe proteger, ignora a quienes debe mayor atención, y sirve a quienes debe controlar” (Gargarella, 2005: 19) y en cuanto a la aplicación de la ley se deja guiar discriminadamente por la clase social (o situación política inclusive) y económica de los afectados para dictar sus resoluciones en la generalidad de los casos. Por ello no es de extrañar la poca confianza que los ciudadanos tienen en sus autoridades e instituciones.

En contraste a la legalidad se sitúa la legitimidad<sup>48</sup>, que dentro de las ciencias políticas y sociales se percibe como la capacidad de un poder (refiriéndose a gobierno) para obtener la obediencia del pueblo sin tener que recurrir a la coacción de la fuerza pública, es decir, si en el pueblo hay consenso para aceptar a la autoridad entonces hablamos de un Estado legítimo. El poder surge del pueblo y es depositado en la autoridad y en la institución, si este coincide en sus fines y sus medios, entonces el poder es coherente y legítimo, y no hay necesidad de que la fuerza pública se use para derrochar violencia en la sociedad, sino para conseguir los fines de la comunidad<sup>49</sup>. El poder puede ser legítimo (legitimidad política), pero también el gobierno y la norma jurídica (legitimidad jurídica). Para poder considerar a una norma jurídica como legítima, debe reunir la validez (que sea aplicable en ese Estado), la justicia (como principio general) y la eficacia (que de verdad funcione para lo que está planeada).

Un buen gobierno debe saber mandar obedeciendo, y si es un gobierno legítimo será también obedecido por la gente, cosa que no ocurre por lo regular con el gobierno ilegítimo, el cual suele ser obedecido simplemente por la amenaza del uso de la fuerza

---

<sup>48</sup> En la perspectiva de Weber (1964: 27 y 29) es la dominación legítima.

<sup>49</sup> En referencia a lo que Weber marca como una de las tres clases de legitimidad, la generada de manera formal-legal. En Weber, M. "Economía y sociedad" - Cap. III "Tipos de dominación" Los Tipos de Dominación. Las Formas de Legitimidad

pública en contra de su propio pueblo que pelea por los intereses colectivos. Sobre el actuar colectivo hay ciertos valores del grupo, si las normas jurídicas coinciden con esos valores entonces serán fácilmente obedecidas. La norma social se encuentra arraigada en la conciencia colectiva, pero no tiene verdadera fuerza que la haga cumplir hasta que se transforma en una norma jurídica, esto, por medio del proceso legislativo, es entonces que el Estado puede exigir el cumplimiento de dicha norma de forma general, es decir por toda la población que habite su territorio aún en contra de su voluntad, haciendo uso de la dominación.

Una definición común en la doctrina jurídica para las normas jurídicas es la siguiente: “son aquellas disposiciones que el poder público por medio de sus órganos legislativos señala como obligatorias a la obediencia general y en caso de inobservancia las hace cumplir de acuerdo a los órganos judiciales. Las normas jurídicas establecen derechos y obligaciones recíprocos” (Bobbio, 1991: 1784). Puede tener distintas características según el criterio de cada autor, se reiteran cuatro características que clásicamente se nombran: la heteronomía, la bilateralidad, la exterioridad y la coercibilidad; además de otras características importantes: la generalidad, la imperatividad, la abstracción y la hipoteticidad.

Pero, concretamente, ¿de dónde proviene la exclusividad que hace a la norma jurídica la única exigible? De ninguna de las anteriores en particular, pero sí de todas juntas aunado al poder del Estado. El poder del Estado se refleja en su Derecho, pero éste eleva su categoría a la de única aplicación por una de las características del Estado, la soberanía, la máxima institución social es el Estado y por encima de sus disposiciones no puede haber más, tanto así que los tratados firmados con otros Estados o con instancias internacionales

no superan jerárquicamente a la norma jurídica estatal, solo la empatan, por eso el Estado puede disponer de la fuerza pública para obligar a los individuos en su territorio a cumplirla (la coercibilidad es un aspecto básico para que una norma pueda considerarse jurídica, pero sin la soberanía la coercibilidad perdería legitimidad). Solamente es posible pensar en el Derecho que emana del Poder Legislativo, y en ocasiones del Poder Judicial (en el caso de la jurisprudencia y la aplicación de la norma oficial) o del Poder Ejecutivo (en el caso de Reglamentos Administrativos y Mandatos especiales).

Además de principios jurídicos, la norma incorpora principios políticos, que constituyen la normatividad política, son una guía para una correcta acción política (incluyendo los principios éticos). Son como los principios generales del Derecho, intrínsecos al poder, tanto en la *Potentia* como en la *Potestas*. Principalmente son tres según Dussel (2006: 72 - 83): el principio material, referente a la materia de la política, es decir, buscar y conseguir las condiciones óptimas para la vida de la comunidad; el principio formal, referente a la manera en que se toman las decisiones, es decir, actuar según la democracia y los principios propios de su legitimidad; y el principio de factibilidad, referente a operar en la medida de lo que es posible, sobre todo pensando que toda acción e institución política planeada debe ser una posibilidad factible o realizable.

Un postulado es un enunciado lógicamente pensable, posible, pero impensable empíricamente y sirve de orientación para la acción, no hay que confundirlo con los fines de la acción (Dussel, 2006: 129), y también permite la posibilidad de que el paradigma este planeado a largo plazo. El postulado político principal como trasfondo en la normatividad jurídica es la pretensión de que hay una identidad entre el representado y el representante, es decir, que el poder es equilibrado y corresponde la *Potentia* y la *Potestas*. Para la política



es bueno pensar que actualmente existe la lucha por la liberación<sup>50</sup>, que pretende liberar a la sociedad de todas las ataduras que impone el grupo dominante hegemónico.

Otra característica del Monismo Jurídico Estatal, además de la exclusividad de creación y aplicación de la norma jurídica, es la clásica división de poderes en tres propuesta por Montesquieu (1748), de lo que se ocupa la Constitución en su parte orgánica. El principio de la separación de poderes funciona a raíz de controlar, organizar y distribuir las funciones de las que derive alguna especie de poder del Estado, se le confía a un órgano u organismo público que será el titular de llevar a cabo cada función, a fin de que el poder se controle y limite a sí mismo, y evitar que la tentación de aferrarse al poder de una persona acapare una o más instituciones, o bien, que el representante abuse del poder de la institución.

Las tres funciones a las que se refería Montesquieu son la legislativa, que para él es la suprema en cuanto a jerarquía y se encarga de producir las normas generales y abstractas del Estado; la jurisdiccional (o judicial), encargada de verificar el cumplimiento concreto y sancionar la violación de las normas; y la ejecutiva, que se dedica a administrar la labor pública del Estado, siendo una función residual, es decir, todo lo que se deba de hacer por parte del gobierno que no encuadre en ninguna de las dos anteriores. Al dividir el trabajo del Estado por funciones se puede concluir que: a) alguien no puede formar parte de más de un órgano de gobierno; b) un órgano no debe interferir en las funciones del otro y; c) un

---

<sup>50</sup> La liberación tiene dos momentos: el negativo, que se encarga de desmontar todo el discurso que mitifica a los dominadores, algo similar a la propuesta de metapolítica de Ranciere (2007: 106), y el positivo, que se encarga de construir un nuevo paradigma (Dussel, 2006: 112), que bien podría equivaler a una nueva etapa de arquipolítica. La liberación es la aplicación práctica de la teoría crítica o de la metapolítica. Claro que la liberación también tiene sus momentos, debe planear un horizonte lejano, un postulado político, debe tener un modelo de transformación del paradigma que sea posible, una claridad táctica y estratégica que tome en consideración a las instituciones y acciones políticas vigentes y futuras, además de contar con los medios adecuados para llevar todo lo anterior a cabo, y sobre todo, estar del lado del pueblo (por eso es liberación) y contar con el apoyo de toda la comunidad.

órgano no debe realizar una función que no le haya sido asignada (cada órgano debe hacer lo que la ley le marca, estrictamente, y no tiene libertad para hacer las funciones que quiera o de otra manera que desee). Es un argumento meramente estructuralista – funcionalista en el que cada institución debe cumplir con sus funciones y nada más, pero la realidad y los intereses personales la hacen distar de ello cuando las funciones se traslapan y se abusa del poder otorgado.

El Poder Legislativo, encargado por el Estado para crear el Derecho, existe en México a nivel Federal y Estatal, integrado por el Congreso de La Unión<sup>51</sup> (con quinientos diputados y ciento veintiocho senadores, una cámara para cada grupo) y por los Congresos Locales. En el caso de San Luis Potosí, la Constitución Estatal en el artículo 42 establece que se conformará por quince diputados locales electos bajo el principio de mayoría relativa y hasta doce por medio de representación proporcional, cada uno de ellos con un suplente. Sobre el Congreso, sus facultades y atribuciones generales se hablará más a fondo en el apartado sobre su organización.

## **2.5 – Representación Política.**

El término representación hace generalmente una referencia a la acción por la que se hace presente a algo o alguien que no está. Puede entenderse de distintas maneras, ya sea como mandato o delegación; como representatividad, semejanza o similitud; o como la responsabilidad del gobierno. En una democracia representativa, el pueblo no puede hablar o

---

<sup>51</sup> su funcionamiento se detalla en los artículos 50 al 78 de la Constitución.

ser escuchado de manera efectiva si no es a través de sus representantes que se encuentran en el poder legislativo y en partes del ejecutivo.

En cuanto a la representación política, Sartori (1992: 266) argumenta que su fundamento debe ser electivo, exclusivamente, para así asegurar la capacidad de respuesta del representante. La representación política no busca satisfacer el criterio de semejanza, más bien se enfoca al criterio de capacidad de respuesta-responsabilidad. Según Sartori (1992: 262) el parlamento, o el Congreso de la Unión en nuestro caso, es una asamblea deliberante a favor de la nación, cuyo único interés debe ser el del conjunto (de la sociedad), y ahí dentro lo que los guía no debieran ser los objetivos ni los prejuicios locales ni particulares.

Dentro de la tipología de los sistemas representativos de Sartori (1992) hay condiciones para que la representación sea adecuada, de lo contrario, mientras más se alejen las condiciones reales de estas condiciones ideales, es posible considerar una representación deficiente en términos de su determinación y de legitimidad, las condiciones mínimas las enuncia a manera de teorías de la representación (Sartori, 1992: 266), las que enuncia son:

- a) *El pueblo elige libre y periódicamente un cuerpo de representantes: la teoría electoral de la representación.* esta característica o condición es de las que efectivamente se cumplen en nuestro sistema electoral, son realmente periódicas y suelen realizarse elecciones continuamente, por lo regular cada tres años a nivel local y cada seis a nivel federal, la deficiencia de esta condición estriba en cuanto a qué tan “libre” es en verdad, ya que en repetidas ocasiones se utilizan métodos para

que la voluntad de los electores sea comprada o coercionada en cierto sentido por parte de los partidos políticos (Olvera, 2011: 326), o bien, la información necesaria para razonar el sentido del voto no llega de manera clara y objetiva hasta el pensar del votante (Olvera, 2011: 329) cosa que también restringe su libertad.

b) *Los gobernantes responden de forma responsable frente a los gobernados: la teoría de la representación como responsabilidad.* Por mucho tiempo, esta condición fue de las más incompletas en nuestro país, por no existir mecanismos con los que fuera posible someter al gobernante a cumplir con sus responsabilidades, al contrario, tradicionalmente se les ha concedido un fuero político con el que su actuar acostumbra escapar a los ojos de la justicia, sin embargo, a partir de la implementación de políticas de transparencia y acceso a la información la situación ha sido menos decadente<sup>52</sup>.

c) *Los gobernantes son agentes o delegados que siguen instrucciones: la teoría de la representación como mandato.* Esta condición es débil, una vez que el representante ha sido elegido, se olvida de sus votantes, rara vez se observan reuniones con el electorado como las que se hacían en épocas pre-electorales, las vías de comunicación entre representante y representado son escasas, las instrucciones que recibe el legislador provienen en su mayoría del partido político que fue la plataforma de lanzamiento político, y que probablemente lo siga siendo para posteriores puestos políticos, realmente el mandato no proviene del pueblo.

---

<sup>52</sup> ahora es posible ver los gastos que hacen y los recursos que manejan, aunque bajo el rubro de la información clasificada como privada o personal hay gastos de los que no se puede indagar y se bloquean las profundizaciones, otra carencia al respecto es la que tiene que ver con hacerse responsables por lo que fue prometido en campaña, ya que aún no contamos con mecanismos que hagan a los políticos responsables por sus promesas o “compromisos” de campaña

- d) *El pueblo está en sintonía con el Estado: la teoría de la representación como “ídem sentiré”.* Otra condición que no se cumple. Generalmente, los legisladores se encuentran en la clase política, que es una élite de la sociedad, por lo tanto sus percepciones de la realidad son muy alejadas a las de la comunidad en general, así como la afectación y la sensibilidad de los problemas sociales, el contexto en el que se desenvuelve un legislador y un ciudadano común es radicalmente distinto, por lo tanto, también lo es su sentir.
- e) *El pueblo consiente las decisiones de sus gobernantes: la teoría consensual de la representación.* Una condición que tampoco se cumple, no hay manera de comprobar que el pueblo este de acuerdo, o siquiera conforme, con las decisiones tomadas y el actuar de sus legisladores, en cambio hay manifestaciones en lugares públicos dan impresión de lo contrario. La situación se agrava al no existir posibilidades para una renovación personal del mandato, es decir, no existen oportunidades para reelegir a un legislador que cumple con su trabajo representativo para que siga desempeñándolo por otro periodo, así que el siguiente sufragio debe ser emitido tomando en cuenta simplemente al partido político. Por su parte el partido, si estuvo conforme con el actuar del legislador, le brindará posteriores oportunidades. Entonces, el legislador debe quedar bien con el partido, y el partido debe quedar bien con la sociedad, generando una gran brecha en la relación representante – representado.
- f) *El pueblo participa de modo significativo en la formación de decisiones políticas fundamentales: la teoría participativa de la representación.* No hay muchos mecanismos efectivos que permitan cumplir con esta condición, o por lo menos, no hay un uso adecuado de ellos, en cuanto a la legislación y la generación de políticas

públicas, el pueblo difícilmente es consultado o tomado en cuenta para la toma de decisiones fundamentales. Cuando se aplican herramientas como el plebiscito, los asuntos consultados son poco trascendentales y carecen de la fuerza vinculatoria que haga respetar y ejecutar la decisión tomada.

g) *Los gobernantes constituyen una muestra representativa de los gobernados: la teoría de la representación como semejanza, como espejo.* Otra condición de difícil cumplimiento, el requisito básico<sup>53</sup> para llegar a ser representante es formar parte de un partido político, y poco tiene que ver la configuración de grupos sociales en la comunidad<sup>54</sup>. Adentro del partido, además de tener un desempeño interno destacado, se tiene que formar parte de la clase política para llegar al poder (no teóricamente, pero sí fácticamente). No es regla general, sino que ocurre comúnmente y también como consecuencia de las disposiciones electorales que no promueven las candidaturas ciudadanas.

Luego de analizar las teorías de la representación que hace Sartori (1992: 266) contrapuestas con la realidad mexicana contemporánea, es posible dar cuenta de que la representación con que cuenta nuestro poder legislativo, en donde la representación es crucial, está muy alejada de cumplir con las condiciones ideales. Lo anterior no basta para comprobar una crisis de representación o de legitimidad, pero sí basta para asegurar que es

---

<sup>53</sup> Algo notorio en el artículo 41 constitucional, en el segundo párrafo, al hablar de la renovación de los poderes legislativo y ejecutivo, menciona que se hará mediante elecciones libres, periódicas y auténticas con las bases que luego enumera, la primer fracción de esas bases se enfoca a describir a los partidos políticos, la segunda su financiamiento, y la tercera su presencia y uso de los medios de comunicación. Más adelante en la misma Constitución se nombran otros requisitos específicos de cada cargo de representación, pero por lo pronto es claro que debe ser mediante los partidos políticos.

<sup>54</sup> Para que algún sector social sea representado correctamente, ha sido necesario que funden su partido político, como es el caso del sector educativo (Partido Nueva Alianza) o del sector obrero (Partido del Trabajo) pero aun así la representación no resulta suficiente y caen en la manipulación sindical. Al mismo tiempo hay bastantes sectores que quedan desprotegidos si no cuentan con los medios para organizarse y formar un partido político, es el caso de los campesinos, los estudiantes, las trabajadoras domésticas, los desempleados, los adultos mayores y los subcontratados, entre otros

necesario implementar cambios en el sentido de promover una representación saludable y adecuada para nuestra sociedad, y para poder llevarlos a cabo es necesaria la cooperación de los legisladores en funciones y de los partidos políticos.

Sartori (1992: 270) además de identificar los parámetros de una buena representación, ubica los principales problemas que la limitan en la actualidad: en cuanto a la escala y el ámbito de representación, reconoce que el número de electores que representa cada legislador ha ido en aumento y el gobierno pequeño de épocas anteriores se ha convertido en un gobierno en grande con más funciones y problemas a su cargo; por lo anterior, ahora se ha perdido de vista a quién y qué se está representando, es decir, cuántos o cuáles electores y en razón de qué demarcación territorial; para reducir las cifras electorales y hacerlas manejables, está el filtro de los partidos políticos, pasando la representación del soberano, al parlamento y terminando en el partido, que además de filtrar la representación, la domina; en repetidas ocasiones, el electorado solo elige al partido, luego el partido es quien elige al representante, habiendo un interés de por medio; también el partido es quien establece el verdadero mandato del representante, en vez de que sea obedecido el mandato de los electores o de la ciudadanía en general.

Sin embargo “la representación proporcional sigue siendo ampliamente considerada como el sistema electoral que mejor favorece los fines de los sistemas representativos. Lo que equivale a decir que el grueso de la literatura siente el problema de la *representatividad* (similitud) bastante más que aquél de la responsabilidad. Lo que tiene, a la luz de las consideraciones anteriores, un sabor anacrónico” (Sartori, 1992: 276), aunque si se pone el ojo en el problema de la responsabilidad, el otro problema podría no ser tan dañino para la representación.

Recapitulando, a manera de conclusión, en este apartado dedicado al entendimiento de conceptos propios de la ciencia política, no se ha abordado un debate teórico, sino una somera incorporación de los conceptos básicos que sirven para dar una idea de la importancia que tiene un problema público como la corrupción política como un obstáculo para el funcionamiento institucional del Estado. Preferentemente se debe dar un tratamiento crítico a dichos conceptos para evitar una manipulación de los mismos. Internacionalmente se ha optado por la *Accountability* para resolver problemas de corrupción, de esta corriente se desprenden las políticas públicas de transparencia y de rendición de cuentas.

Es imperante dejar de ver al poder como un modo de dominación y ubicarlo como la voluntad colectiva de preservar las condiciones para una vida digna. Según esta perspectiva, Dussel (2006) separa el poder en el momento de su origen (*potentia*) y en el de su delegación a las instituciones (*potestas*), ambos momentos deben trabajar en un sentido favorable a la sociedad para que sea un poder sólido y legítimo, al interponerse los intereses particulares de las autoridades representantes el poder se vuelve corrupto y pierde sus bases, desviando las funciones y los recursos de las instituciones. Un poder congruente genera políticas buenas para la sociedad, que promueven un buen nivel de vida. Cualquier persona que participa en el gobierno debe tener presente que trabaja con atribuciones que otorga la sociedad para cumplir las funciones que ella misma le encomienda, por lo que debe rendirle cuentas y trabajar bajo la luz pública, debe gobernar al mismo tiempo que cumple un mandato de la sociedad. Cuando la institución no puede cumplir con las funciones que le dan origen, necesita efectuar un cambio. La funcionalidad de la estructura institucional se puede identificar con su grado de institucionalización, desde un extremo



positivo que comprende una estructura institucional marcada por el cambio y el desarrollo político (que da cabida a altos niveles de gobernabilidad, legitimidad y a un buen gobierno), hasta aquella marcada por el declive y la decadencia política (en dónde se observa a la corrupción como un factor explicativo). La observación crítica del cumplimiento de las funciones que satisfagan las necesidades de la sociedad puede dar una mejor idea de la calidad de la vida democrática en un Estado, que lo expuesto en su discurso. Esta visión crítica, junto con un aceptable nivel de participación ciudadana, permite una favorable interacción entre las tres figuras que sugiere Ranciere (2007): la arquipolítica, la parapolítica y la metapolítica.

Una verdadera democracia contempla aspectos formales e informales, y no solo se trata de elegir al representante, sino también de tener la capacidad de evaluar su trabajo y sancionarlo, pues la autoridad electa simplemente está en el puesto para ejercer la tarea que le encomienda la sociedad, velando por los intereses de la comunidad. La brecha en la representación que implica la presencia del partido político entre gobernante y gobernado, al igual que interponer intereses particulares puede dañar el esquema de la representación como mandato. Por ello son básicos en la democracia los mecanismos de la *Accountability* y el correcto uso de ellos que la ciudadanía haga. A pesar de que el voto es el mecanismo de *Accountability* vertical por excelencia, son de igual importancia los mecanismos horizontales y sociales que ponen en acción a las agencias presumiblemente autónomas de supervisión y fiscalización. Estas agencias son un importante actor en las políticas públicas de transparencia, aunque no por ello el papel del Congreso Legislativo es menos importante, con un doble papel de diseñador y de implementador. Aunque al igual que

sucede en el voto, es trascendental el papel que juega la ciudadanía para que se cumpla el justo reclamo de castigar a los funcionarios corruptos que dañan a la democracia.

Así pues, además de conocer la norma jurídica y la política pública que tutela derechos fundamentales como la información, es necesario conocer los elementos básicos del poder y la democracia, para que la misma ciudadanía tome un papel más activo en la representación y para que mejore el desempeño del gobierno, para entender de fondo el discurso político de la estructura institucional y generar un diálogo crítico entre la sociedad y su gobierno.

## **CAPÍTULO 3**

### **Características Institucionales.**

Previamente se han establecido los conceptos clave para la presente investigación en cuanto al poder y la delegación del mismo en una sociedad democrática como la nuestra, se ha aclarado la diferencia entre un poder congruente con sus raíces y un poder corrupto cuando su ejercicio apunta a intereses particulares. En un sistema político es fundamental contar con una adecuada estructura institucional que permita una buena canalización del poder para cumplir las necesidades de la comunidad con base en la incorporación de principios democráticos.

Uno de los principios democráticos clásicos es la división de poderes, uno de ellos, el Poder Legislativo como el medio por el que la voluntad del pueblo se plasma en el discurso político mediante la norma jurídica, he ahí la trascendencia particular de las instituciones con facultades legislativas. Son cruciales las funciones institucionales de las instancias legislativas, sobre todo, las del Congreso de la Unión como la entidad suprema del Poder Legislativo, aunque existen también, asuntos que por su naturaleza deben ser turnados a los Congresos locales para su normatividad y otros cuya reglamentación se encomienda los cabildos y a dependencias administrativas. Así, el Congreso es una gran institución política en nuestro sistema, tanto a nivel local como federal.

En este capítulo, se exploran algunos conceptos para el estudio de las instituciones políticas, un término que no siempre se entiende por completo. Aún dentro de la Ciencia Política, la perspectiva del presente capítulo es el Nuevo Institucionalismo, que posteriormente permitirá hacer una aproximación específica al terreno de las instituciones políticas donde se ubica al Congreso. Lo anterior con un énfasis especial en la parte del diseño institucional y su congruencia con el discurso institucional, en el proceso de institucionalización, así como en la importancia del cambio institucional y la percepción ciudadana respecto a las instituciones de la sociedad en que habitan y la confianza que les merecen.

### **3.1 – El Nuevo Institucionalismo**

Por mucho tiempo la ciencia política se enfocó en el estudio de las instituciones en su aspecto formal-legal, lo que dejaba fuera de su campo de estudio (y así dejándolas sin una plausible explicación fenomenológica) a muchas instituciones por tener el rasgo de la informalidad. Ese enfoque es ahora identificado como Viejo Institucionalismo, por la presencia de un posterior conjunto de enfoques que incorporan la dimensión informal de las instituciones pero con distintas percepciones, a esta corriente conjunta se le ha denominado Nuevo Institucionalismo y tiene una pluralidad de enfoques que carecen de homogeneidad metodológica (Del Castillo, 1996: 1).

La pluralidad de enfoques dentro del Nuevo Institucionalismo se debe, en parte, a la ausencia de consenso sobre qué es una institución<sup>55</sup>. No es posible hablar del nuevo institucionalismo como un cuerpo teórico uniforme, por lo regular suele hacer su división según el campo de aplicación al que vaya encaminado. Los enfoques que destacan son el Nuevo Institucionalismo Económico, Sociológico-Político e Histórico, sin descartar la presencia de otros más. Algo que es posible observar en casi todos sus usos, es que la institución denota la presencia de reglas compartidas que son vistas como vinculantes por los actores sociales, y que estructuran sus actividades y sus interacciones recíprocas. Pero incluso la presencia de reglas compartidas y vinculantes no es unívoca, Del Castillo (1996: 2, 3) también propone hacer la distinción entre reglas constitutivas y reglas regulativas para determinar su alcance<sup>56</sup>.

La característica sobresaliente del Nuevo Institucionalismo es el hecho de ir más allá de las reglas formales, tanto de las regulativas como de las constitutivas, ya que en este enfoque la palabra Institución también se emplea para designar prácticas informales, fuertemente arraigadas en la realidad social (Del Castillo, 1996: 4), son arreglos sociales dotados de un dispositivo sancionador formal. Es importante hacer la distinción, pues muchas veces las instituciones informales pueden oponer mayor resistencia al cambio porque presentan dilemas de acción colectivas más complejos y difíciles de erradicar, además de que la estructura del proceso por el que se llevan a cabo los cambios no es tan

---

<sup>55</sup> El término institución ha sido fuente de diversas formas de definición y teorización. Según Del Castillo (1996: 1) lo anterior es provocado tanto por un problema epistemológico, como por un límite del lenguaje, para lo que recomienda trazar una cartografía de sus usos más habituales

<sup>56</sup> Son regulativas aquellas reglas que son percibidas por los actores como reglas objetivas y externas que configuran un sistema de incentivos y penalizaciones, mientras que las constitutivas son las reglas que configuran la identidad de los actores y el sentido subyacente a las interacciones que estos despliegan. Las primeras son reglas articuladas y reconocidas por los actores sociales y accesibles a un observador externo, las últimas suelen permanecer tácitas e inarticuladas.

clara como en el caso de las instituciones formales. Vale la pena rescatar algunos postulados de ciertas perspectivas:

Para los institucionalistas de la elección racional las instituciones son básicamente un sistema de reglas e incentivos que se reflejan tanto en las leyes como en la ingeniería política (Rhodes, et. al. 2006: p. XIII). Los fundadores de la ciencia política en Estados Unidos optaban por esta opción (Rhodes, et. al. 2006: p. XIII), veían a la reforma política como la manera de limpiar la corrupción y el paternalismo de la política, se contemplaban únicamente las instituciones como lo endógeno (reglas, diseño, estructura) lo cual era apropiado para una nación legalista como lo era Estados Unidos en ese momento. En este sentido las instituciones brindan una arena de negociación del conflicto, donde juega un papel importante la repartición de los recursos. Dicha racionalidad permitiría suponer que la elección mediante el acuerdo será óptima en la política. Es importante aclarar que justo por ello esta perspectiva queda fuera del análisis que se hará más adelante, ya que en la generación del tipo de políticas públicas analizadas, el tomador de decisiones no cuenta con toda la información que una elección racional requiere, la decisión recae en recursos ajenos al decisor.

Otra perspectiva interesante del Nuevo Institucionalismo, es la histórica, que observa a la institución como el resultado de un largo proceso de vida, con un énfasis en la dependencia de lo pasado o *path dependence* (Rhodes, et. al. 2006: p. XIII). En esta perspectiva, la política es la capacidad de liderazgo y manipulación para obtener el resultado deseado y una posición ventajosa para algún actor o su grupo, la consecuencia es que probablemente la institución manipulada sea diseñada para el fracaso. El peso acumulado de las decisiones previas al final es lo que moldea los comportamientos de los

actores, por lo menos en cuanto a preferencias, expectativas y rutinas, que a la vez inhiben algunas modalidades de cambio institucional. Los actores que se han sabido imponer en las instituciones tratarán de preservar dicho *status quo*. A pesar de ser una perspectiva más realista y con un mayor reflejo de una sociedad como la nuestra, es una perspectiva descartada ya que a pesar de la gran manipulación podría llegar a darse en el Congreso, debido al gran peso político que posee la institución, no es fácil asegurar ni comprobar su la manipulación de sus funciones, ya que de hecho, una de las características de la corrupción es su naturaleza oculta y difícil de corroborar.

No se trata aquí de tomar una postura dogmáticamente, aun al ser descartadas las anteriores perspectivas por algunos presupuestos analíticos, siguen teniendo algunos postulados de utilidad, como la preservación del *status quo* propuesta por el Nuevo Institucionalismo Histórico. Del mismo modo, aunque no sea perfecta para el presente análisis, la postura del Nuevo Institucionalismo Económico (NIE) resulta útil pues ofrece puntos favorables e interesantes:

Dentro de esa corriente, Veblen (1898, en Del Castillo, 1996: 5, 6) plantea que para la economía el hombre es un individuo racionalista, capaz de elegir, que busca simplemente maximizar su bienestar. Mientras que para Boulding (1966, en Del Castillo 1996: 7) las estructuras organizativas tienden a generar imágenes falsas en el responsable de las decisiones, en consecuencia, cuanto mayor y más autoritaria sea la organización, mayor es la posibilidad de que los responsables de las decisiones actúen en mundos puramente imaginarios. En este caso de estudio, las decisiones tomadas por los legisladores se cuadran a los lineamientos y las posibilidades otorgadas dentro del marco normativo del Congreso, pero más allá, responden a los intereses de los partidos políticos a los que pertenecen,

lógicas que se sobreponen en ocasiones a su propio interés, y al de la comunidad que representan.

Según Williamson (1991, citado por Del Castillo, 1996: 8 - 12), el modelo microeconómico contiene dos ingredientes, el actor económico que incorpora dos supuestos comportamentales: la racionalidad limitada (brindada en el contexto de su organización) y el oportunismo. La racionalidad limitada hace imposible que los agentes puedan prever todas las consecuencias de la decisión tomada; el oportunismo se refiere a la inclinación de los agentes contratantes a explorar las contingencias con una postura que pudiera serles favorable en el contrato. El oportunismo en el caso de los legisladores responde a una doble lógica, además de su interés personal, al interés del partido político, coalición o fracción parlamentaria a que pertenece.

Otra variedad del NIE fija su atención en problemas de naturaleza contractual, que implican una comisión de responsabilidad por parte de una autoridad o principal a un delegado o agente y la delegación del control efectivo sobre un área de actividad específica. Es la corriente que se ha denominado *principal-agent*, y en el caso del Congreso es interesante, pues es claro que el agente de la facultad legislativa es el representante, lo que no queda claro es si en realidad cumple con el mandato del pueblo, o en realidad el que manda es el partido político que está detrás de él. El principal realiza el encargo de la actividad, el agente acepta ese encargo. Para que el papel de *principal*, recaiga efectivamente en el pueblo y cuente con el apropiado resguardo, la manera adecuada es activar y hacer efectivos los mecanismos de rendición de cuentas que le dan importancia a la presencia ciudadana como supervisores de su mandato, ya que según Del Castillo (1996: 14), el agente puede desarrollar intereses propios que no coincidan o incluso contradigan



los de los principales, y por lo tanto, estos se ven forzados a vigilar y supervisar la conducta de los agentes.

Aunque es una perspectiva con postulados interesantes en cuanto a la ejecución del mandato de representación, sigue siendo una visión limitada pues no reconoce a fondo el tema del poder, simplemente ve el funcionamiento de la institución como una transacción, tampoco toma en cuenta el papel de dicha institución en su contexto o el juego político que puede afectar en sus decisiones tanto internas como externas. Esas limitaciones se solucionan al incorporar la visión sociológica del Nuevo Institucionalismo.

Dentro del Nuevo Institucionalismo Sociológico (NIS), Selznick (1957, citado por Del Castillo, 1996: 19) analiza a la estructura organizacional como un constructo social adaptativo a las exigencias de intercambio y negociación de los participantes de la organización y fuerzas del medio ambiente, es por ello el enfoque predominante para el análisis de la presente investigación. Para el autor, “el punto central del análisis institucional es estudiar a la organización bajo un enfoque integral, como un organismo, donde los procesos específicos pueden ser analizados en detalle de forma aislada pero donde sólo adquieren su verdadero significado cuando son vistos en el contexto de la organización en su conjunto. Lo institucional es un proceso que ocurre en la organización todo el tiempo y que permea a toda la estructura organizativa”. (Selznick, en Del Castillo, 1996: 19, 20) Siguiendo la idea anterior, el Congreso debe ser analizado junto con toda la estructura que le rodea, el resto de los poderes y la relación que tiene con ellos, además de la maquinaria electoral y política que les rodea.

Por su parte, Meyer y Rowan (1977; en Del Castillo, 1996: 20) ven globalmente a la organización como un proceso social donde los miembros comparten el marco de valores y creencias, que es lo que les da un sentido de identidad, pertenencia y realidad contextual. Para ellos, el orden social está basado sobre la realidad social compartida, una construcción humana que da sentido a las interacciones de los individuos. El Congreso es pues, primero la institución política que moldea los comportamientos de los actores al interior de esa organización. Son entonces algo fundamental los sistemas de creencias para el análisis y el control del comportamiento dentro de la estructura organizativa. Diversas formas de organización pueden atribuirse a la complejidad de las relaciones de trabajo, a los requerimientos estructurales, a las rutinas y a los mitos racionales o sistemas de valores compartidos por los participantes de una organización como el Congreso. He aquí el origen de los mitos, ritos y rutinas que se observan al interior de toda organización, tal como ocurre en el Congreso y todos los rituales formalistas de comportamiento, los protocolos a seguir en la interacción de los legisladores y las rutinas como las sesiones que en ocasiones carecen de fondo pero nunca de la forma.

En un enfoque complementario, March y Olsen (1989), discípulos de Simon (según palabras de Del Castillo, 1996: 20) usan la racionalidad limitada para señalar que las acciones de los individuos solo se dan en el marco de un contexto cultural, político y económico específico, sin tener la capacidad de conocer las causas últimas ni las consecuencias de todas las posibles opciones al tomar una decisión, la información, así como la racionalidad del tomador de decisiones, son limitadas por el contexto. Por lo que para ellos, las instituciones son un conjunto de patrones comportamentales colectivos, hechos con el fin de distribuir recompensas y sanciones y establecer marcos de conducta

aceptables en un momento y contexto social determinado por la organización. En otras palabras, los individuos se comportan según el conjunto de reglas y patrones que definen la pertinencia de sus acciones.

No es tan simple como decir que las instituciones son las reglas del juego, más bien, siguiendo esta perspectiva, las instituciones se ven como elementos que dan legitimidad a ciertas reglas de comportamiento que se relacionan con el poder y el establecimiento de normas sociales y culturales más allá de su utilidad maximizadora (Del Castillo, 1996: 21). Así pues, un individuo toma una decisión pensando cual es la decisión más apropiada según la situación dada y su posición de responsabilidad, no solo piensa en maximizar su interés. Sus decisiones responden más a criterios de rutinas, costumbre y experiencias previas que a ejercicios de maximización de intereses y preferencias. En este sentido el comportamiento de los legisladores no puede ser tan descaradamente inclinado a servir sus intereses, hay antes protocolos de comportamiento en sus partidos, bancadas o esperados por sus electores cuando están informados.

Un modelo institucional exitoso puede ser imitado al reproducir la estructura institucional fuera de su contexto de origen, aunque el cambio de posición puede producir consecuencias no anticipadas, esto por el hecho de que tan solo es posible imitar y trasplantar a un contexto nuevo una parte de la arquitectura institucional original (Del Castillo, 1996: 22). Lo anterior se ha identificado como Isomorfismo institucional, sin embargo, los imprevistos a la hora de su implementación se deben a que los contextos siempre son distintos a pesar de que la organización formal sea idéntica, además no es posible copiar la parte informal tan fácilmente.

Para el Nuevo Institucionalismo Sociológico, las instituciones no resultan ser meros instrumentos de acción en manos de los actores y su voluntad, este es el punto en el que se distancia de la perspectiva histórica. Sino que están dotadas de autonomía, son una fuerza que se impone a los actores, hay una relación de posesión recíproca. Claro que hay ocasiones en que ese equilibrio de poder se desborda a favor de uno de los extremos.

Dentro del Nuevo Institucionalismo Sociológico es importante el enfoque del funcionamiento estructural, con el que se infiere que las estructuras pueden entenderse por medio del análisis de sus funciones. Algo que va muy ligado con la visión orgánica de las instituciones en la que cada componente tiene una función específica, sin la que el todo no funciona igual. Aislar un proceso, como la toma de decisiones, es reducir la complejidad del fenómeno organizativo. Un lugar en donde resulta muy notorio este postulado dentro del Congreso es en la incorporación de Comisiones legislativas especializadas en asuntos particulares, desgraciadamente es un mecanismo que funciona mejor en la apariencia, ya que los legisladores pocas veces resultan expertos en los temas que se les encomiendan y la repartición se hace más bien con motivaciones políticas partidistas, aunque es una deficiencia que se subsana incorporando asesores o expertos en las áreas funcionales de las comisiones legislativas.

### **3.2 – Instituciones Políticas (y Estructura Institucional)**

Tal como se ha visto hasta ahora, la institución carece de una definición única, tampoco hay un solo enfoque para su tratamiento, hay dentro del nuevo institucionalismo diversas perspectivas relacionadas con su aplicación para distintas ciencias sociales.

Las instituciones políticas pueden analizarse en muchos niveles, ya sean constitucionales, procedimentales, programáticas, etc. Aunque una perspectiva más abierta es la sociológica, que ve a las instituciones como las normas (tal como sucedía en los anteriores enfoques), pero incluye también a la cultura y lo que de ella se desprenda como marco interpretativo. Incorporando a las instituciones factores exógenos, así que la política y las normas son también creaciones de las instituciones, o bien, factores que las moldean y determinan. También consideran que las instituciones influyen en los actores, sus percepciones e identidades (Rhodes et. al. 2006: XVI). Es una postura útil para examinar al Congreso, ya que si solamente se estudia viendo su funcionamiento interno, se escaparían muchos datos sobre los comportamientos y las tomas de decisiones de origen externo, como es algunas negociaciones políticas.

*“Si las instituciones son cruciales para alguna ciencia social, es en la ciencia política. (...) El modelo que ha prevalecido últimamente ha sido el funcionalismo, que le da una posición central a las estructuras, un término más neutral que instituciones, pero que en parte se desenvuelve en la misma realidad”* (Rhodes et. al. 2006: 716). Es difícil quedarse con una única definición para un concepto tan importante como lo es la institución política, por lo que hay algunas que se consideran básicas para el presente trabajo y que son armónicas entre sí, es decir, compatibles en el sentido de una misma interpretación, a saber:

Para Talcott Parsons (1954: 12) las instituciones “son los patrones que definen lo esencial de los comportamientos legítimamente esperados de las personas que desarrollan un rol importante en el sistema social”.

Scott (1995: 33) las define como “estructuras cognitivas, normativas y regulativas, así como las actividades que proveen estabilidad y significado al comportamiento social”

Según Luhmann (1965, en Rhodes et. al. 2006: 748) “las instituciones son expectativas de conducta generalizadas en dimensiones temporales y sociales, que dan origen a la estructura de los sistemas sociales.”

En la visión de Offe (2001; en Blondel, 2006: 722) las reglas y rutinas que confeccionan a las instituciones no son solo contractualmente aceptadas entre los participantes, deben ser validadas por terceras partes y observadores sociales. Lo anterior ya que el proceso político no solo incluye a los contendientes o a los partidos políticos, sino que las decisiones deben ser tomadas basándose en la elección de la comunidad, pues toda la comunidad se verá afectada por dicha decisión.

Lo que Huntington (1968: 12) piensa de la institucionalización es que “es el proceso por el cual las organizaciones y los procedimientos adquieren valor y estabilidad” y hay cuatro características en cuanto a procesos: la adaptabilidad, complejidad, autonomía y coherencia. Las instituciones también tienen un declive, su eficiencia depende no solo de factores internos (como el uso que hacen de ellas los actores o las conductas e interacciones de los miembros) sino también de los externos (como reacción de la sociedad y los *inputs* a manera de apoyos o demandas en sus funciones). La fuerza de una institución depende del apoyo que obtiene afuera de ella, recordemos que para él, una institución social no es más que un patrón de comportamiento estable, valioso y recurrente.

Para Scott (1995: 24) la institucionalización es manipulable, no es algo que se adquiere con el tiempo, sino que es el estado que logra una institución cuando ciertas condiciones se cumplen. Postulado que se encuentra con la oposición de Huntington (1968: 12), para quien el tiempo es crucial para el resto de los parámetros de la institucionalización, es visto como una de las causas fundamentales de institucionalización. Aunque puede darse el caso contrario, cuando se deja de necesitar una función, la organización enfrenta una crisis, y entonces puede optar por encontrar una nueva función para desempeñar o bien desaparecer.

Al respecto, Goodin (2003: 41) sugiere que el cambio institucional se da de tres maneras: por accidente, por evolución o de manera intencional mediante el diseño. Los actores pueden desarrollar sus diseños en políticas, mecanismos o sistemas. Cuando una institución no cumple con sus funciones, entonces lo que se presenta es el proceso de *desinstitucionalización*.

Las instituciones políticas (al igual que algunas sociales intermitentemente políticas) son aquellas que tienen funciones relacionadas con el despacho del poder, con la delegación de la *Potestas* (Dussel, 2006: 13), y son peculiares porque toman decisiones que traspasan sus propias fronteras y alteran el comportamiento de la sociedad entera.

Pero, ¿puede considerarse a una organización o procedimiento aun como una institución cuando no tiene apoyo social o tiene muy poco? Es poco realista valorar a la institución por el grado de apoyo con que cuenta, además es complicado de medir. Incluso cuando tienen tan poco apoyo (algunos partidos, legislaturas, gobiernos enteros) y necesitan usar la coerción para mantenerse en pie, es posible denominarlas instituciones,

aunque en realidad lo correcto sería diferenciarlas como pseudo-instituciones o instituciones des-institucionalizadas.

Al respecto March y Olsen (2006: 3) proponen que “una institución es una colección relativamente duradera de reglas y practicas organizadas, incrustadas en estructuras de significados y recursos relativamente invariables por los individuos y relisientes<sup>57</sup>a las preferencias idiosincráticas y expectativas tanto de los individuos como de las cambiantes circunstancias externas”.

Comúnmente las instituciones generan los elementos que permiten generar un orden y una predictibilidad al tiempo que constriñen las conductas de los actores políticos. También sientan las bases para el cambio institucional posterior mediante su diseño formal o informal. “La traducción de estructuras a acción política, y de acción a continuidad institucional o cambio son generadas por los procesos de rutina, que ocasionan modos de actuar reiterados y patrones organizacionales” (March y Olsen, 2006: 5). En el caso de estudio, la modificación o incorporación de las políticas de Transparencia y Rendición de Cuentas en una organización e institución política como el Congreso (ya sea local o federal) implica una modificación en los códigos de conducta, ahora deben evitar cierto secretismo al que estaban acostumbrados para cumplir con las nuevas disposiciones, y cumplir con las solicitudes de información ciudadanas, ya que las nuevas disposiciones en la materia cambian las reglas y los procedimientos, además de contemplar sanciones para motivar a que las conductas se adapten a estas nuevas prácticas esperadas. Con el paso del tiempo y lo cotidiano de las nuevas prácticas se abre el camino a la formación de rutinas, que hacen previsible el comportamiento.

---

<sup>57</sup> que saben sobrellevar una mala situación de buena manera



Con la implementación de las políticas de transparencia y rendición de cuentas, habrá una modificación en ambos sentidos, en la parte formal habrá más funciones que cumplir y vigilar, y en la parte informal los comportamientos serán vigilados y modificados so pena de recibir algún tipo de sanción. La revolución conductista atacó al paradigma clásico en el que el gobierno y la política eran entendidos en términos de instituciones formales-legales, ahí radica un poco la diferencia entre la escuela del nuevo y del viejo institucionalismo, la nueva incluye la perspectiva conductista.

March y Olsen (2006: 6) hacen una distinción entre dos formas de ver a las legislaturas como instituciones políticas, una es como arena legislativa y otra como legislatura transformativa. La diferencia está en la independencia de la influencia externa y en la capacidad de moldear y transformar propósitos de cualquier fuente a decisiones. En el caso de la arena legislativa las fuerzas externas son decisivas, sin necesidad de conocer al interior la legislatura para saber los resultados, en el caso de la legislatura transformativa, lo trascendental son los factores de la estructura interna, que pueden afectar en cierto punto a lo que le ocurre al entorno. El presente caso tiene énfasis en la influencia externa del contexto político al interior del Congreso, por lo que es posible optar por la primera opción, una arena legislativa.

Las instituciones políticas definen los derechos y obligaciones básicos, regulan la distribución de bienes y beneficios en la vida social y crean a la autoridad que se encarga de dirimir conflictos y resolver problemas. Las instituciones ordenan las relaciones sociales, reducen la flexibilidad de los comportamientos y reducen las posibilidades de la imposición del interés particular. La lógica de acción básica es cumplir la ley. Las reglas se siguen porque se piensan legítimas, los miembros de la sociedad deben obedecerla, y los

guardianes garantizarla. En este caso de estudio, el Congreso da forma a una política pública institucional a la que también queda sometido, en ella define los derechos y obligaciones a cumplir, y crea instancias para dirimir los conflictos relacionados, ya sean el Instituto Federal o las Comisiones Estatales de Acceso a la Información Pública, como ventaja cuenta con la legitimidad que le otorga ser creada por una institución política, aunque una desventaja es la falta de independencia presupuestaria y decisoria real.

Este tipo de instituciones son pensadas para organizar la política, tienen también un efecto ordenador en la manera en que la autoridad y el poder son constituidos, ejercidos, legitimados, controlados y redistribuidos (March y Olsen, 2006: 8) y simplifican la vida política. Las reglas y las prácticas especifican lo que es normal, lo esperado, lo confiable y lo que hace sentido a la comunidad. March y Olsen (2006: 8) destacan que la relación causal entre arreglo institucional y política sustantiva no es tan sencilla, ya que suele ser indirecta y contingente. El mismo arreglo puede operar distinto bajo condiciones cambiantes.

En las instituciones políticas, la legitimidad depende no solo de que los actores busquen objetivos adecuados, sino también de que se comporten según lo establecido. La legitimidad de estructuras, procesos y eficiencia sustantiva no es necesariamente coincidente. Las instituciones y las formas de gobierno suelen evaluarse según el impacto que tienen en la población y sus preferencias. Por lo tanto es trascendental la percepción ciudadana acerca de las instituciones.

Una institución que constantemente está bajo ataque es propensa a re-examinar su *ethos* (deber ser), sus códigos de conductas y de procedimientos, sus alianzas y su

compromiso con la sociedad. La gente de hoy en día no tiene el mismo respeto ingenuo (March y Olsen, 2006: 15) por las autoridades tradicionales, la competencia por la legitimidad de los principios y estructuras opuestas debe fundamentarse en una racionalidad comunicativa de toda la sociedad. Si la población muestra desconfianza hacia algún tipo de instituciones, la legitimidad está en peligro. Cabe mencionar que en las encuestas de opinión pública<sup>58</sup> los partidos políticos, la policía y los legisladores tienen los puntajes más bajos en percepción de confianza.

Sobre las instituciones políticas, Von Beyme (2006: 743) menciona que en la teoría de Montesquieu, hay tres ramas principales de la vida pública: la constitución (como la emanación de la voluntad del pueblo); las asambleas de Estado (o los modernos parlamentos o congresos legislativos); y el sufragio universal. A la par se fueron desarrollando instituciones de antaño como la burocracia, los gabinetes, los departamentos del ejecutivo, los partidos políticos, las cortes constitucionales, los *ombudsman*, las autoridades de planeación, bancos nacionales, etc. Pronto las nuevas instituciones se volvieron las viejas, la cuestión no era el tiempo en que surgieron, sino el enfoque que se les dio. Pero la institución del cuerpo legislativo ha estado presente desde tiempos muy remotos.

Visto desde el funcionalismo estructural, las necesidades del sistema social son las que dan origen a instituciones políticas necesarias para resolver los problemas básicos de cualquier sociedad; así pues, el pueblo tiene la necesidad de expresar su voluntad, lo cual hace a través del principio de representación en la institución política del Congreso, que no solo cumple con la satisfacción de una necesidad, sino que también cumple con la

---

<sup>58</sup>Consulta Mitofsky – Índice de Confianza en las instituciones, 2011, recurso electrónico

necesidad del establecimiento de un orden y la fijación de una dirección en el conjunto de políticas y de normas jurídicas, entre otras funciones.

Tal como señala Von Beyme (2006: 743, 744) una de las primeras instituciones políticas es la Constitución como cuerpo de normas supremo que rigen el comportamiento tanto individual como institucional en una sociedad, por lo que la relación de la Constitución con las instituciones políticas es indisoluble, aunque según Duverger (1970: 1,4) Ha habido una evolución semántica en la que se pasa de derecho constitucional a las instituciones políticas. El derecho constitucional en realidad estudia cada vez más a las instituciones políticas.

Se han ampliado los campos del estudio tradicional de la ciencia social y política, ahora se estudian no solo las instituciones que reglamenta el derecho, sino que se incluye a las que el derecho ignora o las que existen a los márgenes del derecho (las informales). Incluso, Duverger (1970: 13) propone que las instituciones formales no deben ser estudiadas únicamente desde el punto de vista jurídico del derecho. Para el autor “el conjunto de instituciones políticas que funcionan en un país y en un tiempo determinados constituyen el régimen político; los regímenes políticos son constelaciones cuyas instituciones políticas son las estrellas” existe una relación estrecha (y una coherencia) entre todas las instituciones de un mismo régimen.

El origen de las instituciones políticas según Colomer (2001: 15) viene de la política, que se trata de la provisión de los bienes públicos por parte de los líderes o gobernantes, para lo que es necesario tener una estructura política institucional. Los intercambios deben beneficiar tanto a los líderes como a la sociedad, unos obtienen el bien

público y los otros obtienen el apoyo político que los legitima. Entre menos gente participe en elegir a los líderes y en tomar decisiones, habrá más posibilidades de que las decisiones públicas sean tomadas con criterios particulares o sectoriales. “Los gobernantes no democráticos tenderán a satisfacer los intereses comunes de ellos mismos y sus seguidores, y resistirán las demandas de otros grupos mediante mecanismos restrictivos o represivos” (Colomer, 2001: 16), lo anterior es una idea compatible con el concepto de corrupción o poder fetichizado de Dussel (2006: 25).

Algunos bienes públicos son universales (capaces de satisfacer intereses comunes muy amplios), pero incluso estos bienes al ser provistos pueden generar distintos niveles de satisfacción ciudadana y de utilidad social. Las formulas institucionales producen diferentes grados de eficiencia social en la provisión. “Los esquemas institucionales simples promueven la concentración del poder y la alternancia de sucesivos ganadores y perdedores absolutos, favoreciendo la satisfacción política de grupos pequeños y políticas públicas inestables. Las instituciones pluralistas producen múltiples ganadores y provocan la cooperación y los acuerdos multipartidistas” (Colomer, 2001: 17). En México, a pesar de encuadrar más con lo descrito para un esquema institucional simple, la alternancia de fines del siglo XX permitió generar una ventana política para implementar políticas pluralistas como la de transparencia y rendición de cuentas.

Colomer (2001: 248) habla sobre el cambio político, que puede hacer referencia al cambio institucional como una transición entre regímenes, pero también para reformas institucionales dentro del mismo régimen, o incluso dentro de la misma institución. Dos supuestos de Colomer (2001: 249) al respecto: a) los actores políticos están auto-interesados en el poder; b) en situaciones de incertidumbre tienden a desarrollar

preferencias institucionales adversas al riesgo, que favorecen la alternancia en el poder antes que apostar por instituciones exclusivas de ganadores absolutos permanentes.

El procedimiento por el que se da este tipo de cambio institucional lo describe Colomer (2001: 249) así: aparece una situación de incertidumbre y los gobernantes en el poder son desafiados por nuevas demandas o nuevos grupos que demandan, cuando el esquema es restrictivo<sup>59</sup> los gobernantes están en riesgo de convertirse en perdedores absolutos y la oposición puede convertirse en el nuevo ganador absoluto. Así que si ambos comparten la incertidumbre del resultado futuro lo más probable es una preferencia adversa al riesgo, que conviene a los dos con instituciones más pluralistas que permitirán a ambos conservar cierto grado de poder. Es por ello que la política de transparencia y rendición de cuentas prosperó en una época en que la anterior hegemonía terminaba pero aún no se consolidaba una nueva, a todos los actores políticos les convenía una arena más competitiva.

Es más probable que se mantengan equilibradas (y por lo tanto, más longevas) las instituciones pluralistas, como el Congreso en tiempos de alternancia, pues dan cabida a más grupos y rara vez excluyen absolutamente a algún actor, la utilidad o satisfacción social es mayor y eso genera un incremento en el apoyo ciudadano. Un esquema institucional participativo y pluralista como el que se desprende de la transparencia y la rendición de cuentas es más propenso a obtener un apoyo estable y duradero, y es conveniente para más grupos.

---

<sup>59</sup> que solo permite victorias absolutas – ya sea de un actor o un grupo o un partido

Para Sartori (1992: 249) El comportamiento político no es un tipo de comportamiento, sino más bien un nivel o un contexto. Son únicamente las decisiones políticas las que se aplican a la generalidad de los ciudadanos, como reguladores de los comportamientos sociales. “no debemos confundir los recursos del poder con las influencias del poder o el tener poder. Debemos distinguir el cómo del dónde se genera el poder político, del cómo y dónde se ejerce.”

Sartori (1992: 249) explica lo político de una manera singular: “un concepto puede analizarse partiendo de las oposiciones que lo fundamentan: la ética se basa en la contraposición entre bien - mal, la economía en útil – perjudicial, y la política en la oposición amigo – enemigo, así que lo político puede extraer su fuerza de los ámbitos más diversos de la vida humana (antagonismo religioso, moral, económico, etc.) lo cual le da distintos grados de intensidad”. Con enemigo no se refiere a cualquier competidor o adversario, se trata de un enemigo público, no es necesario odiarlo personalmente, basta con que surja un conjunto de hombres que eventualmente se oponga a las ideas de otro grupo análogo. Algo similar a lo propuesto por Ranciere (2007: 18, 22, 32) cuando habla de que la política es solamente aquel momento en el que el grupo de los *sin parte* hace exigir su reivindicación y se logra incluir en el discurso.

Lo anterior tiene que ver con esta investigación puesto que es difícil entender a las legislaturas sin antes comprender su naturaleza institucional y las características que implica. Entender más allá de lo que dicta el entorno y el diseño institucional formal, analizar como la acción política afecta al cambio institucional, y como el orden institucional influye en los comportamientos.

### **3.3 – Discurso y Diseño Institucional.**

En el nuevo institucionalismo sociológico, Goodin (2003: 31) observa a la acción individual como forjada dentro de organizaciones y de instituciones colectivas. “Tener un puesto dentro de estas instituciones, o tenerlas bajo control, le otorga a determinadas personas una mayor capacidad para imponer al mundo su voluntad, a expensas de que otros carezcan de acceso a tales recursos de poder institucionalizados”, mientras que las acciones son moldeadas por la institución, la institución puede ser manipulada por quien está a su cargo, por lo tanto, podrá ser esa persona quien elija el rumbo en el que se manipulan las acciones individuales. En el nuevo institucionalismo, mientras los economistas defienden modelos individualistas, los sociólogos optan por modelos estructurales. Al ser el congreso un lugar donde se expresa la voluntad colectiva y las decisiones cruciales no se toman individualmente, la opción indicada para analizar su diseño es la visión sociológica.

Para que las instituciones puedan dirigir los comportamientos, es necesario que cuenten con un discurso que las respalde y les dé aceptación social. Para Dryzek (en Goodin, 2003: 135) un discurso es “un marco para la comprensión del mundo enraizado en el lenguaje, que permite a sus partidarios reconstruir diversos fragmentos de información sensorial hasta lograr un todo coherente”. Quienes apoyan ese discurso comparten supuestos y capacidades. Mientras que el diseño o rediseño institucional implica hablar de una intencionalidad implícita, son actividades que se hacen planificando un mejor funcionamiento a futuro, que plasman la intención del funcionamiento institucional, es la instrumentación del discurso. Sin embargo, al encontrarnos en un entorno en el que muchas instituciones llegan a donde están mediante el accidente o la evolución, es limitado el papel que desempeña el diseño institucional como especialidad. Por lo tanto, Goodin (2003: 45)



sugiere evitar el mito del diseñador dotado de intención, ya que normalmente, el caso no es contar con un único diseño institucional, ni con un único diseñador.

No basta con que exista la intencionalidad, es básico que le acompañe la factibilidad, es decir, que las condiciones institucionales y las voluntades del resto de actores implicados operen en un sentido favorable a esa intencionalidad. Además debe existir una correspondencia entre el diseño y el discurso manejado en el contexto en el que se inserta, tratándose de políticas públicas, deben corresponder con el resto de políticas operantes, así como con el sistema socio-político en el que se inserta. La coherencia debe darse al exterior con el orden social en que se inserta, pero también en un nivel interno para que las piezas funcionen de una manera adecuada.

Un buen diseño lograra estabilidad a largo plazo, un uso frecuente de instituciones persistentes implica estabilidad en sus funciones principales y la manera de llevarlas a cabo, así como una buena adaptación a los problemas del entorno mediante las posibilidades del rediseño. En el caso de las instituciones políticas, así como las organizaciones gubernamentales, tales como los congresos locales y nacionales, presentan una impresionante longevidad y una enorme capacidad de persistir a pesar de que dejen de existir las razones que les dieron origen. Resulta entonces más útil diseñar instituciones que sean flexibles y permitan una posible revisión de sus funciones y estructura en momentos de dificultades. Es importante que las instituciones diseñadas sean flexibles y abiertas a la modificación oportuna, pero no por ello manipulables por los cambios en las circunstancias sociales, es decir, aparte de ser flexibles deben ser sólidas.

Para Pettit (2003: 76 – 80) hay criterios de evaluación útiles para determinar que patrones de conducta son más deseables y poder así promoverlos mediante incentivos. Los instrumentos más obvios son las sanciones, ya sean positivas o negativas, es decir, penas o recompensas, son la manera más clara de conseguir moldear las conductas individuales. Los individuos entienden que la conducta favorecida por las sanciones es la que deben llevar a cabo.

La estructura institucional que es objeto de estudio en la presente investigación, es decir, la relativa a la creación e implementación de las políticas de transparencia, a saber el Congreso, la Comisión Estatal y el Comité Ciudadano, da cabida en su diseño a una amplia gama de sanciones en diversos rubros, pero al ser implementada la política de transparencia y acceso a la información se amplía el espectro de sanciones, sobre todo las negativas en el caso del incumplimiento, con la diferencia de que en este caso, la sanción es dictada por un organismo externo, es decir, la agencia autónoma encargada de la vigilancia de mencionada política, la Comisión Estatal de Garantía de Acceso a la Información Pública (CEGAIP).

Con la implementación de dicha política, la conducta de los legisladores, y en general de los funcionarios públicos, se ve modificada mediante incentivos en favor de un entorno transparente y bien informado, hecho que reduce el problema de la corrupción en aspectos como el entorno de opacidad que las conductas corruptas requieren. Es decir, hay un cambio en la institución al adoptar una nueva política como parte de su reglamentación y en la organización al cambiar las conductas individuales de sus miembros e incluir en la división de funciones las nuevas encaminadas a cumplir con dicha reglamentación.

Otro mecanismo de control en el diseño institucional son los filtros, que operan bloqueando o favoreciendo agentes u opciones en la toma de decisiones, sirven para asegurar que en alguna determinada elección estén disponibles algunas opciones y no otras, o sean tomadas por ciertos agentes y no otros, lo cual influye de manera directa en las oportunidades, ya no sobre los incentivos. Por ejemplo, en el Congreso Local se da una especialización de funciones mediante las comisiones integradas por algunos legisladores encargados de temas específicos de política, al momento de integrar las comisiones existe un filtro que permite que solo aquellos que integran la comisión de un asunto particular sean quienes tomen la decisión que luego será aprobada por el pleno del Congreso, pero si la opción no es prevista por alguno de los miembros de la comisión, no hay manera de que ese proyecto llegue a ser realizado. En cuanto a las opciones, lo mejor es que coincidan con las políticas internas de los partidos representados, a fin de que tengan un panorama más exitoso y sean las opciones aprobadas que luego se conviertan en políticas públicas.

Además de las sanciones y de los filtros, las decisiones y las conductas al interior de una institución pueden restringirse por el discurso institucional. Para Foucault, (en Goodin, 2003: 135) “los individuos son, en gran medida, producto de los discursos que emplean y por lo tanto, en general, son incapaces de elecciones racionales entre discursos”, lo único que podría hacerlos disentir sobre el discurso dominante (institucional) es una postura crítica y un equilibrio en la información manejada, es algo parecido a la tercer fase de la política planteada por Ranciere (2007: 107) en que la metapolítica implica dismantelar el velo impuesto por el discurso.

Lo normal es que haya un discurso dominante, manejado por las instituciones del Estado, aunque no es un discurso uniforme, cada institución tiene el suyo, pero al ser

prácticas reiteradas por el Estado contienen muchos aspectos en los que coinciden. Por su parte hay sectores de la sociedad que también manejan un discurso distinto al dominante, pero en algo coincidirán con el de alguna institución, por lo tanto los discursos de una sociedad se encuentran entrelazados con sus instituciones. “Ninguna institución puede funcionar sin un discurso o discursos asociados que la mantengan” (Dryzek, 2003: 136).

Según Dryzek (2003: 136) “lo mejor es considerar al discurso como la programación, o software, institucional. La infraestructura institucional, o hardware, adopta la forma de normas, derechos, reglas procesales, costumbres y principios. Dado que esta infraestructura generalmente existe en un nivel consciente, no resulta sorprendente que los analistas y diseñadores institucionales hayan concentrado su atención en esta área. Es más habitual que los discursos que constituyen la programación institucional se den por sentado, hasta que son revelados por los analistas del discurso”. El autor sostiene que la intervención institucional puede tener todo tipo de efectos en la interacción con la constelación de discursos imperante, y afirma que el diseño institucional consiste en reformar dicha constelación de discursos presente en una sociedad, buscando una alternativa al discurso dominante y al *statu quo* establecido. Así pues, todo estudio sobre algún diseño institucional, se complementa con el estudio de su discurso, aunque pocas veces se hace explícito.

Un enfoque formal del diseño se enfoca en estudiar la parte correspondiente al *hardware*, o estructura institucional, sin darse cuenta de los múltiples discursos que la rodean, ignoran el *software*, o programación discursiva, lo que puede hacer que como resultado haya efectos inesperados al chocar con discursos antagónicos, por ello Dryzek (2003: 138) opta por proponer una lógica informal del diseño institucional, es decir, una

lógica que tome en cuenta los discursos subyacentes en el contexto institucional. Los discursos tienen siempre una historia y un contexto.

Dicho enfoque informal admite que la mente humana es subjetiva y no actúa con la legislación como límite, es un enfoque que permite explicar a la corrupción como desviación de la conducta y permite preverla, además reconoce la ambigüedad entre las personas y las normas que les rigen. Es una visión crítica del diseño institucional que es consciente de un pluralismo existente en las conductas y objetivos a pesar de los intentos por su regulación detallada.

Según Dryzek (2003: 143) “todo discurso políticamente interesante contiene:

1. Una ontología, o conjunto de entidades cuya existencia se reconoce.
2. Atribución de agencia a determinadas entidades, sean individuos, grupos, instituciones, ninfas de los bosques o clases sociales, son las que pueden actuar; las demás entidades solo pueden ser sometidas a su acción.
3. Atribución de ciertos motivos a los agentes, y la consecuente negación de otros.
4. Relaciones presupuestas (especialmente jerárquicas) entre los agentes y otras entidades”.

El Congreso tiene su discurso institucional, así como la política de transparencia cuenta también con su discurso, se entrecruzan en diversos puntos necesariamente. Acerca de la ontología, ambos discursos reconocen la supremacía del sistema político mexicano, en el que se insertan ambos discursos, el Estado es un gran todo, en el que se ubica al Congreso como encargado de la expresión popular mediante la legislación hecha por los representantes, una de las exigencias de la expresión popular es limitar la corrupción en ese

todo, es decir, a lo largo del sistema político mexicano, por lo que el discurso de la transparencia es preponderante en épocas recientes y cuenta con un respaldo creciente.

Como agencia con posibilidades de actuar según el discurso del Congreso están precisamente las comisiones para las diligencias específicas de asuntos particulares, y la mayoría del pleno para aprobar los proyectos de políticas públicas, en cuanto a las iniciativas, reconoce como agentes a los dirigentes del poder ejecutivo nacional y local, a los congresos locales y a los ciudadanos que logren canalizar sus propuestas a través de los anteriores, en el caso de estudio presente la agencia específica es la comisión interna de transparencia y acceso a la información. Como agencias posibles en el discurso de la política de transparencia existen varios, los funcionarios públicos de cualquier índole que son quienes deben brindar la información y cumplir con esa reglamentación, los ciudadanos que son quienes hacen accionar ese derecho a la información y quienes deben exigir el cumplimiento de dicha política para lo que se ha formado el comité ciudadano de transparencia con presencia en el mismo congreso con fines de observancia; y de manera especial está la agencia autónoma supervisora, la CEGAIP a nivel local o el IFAI (Instituto Federal de Acceso a la Información) que es la estancia encargada de ejecutar la política e implementar las sanciones a los funcionarios que la incumplan, así como evaluar el funcionamiento mediante indicadores, en su papel de *ombudsman* es una agencia fundamental para el discurso de la política de transparencia.

En cuanto a los motivos de los agentes, desde el enfoque discursivo del Congreso, los legisladores como agentes tienen motivaciones que responden a su vez al discurso del partido político del que forman parte, así como a la comisión particular en la que se encuentran trabajando. Como parte del discurso de la política de transparencia, es digno de

tomarse en cuenta que los motivos se contraponen, mientras el funcionario, que conserva conductas egoístas y apuntando a fines particulares busca espacios en los que pueda seguir acaparando el recurso de la información y actuando con su discrecionalidad acostumbrada, incumple los parámetros de la misma, existen otros funcionarios a los que por fines políticos les conviene promover esta política, por su parte las instancias ciudadanas se encaminan al cumplimiento de la política mediante el buen funcionamiento de la agencia autónoma revisora.

Finalmente, sobre las relaciones jerárquicas que resultan al entrecruzar los dos discursos, es posible identificar dos situaciones diferentes en dos fases particulares del proceso de políticas públicas que más adelante se detallarán a fondo: en la etapa correspondiente al diseño de la política, la autoridad suprema es el Congreso de la Unión, pues se trata de una política institucional planeada a nivel federal, posteriormente se otorga cierto margen de libertad a los congresos locales para adaptar algunos detalles a sus localidades; en la fase de implementación la cosa cambia, el Congreso (tanto local como federal) y sus integrantes se convierten en un agente que se somete a la misma política que todos los funcionarios públicos, y la superioridad jerárquica le pertenece a la ciudadanía, que es quien acciona los mecanismos pertinentes, pero más aún al ombudsman o agencia autónoma que se encarga de hacer valer los mecanismos de la política y de generar sanciones a quienes la incumplan, por lo que, tanto el IFAI a nivel federal, como la CEGAIP a nivel local, juegan un papel trascendental, que muchas veces no es tomado tan en serio, incluso por sus propios integrantes.

Para Dryzek (2003: 146) una de las principales preocupaciones al diseñar instituciones y políticas públicas mediante el enfoque formal, son las repercusiones que tienen en la

perspectiva informal, es decir, más que los cambios o innovaciones que se den en materia de estructura institucional o regulativa, lo importante es qué discurso de todo el cúmulo será el que sea reforzado y cuál será debilitado, y en mucho afecta el discurso del paradigma dominante. En este caso, es crucial lo que suceda al implementar la política, pues puede ser en la etapa de diseño un excelente proyecto que promueva la eficiencia política y la transparencia, pero si a la hora de llevarlo a cabo es deficiente, la etapa anterior no pasará de ser una fachada o una bandera política, pues muchas veces la información que se brinda es deficiente, los tabuladores poco claros o las declaraciones falseadas y sin posterior investigación, simplemente se cumple para “quedar bien” con la ciudadanía, aparentando un entorno muy abierto y transparente cuando en el fondo no lo es, y el discurso que resulta reforzado es paradójicamente el de la impunidad y la corrupción política.

Para Edelman (1987) el lenguaje político representa principalmente un ropaje para el ejercicio del poder. Un discurso dominante y bien establecido, suele reforzarse en automático y con signos poco visibles, lo ideal es analizar los discursos resultantes de las acciones al momento de ser implementada la política. En el polo opuesto, hay discursos que pueden desafiar totalmente al *status quo* y no aparentarlo descaradamente. Esos discursos opositores son potenciales trampolines políticos para aquellos que ofrecen un cambio institucional.

Lo anterior explica porque a partir de la alternancia en todos los cargos públicos de elección, fue fácil introducir ideas como la democracia en un sistema que previamente era controlado por una sola clase política y un solo partido, el Partido Revolucionario Institucional (PRI). La posición favorable del Partido Acción Nacional (PAN) le brindó la



oportunidad de proponer el diseño de una política subversiva al *status quo* establecido, pues el resto de la oposición buscaba eso mismo, y el PRI no estaba en condiciones de rechazar el cambio en el *statu quo*. Lo antepuesto no debe entenderse como que todo discurso alternativo o marginal sea mejor que el del establecido y dominante, simplemente que es distinto. En las últimas décadas del siglo XX los partidos de oposición se posicionaron mejor en el Congreso y le quitaron la mayoría al PRI, luego en el año 2000 ocurrió lo mismo con la presidencia del ejecutivo federal, fue entonces que se abrió la ventana política para que se introdujera el discurso de la transparencia<sup>60</sup>.

Quien se encarga del diseño institucional debe estar al tanto de las dos partes, por un lado de la infraestructura formal, o *hardware*, y por el otro de la programación discursiva, o *software*. Y al tener la capacidad metapolítica de desmontar discursos dominantes mediante la crítica de los mismos, es cuando se pueden generar recursos para reforzar sus partes sólidas, y mejorar sus debilidades, permitiendo una visión prospectiva de la institución y de las políticas públicas que por ella cruzan, en concreto, para que se empareje la brecha entre el discurso institucional y el diseño institucional de la transparencia, es necesaria una participación ciudadana que ponga en movimiento al diseño y lo eleve al nivel del discurso manejado, que en ocasiones no es lo que aparenta y da una imagen muy bondadosa sobre un tema cuya realidad no lo es tanto. Los legisladores que se encargan del diseño institucional de las políticas de transparencia, deben también ser conscientes de que es lo

---

<sup>60</sup> Recientemente con el regreso del PRI a muchas instancias políticas de representación electoral, incluyendo la presidencia de la república, rápidamente se implementaron cambios en cuestión de transparencia, función pública y lo que se denominó política de “anti-corrupción” que podrían juzgarse como retrocesos a lo logrado en materia de transparencia en el diseño, tales como la desaparición de la incipiente Secretaría de la Función Pública, la designación de los contralores de cada Secretaría por los mismos delegados de manera unilateral, o las declaraciones patrimoniales de los funcionarios públicos que poco tienen de crebles para el ojo analítico crítico e informado, pero son cambios que aún no terminan de consolidarse en el diseño, y con menos presencia en el nivel del discurso, pero es muy pronto para juzgarlos con evidencias, además de que su alcance queda fuera del ámbito de la presente investigación.

que se busca y que ha sido planteado en el discurso, articularlo con el discurso de la estructura institucional de transparencia, ser congruentes y plantearlo en el diseño que realizan, así como llevarlo a cabo mediante su implementación, para conocer de primera mano lo que el diseño incluye y sugerir las mejoras necesarias. En el estudio de caso del presente trabajo, una parte importante es analizar la congruencia del discurso entre sí, y en relación con el diseño institucional de las políticas públicas en cuestión.

### **3.4 – Cambio Institucional**

Para March y Olsen (2006: 11) “la dinámica del cambio institucional incluye elementos del diseño, de selección competitiva y accidentes externos. Las reglas, rutinas, normas e identidades son instrumentos de la estabilidad y arenas para el cambio”. Ellos consideran que el cambio es una característica constante en las instituciones, pues es algo que debe ser previsto en el diseño; y que los arreglos afectan en como las instituciones surgen, se desarrollan y cambian. Esos arreglos pueden ir encaminados a atrasar o acelerar el cambio.

Los procesos de cambio que han sido considerados en la literatura del diseño institucional (contemplados por March y Olsen, 2006: 11) son básicamente: diseño de actor único (individuos o colectividades unidas que diseñan un esfuerzo para lograr un objetivo bien definido); diseño del conflicto (múltiples actores persiguen objetivos conflictivos y generan diseños que reflejan el producto del poder y la negociación política); aprendizaje (los actores adaptan diseños como resultado de la retroalimentación de su propia experiencia o de otros); o de selección competitiva (en donde las reglas invariables y los

otros elementos de la institución compiten por sobrevivir y reproducirse, así que la mezcla de las reglas cambia con el tiempo). Las mismas instituciones parecen a veces provocar y a veces obstruir el cambio. En el caso de las políticas de transparencia y su presencia en el Congreso, el modelo más cercano es el de diseño del conflicto, pues es crucial el papel que ha tenido el contexto político y la negociación en el mismo, para llegar al estado actual de dicha política.

Para Goodin (2003: 42) “Todo caso real de cambio institucional involucra, casi seguramente, una combinación de estos tres elementos: los problemas que enfrentan los grupos, las soluciones que elucubran y la manera en que las implementan”. Claramente en el presente objeto de estudio el primer elemento es el problema de la corrupción política, el segundo elemento es la política de transparencia y rendición de cuentas y el tercero la implementación misma.

En concordancia con lo expuesto en el apartado 2.3, al hablar de desarrollo o decadencia política, implica entender que representa en cualquier medida un cambio respecto a su estado anterior, por lo que hablar de cambio político o institucional trae aparejada la idea de una transformación a favor o en contra del grado de institucionalización. Es preciso esclarecer que el cambio político puede abordarse desde distintas perspectivas, en la taxonomía presentada por Packenham (1964: 119) se mencionan 5 enfoques, a saber:

*a) formal – legal:* ve al cambio político como una función de la constitución legal-formal que prescribe características como igualdad de protección ante la ley, estado de derecho, elecciones, federalismo o división de poderes.

*b) económico:* el desarrollo político en función al desarrollo económico es suficiente para satisfacer las necesidades materiales de la gente y permitir una armonía entre las aspiraciones económicas y las satisfacciones. La variable dependiente es la política, la independiente la economía.

*c) administrativo:* ve al cambio político en función de las capacidades administrativas para mantener la ley y el orden de forma eficiente y efectiva, y la capacidad de obtener resultados gubernamentales de forma racional y neutral. Enfatiza la parte relativa a los *outputs* de Easton (1965).

*d) del sistema social:* el cambio político deriva del sistema social que facilita la participación popular en el gobierno y en los procesos políticos, y su vínculo con conflictos de otra índole. Todo en términos de una red de comunicación social<sup>61</sup>.

*e) de cultura política:* el cambio político deriva del set de características de actitud y personalidad que permite a los miembros del sistema político aceptar sus derechos y obligaciones en un proceso político democrático de una manera legítima.

El cambio puede ser en dos sentidos, el primero es el que está anticipado, que viene desde el diseño institucional, también conocido como el cambio por planeación y se da en función a modificaciones del entorno o internas previamente conocidas. El segundo es el llamado cambio adaptativo, que permite que la institución sobreviva conforme sea capaz de adaptarse o efectuar cambios ante los estímulos imprevistos del entorno que afecten su funcionamiento y pongan en peligro su permanencia. En América latina son muy frecuentes

---

<sup>61</sup> Otro enfoque que encuadra aquí mismo es el del análisis funcional-estructural de Almond (1965), que sugiere una sociedad con un gran número de grupos, organizaciones o instituciones a los que la gente se asocia voluntariamente, y puede pertenecer a varios a la vez con distintos roles, así que hay vínculos verticales y horizontales

los cambios en el sistema político de ambos tipos, pero para fines de este estudio es de especial importancia el cambio adaptativo, pues la corrupción no suele ser algo contemplado a la hora de generar el diseño institucional del sistema político mexicano, aunque sí debería serlo. podría pensarse a la transparencia y rendición de cuentas como instrumentos del cambio planeado, pero cabe recordar que para incorporarse en el diseño de las instituciones, la transparencia y la rendición de cuentas tendrían que haber existido como política consolidada previo a que las instituciones fuesen diseñadas, pero en un contexto en el que estas políticas son recientes, y el diseño con el que la mayor parte de nuestras instituciones trabajan proviene de décadas atrás, es más conveniente ver a este tipo de políticas como un instrumento al que deben primero adaptarse.

El cambio es una condición constante y discontinua (tal como una línea puntuada) que implica periodos de estabilidad. Pereira, Singh y Mueller (2011: 60 - 69) ven a la estabilidad política en función de las características de los arreglos institucionales, y al cambio político como un proceso fluido y constante. Sostienen que los incentivos formales e informales para el ejecutivo y el legislativo al formar relaciones de trabajo conjuntas pueden facilitar el cambio político. Al contrario, la fragmentación política incrementa los costos de transacción y reduce el tamaño de un posible bloque capaz de cambiar el *statu quo*, limitando las posibilidades de cambio político. Cuando hay muchos intereses divergentes aparece el grupo más fuerte que los demás y hará lo posible (legal o ilegalmente) para que su interés prevalezca. Si las instituciones políticas permiten a los actores maniobrar libremente, haciendo tratos y compromisos, la estabilidad política puede lesionarse. Cualquier cambio propuesto en la política experimentará retraso o falla cuando se enfrente a fuertes actores con preferencias divergentes.

Es posible toparse con cambios de naturaleza regulativa, cognoscitiva o normativa. Por un lado está el énfasis en estructuras y arreglos de comportamiento informales, y por el otro en el contexto inmediato de la organización y sus normas formales (DiMaggio y Powell, 1991). Es entonces el cambio institucional que experimenta el Congreso a raíz de la implementación de las políticas de transparencia y rendición de cuentas, un cambio de naturaleza regulativa en razón a las modificaciones a las reglas de interacción que se dan para la relación entre legisladores, y entre estos y la ciudadanía; así como de naturaleza normativa en razón a las modificaciones en todos los reglamentos y legislación aplicable en esa materia para el Congreso, y el resto de las instituciones políticas. En cuanto al cambio cognoscitivo, los legisladores cambiarán la manera de comportarse en atención a los cambios antes mencionados, y al hecho de saberse ahora inmersos en un mayor escrutinio, ahora no solo serán vigilados por los indicadores de eficiencia, sino que la ciudadanía tiene más posibilidades de exigirles cuentas de su comportamiento.

El cambio que se estudia en esta investigación cuenta con un propósito político<sup>62</sup>, aunque el cambio solamente fue posible en un momento específico de apertura política. Algunos de los objetivos políticos a los que apunta este cambio son una mayor participación ciudadana, la mejora de la gestión, generar un entorno de transparencia, eficiencia y rendición responsable de cuentas a la estructura y operación de las organizaciones públicas, pero es de especial importancia recuperar la confianza ciudadana en instituciones como el Congreso y las instancias de justicia, seguridad y monitoreo de los funcionarios, ya que son las que peores resultados obtienen en cuanto a confianza. Pero

---

<sup>62</sup> Que puede variar según el discurso político que lo explique, pero en general, los propósitos de implementar políticas de *Accountability*, como la transparencia y la rendición de cuentas, son: reducir la percepción ciudadana de la corrupción y lograr incrementar la eficiencia institucional, la legitimidad del gobierno y la gobernabilidad política.

¿por qué resulta importante la confianza ciudadana si hablamos de que el problema es la corrupción política? La respuesta va en relación a la naturaleza de la corrupción, que abarca *per se* una serie de conductas escondidas de la luz pública difíciles de rastrear en los indicadores de desempeño institucionales, la manera de medirla sugerida por *Transparency International*<sup>63</sup> es empezando por medir el reflejo que tiene en la ciudadanía, mediante la corrupción que perciben de sus instituciones y autoridades, y en la confianza que les depositan como respuesta.

### **3.5 –La importancia de la Confianza en las Instituciones.**

La confianza que recibe la institución por parte de la ciudadanía puede ser entendida como el apoyo que la sustenta, lo que aunado a la legalidad de su proceder le brinda la legitimidad necesaria para ser funcional a ojos del pueblo. Implica que el uso que se haga de la institución sea adecuado, ya que al depositar su confianza, la percepción ciudadana es reflejo de su satisfacción, y a la vez de la satisfacción de la necesidad que da origen a la institución, es decir, la *Potentia* se equilibra con la *Potestas* (siguiendo el planteamiento de Dussel, 2006).

Es difícil por su propia naturaleza oculta, medir el grado de corrupción presente en las instituciones, sin embargo, los efectos de la corrupción se perciben en la confianza que muestra la ciudadanía hacia sus instituciones. Según Fukuyama (1995, en Reyes, 2005: 18) el factor confianza es crucial en la sociedad, en diversas manifestaciones: confianza en el ámbito privado, entre gobernantes y gobernados, en las leyes y hacia las instituciones. Es

---

<sup>63</sup> Según el trayecto de las teorías en que se fundamenta el desarrollo de las políticas de *Accountability* para reducir los efectos de la corrupción, en Reyes Heróles (2005: 12 a 18).

un requisito para construir una sociedad desarrollada, fortalecer la gobernabilidad y la legitimidad institucional. La corrupción no es simplemente un problema ético y moral, ha mostrado los efectos que tiene para deteriorar la economía, el desarrollo político, la confianza ciudadana en las instituciones, el capital social y el respeto a los derechos fundamentales. Una sociedad corrupta, tiene dificultades para cumplir con sus funciones.

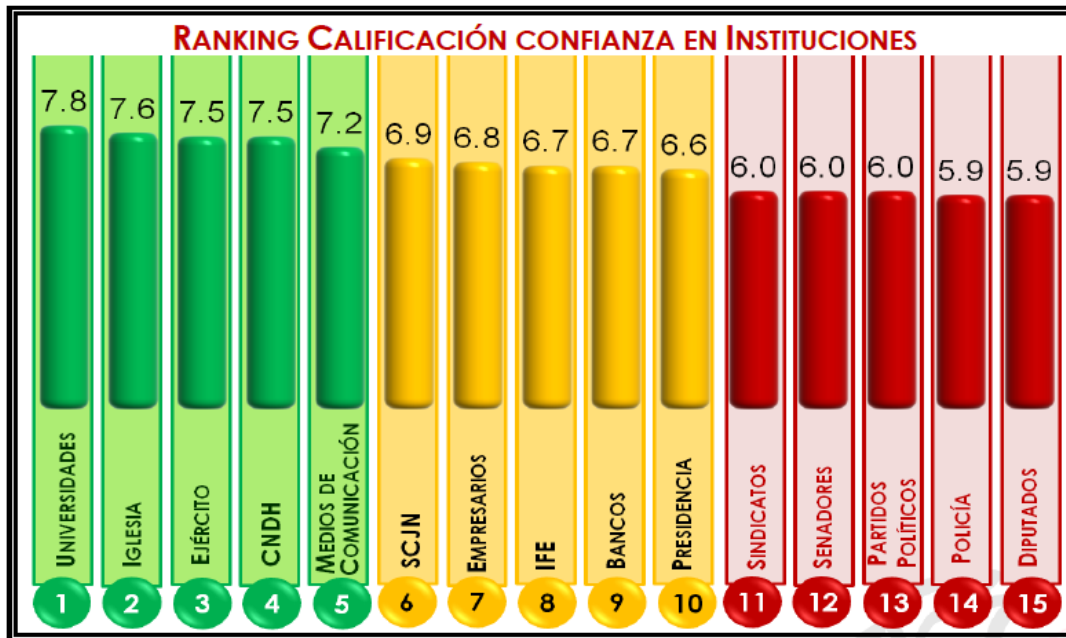
Sosa (2009: 489) Reconoce la necesidad de avanzar sistemática y estructuralmente en las reformas que permitan al país contar con instituciones más sólidas, procesos de mejora y perfeccionamiento continuos, así como una relación de plena confianza entre la sociedad y su gobierno. Recuperar el prestigio y la confianza en las instituciones del Estado es una necesidad inaplazable y una condición necesaria para el desarrollo y estabilidad de la democracia. Es un hecho notorio que la percepción del ciudadano hacia su gobierno es pobre, el continuo aumento de los recursos en manos de la administración pública no se ha traducido en un incremento de los niveles de bienestar y desarrollo. En otras palabras, se necesita un estado menos costoso, más sencillo y más pequeño que se gane la confianza de los ciudadanos, para darle más legitimidad a su actuar.

Luego de haber hecho un análisis de la percepción ciudadana mostrada en las encuestas sobre confianza en las instituciones mexicanas, durante tres años consecutivos<sup>64</sup>, la encuesta de 2012 arrojó los siguientes resultados:

---

<sup>64</sup>Consulta Mitofsky – Índice de Confianza en las instituciones, 2010, 2011 y 2012, recurso electrónico: <http://consulta.mx/web/index.php/estudios/mexico-opina/392-confianza-en-las-instituciones>, recuperado en julio de 2012.





**Gráfico 2: México: Confianza en las Instituciones. Encuesta Nacional en Viviendas, 2012.**  
 FUENTE: Consulta Mitofsky, Recurso en Línea, recuperado en julio de 2012, de <http://consulta.mx/web/index.php/estudios/mexico-opina/392-confianza-en-las-instituciones>

La encuesta titulada “México: Confianza en las Instituciones” refleja precisamente la percepción que tiene la población sobre el común de las instituciones, en ella se clasifica todo tipo de instituciones mexicanas, no solo las que forman parte del Gobierno. Es importante recalcar que en esta clasificación no figuran instituciones estrictamente de Gobierno dentro de las que cuentan con la alta confianza de la población, en realidad aparece el Ejército en el tercer lugar, aunque en teoría su función original es proteger al pueblo de amenazas externas, y recientemente se ha abocado a suplir las deficiencias de las instituciones de seguridad interna del Estado. Prácticamente, las instituciones en que la población tiene más confianza, son ajenas a la vida política en general, aunque con claras intervenciones en áreas políticas específicas, como la CNDH en el área de los Derechos Humanos y los medios de comunicación en el establecimiento de la agenda pública. En la parte de confianza media apenas aparecen dos instituciones preminentemente políticas, el

IFE y la Presidencia, ambas con una tendencia a la baja (se anexan el resto de los cuadros con los porcentajes de confianza al final del trabajo). En la parte percibida como con poca o nada de confianza es en donde se encuentran las principales figuras políticas, los legisladores y los partidos políticos, hasta el fondo de la percepción ciudadana, junto con los sindicatos y la policía.

**EVOLUCIÓN DE CALIFICACIÓN PROMEDIO  
AGOSTO 2008-AGOSTO 2012**

		2008	2009	2010	2011	2012	VARIACIÓN 4 años
1	Universidades	7.9	7.8	7.9	7.8	7.8	-0.1
2	Iglesia	8.0	7.8	7.7	7.6	7.6	-0.4
3	Ejército	7.8	7.7	7.6	7.5	7.5	-0.3
4	CNDH	7.5	7.4	7.3	7.3	7.5	=
5	Medios de Comunicación	7.6	7.7	7.6	7.4	7.2	-0.4
6	Suprema Corte de Justicia	7.0	7.1	7.0	6.6	6.9	-0.1
7	Empresarios	6.8	7.0	7.0	6.9	6.8	=
8	Instituto Federal Electoral	7.0	7.2	7.0	6.6	6.7	-0.3
9	Bancos	6.8	7.0	6.7	6.5	6.7	-0.1
10	Presidencia de la república	6.9	7.1	6.7	6.5	6.6	-0.3
11	Sindicatos	6.0	6.3	5.9	5.7	6.0	=
12	Senadores	6.1	6.8	6.0	5.9	6.0	-0.1
13	Partidos Políticos	5.7	6.0	5.7	5.7	6.0	+0.3
14	Policía	6.1	6.0	5.8	5.6	5.9	-0.2
15	Diputados	5.7	6.0	5.7	5.6	5.9	+0.2

*Gráfico 3: México: Confianza en las Instituciones. Encuesta Nacional en Viviendas, 2008-2012.*

*FUENTE: Consulta Mitofsky, Recurso en Línea. Recuperado en julio de 2012, de <http://consulta.mx/web/index.php/estudios/mexico-opina/392-confianza-en-las-instituciones>*

En la encuesta no aparece el Congreso como tal, pero si aparecen las principales figuras que componen su organización y que dirigen la toma de decisiones al interior: los diputados, los senadores (en el caso del Congreso de la Unión) y los Partidos políticos,

todos con un mínimo nivel de confianza por parte de la ciudadanía, y con tendencias a la baja, salvo en años electorales en los que gracias al presupuesto de los impuestos, las campañas mediáticas los reivindicán, por lo que la confianza en el Congreso tiene un alto costo.

Tal vez el funcionamiento y la permanencia del Congreso como institución política no estén en Crisis, pero lo que sí es seguro es que en términos de percepción ciudadana, es una institución que atraviesa por una crisis de confianza en su gestión. Por lo anterior es posible inferir que el cambio institucional y político gestado a raíz de la implementación de las políticas de transparencia y rendición de cuentas tiene una importancia innegable para la recuperación de la confianza en la percepción ciudadana del Congreso, y de las demás autoridades políticas sometidas al cumplimiento de la política. Es por tanto pertinente dar continuidad y preferencia al cambio en cuestión y promover la autonomía y la extensión en las capacidades de sanción que tienen las autoridades o instancias encargadas de vigilar su cumplimiento, en este caso, el IFAI y la CEGAIP en los niveles federal y local respectivamente, con lo que además de promover la confianza ciudadana, se promueve su participación para poner en acción estos mecanismos.

Durante muchos años la policía ha ocupado el último lugar en percepción de confianza ciudadana, en estas recientes encuestas, los diputados comparten esta posición con los elementos de seguridad, quienes son los que menos porcentaje de “muchísima confianza” tienen. Como generalidad, los sindicatos, senadores, partidos políticos, policía y diputados, se encuentran con la menor percepción de confianza ciudadana. Es preocupante que los legisladores y los partidos políticos, que acaparan la presencia en el Congreso, y son representantes de los deseos populares se encuentren al mismo nivel de confianza que

la Policía, una institución que históricamente cuenta con un recuento de abuso de poder. El común denominador en esta falta de confianza es el rebasar sus funciones institucionales y usarlas para interponer sus objetivos particulares.

Lo anterior se comprueba con la tendencia mostrada en la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental<sup>65</sup>, hecha por el INEGI, en la que se muestra claramente, la relación entre la desconfianza ciudadana hacia sus instituciones y la percepción de corrupción en esas mismas instituciones. Primero, la población considera a la corrupción como uno de los mayores problemas para el país, en un nivel muy similar al desempleo y la inseguridad. Luego se muestra que los niveles de corrupción percibida en las instituciones es inversamente proporcional a los niveles de confianza mostrados en la encuesta anterior, es decir, los bajos niveles de confianza en los partidos políticos, legisladores y policía, coinciden con los altos niveles de corrupción percibida (como frecuente o muy frecuente) en ellos, por el contrario, en las instituciones que reciben alta confianza como las universidades, la iglesia y el ejército, corresponden con los relativamente bajos niveles de corrupción percibida. Hay otros datos que refuerzan lo anterior y que se agregan a manera de anexo en la parte final.

---

<sup>65</sup> Página oficial del INEGI, recuperado en junio de 2012, encuesta como recurso descargable: <http://www.inegi.org.mx/sistemas/microdatos2/encuestas.aspx?c=30451&s=est>

III. P 3.1 En su opinión cuales son los tres problemas más importantes que (ESTADO) enfrentan hoy en día?					
Campo P3_1_1 (Mal desempeño del gobierno)					
Código	Descripción	Frecuencia		%	
		Muestral	Expandida	Muestral	Expandida
0	No lo considera importante	21,198	10,911,106	74.0	72.3
1	Si lo considera importante	7,453	4,170,201	26.0	27.7
Total		28,651	15,081,307	100.0	100.0

Campo P3_1_2 (Pobreza)					
Código	Descripción	Frecuencia		%	
		Muestral	Expandida	Muestral	Expandida
0	No lo considera importante	16,588	8,991,600	57.9	59.6
1	Si lo considera importante	12,063	6,089,707	42.1	40.4
Total		28,651	15,081,307	100.0	100.0

Campo P3_1_3 (Corrupción)					
Código	Descripción	Frecuencia		%	
		Muestral	Expandida	Muestral	Expandida
0	No lo considera importante	14,308	7,098,467	49.9	47.1
1	Si lo considera importante	14,343	7,982,840	50.1	52.9
Total		28,651	15,081,307	100.0	100.0

Campo P3_1_4 (Desempleo)					
Código	Descripción	Frecuencia		%	
		Muestral	Expandida	Muestral	Expandida
0	No lo considera importante	12,494	6,965,210	43.6	46.2
1	Si lo considera importante	16,157	8,116,097	56.4	53.8
Total		28,651	15,081,307	100.0	100.0

**Gráfico 4: Percepción Ciudadana de los Problemas más Importantes.**  
**FUENTE:** Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental, 2011, Página oficial del INEGI, recuperado en junio de 2012, disponible en:  
<http://www.inegi.org.mx/sistemas/microdatos2/encuestas.aspx?c=30451&s=est>

III. P 3.4 Posiblemente hay diferentes niveles de corrupción en el país, ¿en su opinión qué tan frecuente cree que ocurren prácticas de corrupción en los siguientes sectores?					
Campo P3_4_1 (Iglesias)					
Código	Descripción	Frecuencia		%	
		Muestral	Expandida	Muestral	Expandida
1	Muy frecuente	1,808	1,063,199	6.3	7.0
2	Frecuente	5,844	3,305,313	20.4	21.9
3	Poco frecuente	12,387	6,294,188	43.2	41.7
4	Nunca	6,174	3,307,140	21.5	21.9
9	No sabe o no responde	2,438	1,111,467	8.5	7.4
Total		28,651	15,081,307	100.0	100.0

Campo P3_4_2 (Ministerios públicos)					
Código	Descripción	Frecuencia		%	
		Muestral	Expandida	Muestral	Expandida
1	Muy frecuente	11,278	6,385,535	39.4	42.3
2	Frecuente	11,295	5,929,405	39.4	39.3
3	Poco frecuente	3,856	1,756,025	13.5	11.6
4	Nunca	711	323,201	2.5	2.1
9	No sabe o no responde	1,511	687,141	5.3	4.6
Total		28,651	15,081,307	100.0	100.0

Campo P3_4_3 (Partidos políticos)					
Código	Descripción	Frecuencia		%	
		Muestral	Expandida	Muestral	Expandida
1	Muy frecuente	15,628	8,065,071	54.5	53.5
2	Frecuente	9,579	5,251,403	33.4	34.8
3	Poco frecuente	2,238	1,156,851	7.8	7.7
4	Nunca	367	167,708	1.3	1.1
9	No sabe o no responde	839	440,274	2.9	2.9
Total		28,651	15,081,307	100.0	100.0

Campo P3_4_5 (Diputados y senadores)					
Código	Descripción	Frecuencia		%	
		Muestral	Expandida	Muestral	Expandida
1	Muy frecuente	14,068	7,406,741	49.1	49.1
2	Frecuente	10,025	5,435,417	35.0	36.0
3	Poco frecuente	2,913	1,442,956	10.2	9.6
4	Nunca	480	221,048	1.7	1.5
9	No sabe o no responde	1,165	575,145	4.1	3.8
Total		28,651	15081307	100.0	100.0

Campo P3_4_6 (Ejército)					
Código	Descripción	Frecuencia		%	
		Muestral	Expandida	Muestral	Expandida
1	Muy frecuente	1,940	1,117,807	6.8	7.4
2	Frecuente	5,794	3,177,358	20.2	21.1
3	Poco frecuente	12,678	6,487,313	44.2	43.0
4	Nunca	5,710	3,152,821	19.9	20.9
9	No sabe o no responde	2,529	1146008	8.8	7.6
Total		28,651	15081307	100.0	100.0

Campo P3_4_8 (Universidades públicas)					
Código	Descripción	Frecuencia		%	
		Muestral	Expandida	Muestral	Expandida
1	Muy frecuente	3,422	1,465,110	11.9	9.7
2	Frecuente	8,645	4,191,408	30.2	27.8
3	Poco frecuente	11,352	6,356,417	39.6	42.1
4	Nunca	2,869	1,727,166	10.0	11.5
9	No sabe o no responde	2,363	1341206	8.2	8.9
Total		28,651	15081307	100.0	100.0

Campo P3_4_9 (Policía)					
Código	Descripción	Frecuencia		%	
		Muestral	Expandida	Muestral	Expandida
1	Muy frecuente	18,304	9,911,314	63.9	65.7
2	Frecuente	7,527	3,908,025	26.3	25.9
3	Poco frecuente	2,052	932,772	7.2	6.2
4	Nunca	302	144,104	1.1	1.0
9	No sabe o no responde	466	185092	1.6	1.2
Total		28,651	15081307	100.0	100.0

**Gráfico 5: Percepción Ciudadana de la Corrupción.**

FUENTE: Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental, 2011, Página oficial del INEGI, recuperado en junio de 2012, disponible en: <http://www.inegi.org.mx/sistemas/microdatos2/encuestas.aspx?c=30451&s=est>

La situación descrita anteriormente no es únicamente mala para la credibilidad y la imagen de la institución, afecta también en su funcionalidad, productividad y competitividad, en el aspecto interno del Congreso, y en cuanto a la cultura política genera una baja participación electoral (y ciudadana en general), y un deficiente uso de los mecanismos de control ciudadano sobre las instituciones, una actitud apática y en ocasiones anti-política. La corrupción es en realidad un vicio que corroe a las instituciones. Para contrarrestar un poco sus efectos se han creado políticas públicas correspondientes al

principio democrático de *Accountability* a las que se debe someter el conjunto de instituciones políticas de gobierno, incluyendo al propio Congreso que genera esa política.

La percepción ciudadana de los mexicanos sobre la confianza en sus instituciones no deja en buen papel a aquellas que se refieren a nuestros representantes en el Congreso. Los mexicanos han perdido la confianza en los legisladores y los partidos políticos, principales actores en el Poder Legislativo, pero ¿qué importancia tiene esto? La confianza a las instituciones es una forma de apoyo al régimen político, genera actitudes favorables para la democracia, generalmente ese respaldo surge del desempeño y los resultados de las autoridades políticas y del gobierno a grandes rasgos. Posteriormente se reflejará en la acción ciudadana y en la participación electoral y política (Morales, 2008: 161 – 186). Entonces el concepto de confianza se asocia a los resultados que percibe la sociedad y la capacidad que sienten tener para delegar ciertas decisiones en esas instituciones sin tener que estar siempre vigilándolas o controlándolas. La criminalidad y la corrupción afectan y disminuyen el apoyo a la democracia. Institucionalmente, la confianza genera un escenario opuesto al de la corrupción.

Hay un vínculo entre factores: confianza institucional, satisfacción con los resultados de la democracia y legitimidad del sistema, así que si hay detrimentos en cualquiera de las tres aristas podemos hablar de un deterioro en la calidad de la democracia, sobre todo en la participación ciudadana y su identificación con el régimen. Lo anterior ha sido caracterizado como una “desafección política” (Morales, 2008: 161 – 186). Entonces la gente no participará, la creencia generalizada será que la institución en cuestión ha sido corrompida (y ha bajado la confianza) y pasará a primer plano la personalidad de los políticos (o de los partidos) que son apoyados por la opinión pública, generando un círculo

vicioso de desconfianza, desgastando aún más la relación entre los representantes y los representados con la institución.

Viéndolo desde la cultura política la corrupción es un vicio muy costoso, ya que la percepción ciudadana acerca de sus instituciones, sobre todo las legislativas y policíacas, es en general de desconfianza. Esa desconfianza de la gente en sus instituciones se refleja en una desafección política, es decir, la gente ya no se interesa por esos asuntos ya que los siente perdidos y fuera de su alcance, así que deja de salir a votar y no promueve la participación en ningún sentido, generando un círculo vicioso en que los más participativos son aquellos que están dentro de la elite política o que tienen algún interés particular, capturando de nuevo las instituciones. Es por ello trascendental para la democracia contar con políticas de transparencia y rendición de cuentas que ayuden a elevar el nivel de confianza de los ciudadanos y a reducir la corrupción.

Al cerrar este capítulo se complementa la parte anterior relativa a la ciencia política, pero ahora con un estudio más cercano de las instituciones políticas, figuras sobre las que recae la política de transparencia. En este capítulo se hace uso de la comprensión de temas previos como el poder delegado en la estructura institucional para satisfacer las necesidades de la sociedad y la corrupción que puede presentarse cuando funcionan para satisfacer solamente a sus dirigentes. El presente capítulo analizó el funcionamiento institucional desde la perspectiva del Nuevo Institucionalismo, un enfoque plural que va más allá de las reglas formales e incorpora la parte informal de las instituciones. El énfasis que se ha dado



a esta corriente ha sido en puntos como el diseño, el discurso, el cambio en su proceso de institucionalización y la percepción ciudadana.

Dentro del Nuevo Institucionalismo hay también distintas perspectivas, para este estudio se han rescatado aportes de algunas de ellas, por ejemplo de la corriente denominada *principal-agent*, que deja claro que en el cumplimiento de la función legislativa, los miembros del Congreso juegan el rol de *agent*, aunque para que el rol de *principal* recaiga efectivamente en la población, y no en los partidos políticos, es necesario incorporar y ejercer los mecanismos de *Accountability* al mandato de representación; esta perspectiva tiene sus limitantes, por lo que se complementa con aportes del Nuevo Institucionalismo Sociológico, que, entre otras cosas, toma en cuenta la negociación política y el contexto que rodea a la estructura institucional y la consecuente adaptación que requiere; de manera especial, es útil el aporte del enfoque funcionalista/estructuralista, que permite explicar el funcionamiento y el diseño estructural de una institución en razón a las funciones que está destinada a cumplir.

Hay diversas maneras de considerar lo que es una institución, pero en general denota la presencia de normas o reglas de comportamiento compartidas en la colectividad, vistas con un carácter vinculante, formal o informal, que dan legitimidad y forma a las actividades o interacciones en la comunidad. Al constreñir los comportamientos y las decisiones, las instituciones van generando un orden y van alcanzando o alejándose de la institucionalización, proceso que implica un cambio, pues la situación no es estática. Goodin (2003) sugiere que el cambio institucional puede darse por accidente, por evolución o por diseño; mientras que Del Castillo (1997) lo identifica como producto de la planeación o de la adaptación. Podríamos considerar a las políticas de transparencia como producto de

la adaptación, pues rara vez se considera a la corrupción dentro del diseño, y son de reciente incorporación, en comparación con el origen de la estructura institucional sobre la que actúan. Este tipo de políticas públicas genera un cambio, tanto a nivel formal en cuanto a la normativa, como a nivel informal con los comportamientos. Para que la institución se mantenga funcionando correctamente debe contar con un sólido discurso y un apropiado diseño, ambas partes deben ser congruentes y complementarias. Lo más apropiado es incorporar una visión informal del diseño que da cabida a la subjetividad y discrecionalidad de la mente humana. Quien se encarga del diseño institucional debe estar consciente de la estructura y del sustento que encuentra en el discurso, para ello puede hacer uso de mecanismos de control como sanciones, filtros y el mismo discurso. La institución debe corresponder con el resto de las instituciones de su sistema político, así como con las políticas públicas con las que interactúa.

Finalmente, para las instituciones públicas es importante la cuestión de la confianza con la que la ciudadanía les percibe. Sobre todo en términos de corrupción, ya que las dificultades para medirla se soslayan con las posibilidades de medir la confianza percibida, según la propuesta de *Transparency International*. La confianza de la ciudadanía les brinda legitimidad y da cuenta del cumplimiento de sus funciones, de la satisfacción de las necesidades que le dan origen, del equilibrio entre *potentia* y *potestas*. Una institución corrupta difícilmente cumple con sus funciones. La corrupción y la confianza son parte de escenarios contrapuestos. Es preocupante que la confianza percibida en instituciones políticas como el Congreso y los partidos políticos se encuentre en los niveles más bajos, junto con otras instituciones como la policía o los sindicatos. La desconfianza que muestra la ciudadanía se relaciona con situaciones poco favorables para la democracia, como una

baja participación ciudadana en los asuntos públicos, un uso deficiente de los mecanismos de control ciudadano sobre las instituciones y una actitud apática o de desafección política que facilitan la captura institucional a la clase política. Es por ello de trascendental importancia para la democracia, la implementación de los mecanismos contemplados por la política de transparencia y rendición de cuentas, para contrarrestar los efectos de la corrupción política en la estructura institucional y recuperar la confianza y el control de la ciudadanía.



## **CAPÍTULO 4**

### **La Política Pública**

En el presente capítulo se aborda la problemática de estudio desde una perspectiva de políticas públicas, la finalidad del mismo no es definir los conceptos propios del estudio de las políticas públicas, sino aplicarlos al marco conceptual previamente establecido y en relación específica con las políticas públicas de transparencia que han servido como respuesta al problema de la corrupción. Aun así, es necesario hacer un breve recorrido por varios enfoques dentro del estudio de las políticas públicas para no quedar con una visión reducida ni dogmática, incorporando más perspectivas al análisis.

Ya sea visto como un proceso descompuesto en fases, o como una sola actividad con etapas traslapadas y sobrepuestas, la formación y consolidación de una política pública tiene relación con una multiplicidad de actores, con papeles distintos en cada etapa, así como con el contexto circundante, algo que vuelve notable al carácter político en el que se inmiscuye y que afecta a este proceso, por lo que es fácil determinar que la política importa, pero importa más aun, tratándose de una política institucional de alcance nacional, como es el caso de la política de transparencia. A punto de vista personal, es de especial importancia lo que ocurre en la implementación, pues además del presupuesto de un buen diseño necesario, es de una adecuada implementación de que depende el éxito o fracaso de una política pública.

Las políticas públicas de transparencia encarnan uno de los más recientemente incorporados principios que sustentan al gobierno de los estados democráticos contemporáneos (Rodríguez, 2004; O'Donnell 1997 y 2007; Schedler, 2008; Ackerman, 2006), se trata precisamente de la Transparencia y la garantía de Acceso a la información gubernamental. En concordancia, este tipo de políticas es de reciente creación y aplicación en México (Ackerman y Sandoval, 2005), pues su incorporación oficial como política pública lleva apenas poco más de una década. En contraste, surge a raíz de una demanda social nacional que llevaba mucho tiempo presente y que no podía esperar más, se consolida cuando las fuerzas políticas del país pasan por una época de alternancia y renovación, la transparencia aprovecha la ventana política generada por las pérdidas de un poder hegemónico que era favorecido por la oscuridad del entorno político y una administración pública sin control ciudadano. A pesar de una incipiente implementación, a la fecha ya todas las entidades cuentan con la legislación en la materia y con los cuerpos encargados tanto de su vigilancia, aunque todavía hay una gran heterogeneidad en cuanto a contenidos.

#### **4.1 - Diversos Enfoques de las Políticas Públicas**

Las políticas públicas son la manera en que actúa un Estado para resolver problemas, satisfacer necesidades o hacer más eficiente algún aspecto de su gestión, generalmente lo hace para solucionar las fallas del mercado o las fallas del gobierno, aunque Arellano (2007: 39 - 41) propone que también podemos identificar fallas de transparencia, que se analizan más adelante. Las políticas públicas que ocupan al presente

estudio obedecen a un problema ocasionado por una falla de gobierno, la corrupción, y también solucionan las fallas de transparencia que presentan los sujetos obligados.

La corrupción puede entenderse de muchas formas<sup>66</sup>, aunque en esta etapa del estudio hay que entenderla como un asunto público, como una situación que daña o pone en peligro a la sociedad, como un tema que está presente en la agenda pública. La corrupción hace referencia a un mal uso del poder, a usar las atribuciones otorgadas por el poder de una institución política para conseguir objetivos o intereses personales en un contexto oscuro. Lo anterior se traduce como un problema público que debe atenderse mediante una política pública, ya que dichas instituciones han dejado de ser confiables (o por lo menos son mucho menos confiables que antes de la corrupción), ya no sirven para cumplir las funciones para las que fueron creadas, pues se encuentran a expensas de cumplir primero con los intereses de sus titulares o funcionarios y luego pueden dedicar tiempo o recursos para satisfacer a la sociedad y sus necesidades; es decir, el problema es que la gente deja de recurrir a las instituciones, deja de confiar en ellas ya que no recibe la respuesta esperada a sus demandas y la institución por sí misma no es capaz de cumplir su objetivo. Por consiguiente, la institución cae en un desuso, o en un mal uso, incluso se presenta una actitud adversa a la institución, ya que para la opinión pública esa es una institución corrupta.

Para mitigar los daños causados por este problema público, el gobierno ha emprendido diversas acciones o políticas públicas, aunque lo que se entiende por ello es

---

<sup>66</sup> Desde las más tolerantes, que ven a la corrupción como un mal necesario para intermediar entre el Estado y la sociedad, entre el orden jurídico y el orden práctico (Escalante, 1989, en Olvera, 2011: 318); hasta las que piensan que debe ser retirada del discurso del poder para desenmascararlo, ya que representan al poder luego de ser fetichizado o desvirtuado de su rumbo original y es la herramienta con que el grupo en la elite política se refuerza (Dussel, 2006: 13), o aquellas que le reconocen a la corrupción la cualidad de ser usada por los poderes fácticos para obstaculizar la democracia a su favor (Olvera, 2011: 311).

cambiante. Los usos o las acepciones del concepto de política pública cambian según el contexto en que se usen: ya sea como un campo de actividad, una propuesta deseada, las decisiones del gobierno, su impacto, el proceso o como una propuesta interpretativa. Para fines de este estudio, la acepción más útil de política pública, y que explica de buena manera el actuar del Estado, ya que refleja de manera cuantificable el seguimiento que se le da mediante programas instrumentados, organismos establecidos o legislación al respecto, es la que deriva de la definición de política pública propuesta por Dye (1972: 2): “*Es todo aquello que un gobierno decide hacer o no hacer*”. Rescatando en particular la primera parte de la definición, lo que sí hace el gobierno, ya que lo que decide no hacer es difícil comprenderlo en un estudio como este. Lo que sí decide hacer es la serie de políticas que el gobierno ha resuelto emprender contra la corrupción, de manera destacable lo referente a la transparencia y rendición de cuentas, así como los respectivos juicios de responsabilidad contra los funcionarios corruptos, o las diversas sanciones que pueden imponer los organismos supervisores.

En este caso particular, las decisiones del gobierno han tomado muchas formas, desde generar leyes que promuevan un entorno transparente en el que no pueda haber corrupción, leyes que permitan hacer juicios y castigar a quienes incurren en esas faltas, y mecanismos de rendición de cuentas y acceso a la información al alcance de toda la población. También cuentan como un resultado de esas decisiones los organismos creados para esos fines<sup>67</sup>.

---

<sup>67</sup> Por ejemplo, las leyes federales, tanto la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública y Gubernamental, creada en 2002, como sus respectivas replicas en los niveles locales generadas en la última década, al igual que la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación generada en 2009 enfocada más a la información financiera; relacionadas con la implementación del Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción, inscritos en el Plan Nacional de Desarrollo



Al respecto de los primeros objetivos teóricos de la acción estatal, es necesario responder tres preguntas relacionadas con la corrupción: a) *¿qué hace el Gobierno?* para solucionar el problema de la corrupción el Gobierno ha generado la legislación, los organismos y los programas relacionados a la transparencia y la rendición de cuentas<sup>68</sup>; b) *¿por qué lo hace?* por que como resultado de la corrupción, podemos notar el bajo nivel de confianza en las instituciones que presenta la población en los índices y encuestas<sup>69</sup> a nivel nacional, incluso al compararlos con otros países nuestro lugar en corrupción es de los más altos<sup>70</sup>, lo cual es el reflejo de un daño tremendo para nuestras instituciones; c) *¿cuál es su efecto?* la reducción de los espacios de obscuridad que generan asimetrías en la información, en que los funcionarios corruptos suelen actuar en busca de lograr sus intereses, la presencia de esos espacios y asimetrías se ha reducido drásticamente al compartir públicamente la información (Vergara, 2005: 6), lo que genera un entorno más transparente inhibitorio de este tipo de conductas.

Hay varias perspectivas o maneras de hacer un acercamiento al problema público y a las políticas públicas vinculadas, en ello se abunda a continuación, son conocidos como enfoques interpretativos, ya que permiten tomar una postura de análisis para ver el asunto con distintas lentes que cambian el panorama y que juntos ayudan a nutrir las respuestas de lo planteado con anterioridad.

---

de los últimos dos sexenios, con miras de largo alcance; del mismo modo, han sido decisiones del Gobierno establecer a los organismos supervisores en la materia, tanto a nivel federal (IFAI), como regional (CEGAIP y sus similares en otras entidades).

<sup>68</sup> Los mencionados en la nota anterior.

<sup>69</sup> Se hace referencia a los Índices de Confianza en las Instituciones (Mitofsky, 2010 - 2012) y a la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (INEGI, 2011), ambos incorporados parcialmente en el capítulo 3 y como anexos 2 y 3 del presente trabajo;

<sup>70</sup> Esta misma comparación se retoma en el capítulo 5, reforzada con el Índice de Percepción de la Corrupción elaborado por *Transparency International*.

El análisis puede realizarse con un énfasis en el objeto como destino al que se enfoca el estudio, el análisis de políticas públicas puede llegar a múltiples objetos de estudio, entre ellos:

- *el proceso*: es un enfoque que observa una serie de fases por las que pasa una política pública, que en este caso abarca desde la agenda y diagnóstico de la corrupción política, pasando por la formulación y la implementación de la legislación sobre transparencia y las demás políticas públicas, así como de los procedimientos necesarios y juicios de responsabilidad, hasta culminar en la etapa de su evaluación mediante indicadores específicos; si se aplica un análisis bajo este enfoque, es interesante que el Congreso juega un papel determinante en la fase de agenda y diseño de la política pública, pero es interesante que al entrar en la etapa de implementación la cosa cambia y se convierte en uno más de los sujetos obligados.
- *los actores*: en el caso de la política pública en cuestión, serían los legisladores que crean dichos procedimientos, las autoridades u organismos constituidos para supervisar y dar cumplimiento a la transparencia, la sociedad civil que hace presión mediante su participación, y las asociaciones y grupos que pueden tener injerencia en dependencias dedicadas a la supervisión de la transparencia y la rendición de cuentas, por el lado opuesto se ubican a todos aquellos sujetos obligados por la legislación para rendir cuentas;
- *el contexto*: es importante considerar que para que los funcionarios públicos y los políticos pongan restricciones a su propio comportamiento, el entorno requiere una presencia de negociaciones políticas para lograr un acuerdo a nivel

federal en un mismo sentido, lo cual resulta difícil de concertar, más en un Estado con instituciones débiles y poco confiables que han sido colonizadas por los partidos políticos reticentes al control, de quienes dependen los funcionarios para llegar al poder, al igual que depende buena parte de sus decisiones tomadas, un entorno oscuro que permite a sus funcionarios actuar discretamente en busca de intereses distintos a los sociales;

- *los efectos:* destaca la evaluación del impacto de las medidas que se han implementado, y en el caso particular de la transparencia y la rendición de cuentas, los efectos han sido positivos en cierta medida, aunque todavía el trayecto es muy largo, si bien el problema sigue siendo de los mayores inconvenientes percibidos en nuestra sociedad, el contexto ha ido aclarándose gradualmente, resultando en cierta reducción de las prácticas corruptas que no son del todo medibles, ya que precisamente una característica de la naturaleza de la corrupción es abarcar conductas ocultas e ilícitas; y el dicho anterior puede sustentarse con simples inferencias de sentido común, ya que es un terreno que hasta antes de este tipo de políticas carecía de regulación, era una laguna política el comportamiento de los propios mandatarios, ahora se permite que los ciudadanos exijan a quienes trabajan para ellos, pagados por sus impuestos y designados, en algunos casos por su voto, que les entreguen la información que soporta sus decisiones, compruebe sus acciones y aclare el uso de los recursos que manejan, por lo que el ciudadano ahora se sabe con el derecho a pedir cuentas y el funcionario se sabe responsable, aunque en muchos casos haga lo posible por escapar del ojo público y esconder la información que demuestre su irresponsabilidad; por lo anterior es sencillo inferir que los efectos de incorporar

este tipo de políticas son saludables para la democracia, en definitiva, más positivos a los de un panorama en que no existan este tipo de políticas.

- *y el contenido:* las prácticas de transparencia y rendición de cuentas buscan erradicar las prácticas corruptas en todos los niveles políticos, incluyendo a los tres poderes: ejecutivo, legislativo y judicial, en los planos locales y federal. En un principio la transparencia se enfocaba en las instancias de la Administración Pública, es decir, del Poder Ejecutivo (que es el área que más avances en cuanto a control presenta, en términos de mecanismos y sanciones a los que se someten sus funcionarios), pero ahora la legislación ha incorporado al resto de los poderes, al Legislativo (Congresos locales y el de la Unión) y al Judicial (desde la Suprema Corte de Justicia hasta los pequeños juzgados auxiliares), así como a los organismos autónomos (CNDH, IFE, Universidades), brindando un entorno transparente que niegue las posibilidades de hacer mal uso de los recursos y el poder institucional.

Ahora, si no se enfoca en el objeto al que se dirige el análisis, sino al punto del que se parte para explicar, o la perspectiva de análisis, pueden ser tres enfoques básicos: uno con énfasis en los *actores*, destacando la decisión y su racionalidad; otro con énfasis en las *instituciones*, destacando las reglas del juego; y uno más con énfasis en la *interacción*, destacando las relaciones de la política. Es necesario que estas perspectivas se complementen en ciertos aspectos para una mejor comprensión de un fenómeno tan amplio como la corrupción política.

Parece adecuado para explicar el problema derivado de la corrupción, en un punto inicial, debido al nivel de análisis individual que permite deslindar la corrupción del

sistema y enfocarlo en el individuo que por elección propia decide quebrantar su labor, es decir, alguien que decide por sí mismo, luego de una ponderación de los costos y beneficios que le representan sus posibles acciones, si cumple con las funciones que la sociedad le ha encomendado, o con funciones desviadas a favor de sus intereses, el primer enfoque, en dónde se analiza con un énfasis en cómo el actor –que en este caso es el funcionario público- sustenta la toma de decisiones en su propia racionalidad, dejando de lado las peticiones del pueblo y las funciones de la misma institución, en busca de sus intereses personales. Es decir, para que la corrupción se lleve a cabo (y automáticamente se vuelva un problema para la sociedad que posteriormente se intentará solucionar con la política en cuestión) solamente es necesario que el actor político (funcionario público) decida actuar de cierta manera, posteriormente, esta misma corrupción se propagara al nivel de las instituciones y de las relaciones políticas, pero el problema surge en un plano individual.

Luego de considerar que la corrupción surge en el nivel individual, pero se propaga a la institución que es dirigida en sus funciones por determinada persona en un cargo de autoridad, es apropiado incorporar una perspectiva de énfasis institucionalista, el análisis aquí inicia en la institución política como variable explicativa, gracias a la institución se permite avanzar en el proceso de formulación de políticas públicas, pues es a las instituciones a quienes se dirige la instrumentación de las políticas de transparencia y es a través de ellas que se substancian las solicitudes. En este enfoque es útil el esquema de naturaleza funcionalista que se deriva del modelo de la caja negra propuesto por Easton (1992: 221 - 230) cuya aplicación se detalla en seguida, para considerar la preponderancia de los resultados del proceso institucional. Para esta perspectiva, el principal limitante es el

entorno que es contingente y hace variar los resultados de la misma política de un contexto a otro.

Aplicando dicho modelo de la caja negra de Easton (1953: 221 - 230) al estudio de la corrupción como un problema público, serían sus elementos: los *inputs* como equivalentes a los insumos que ponen en funcionamiento al sistema político para generar las políticas públicas de transparencia, consistentes en las demandas de la sociedad por recuperar la confianza en instituciones funcionales y dejar de tener malos funcionarios que hacen un uso personal de las facultades institucionales, al igual que el reclamo por la rendición de cuentas y el acceso a la información que maneja el gobierno, todo esto incentiva al gobierno para garantizar e instrumentar las políticas en cuestión; al interior de la caja negra están los tomadores de decisiones, los encargados de diseñar las políticas públicas, que en esta ocasión son, por una parte los legisladores que se han encargado de dar forma a las leyes de transparencia y de rendición de cuentas, y por otro lado, los miembros del poder ejecutivo que tienen a su cargo el diseño de los programas de combate a la corrupción; que a su vez, generan *outputs* para el resto de los elementos del sistema político, que son identificables en las mismas leyes y mecanismos de transparencia y rendición de cuentas que han diseñado; al igual que los procesos para sancionar o hacer juicios de responsabilidad para quien corresponda; así como la instauración de los organismos supervisores que permitan la viabilidad de lo anterior y las instancias internas en las dependencias requeridas para el despacho de las solicitudes ciudadanas; y el *feedback* del sistema se ve reflejado en la nueva actitud de confianza -o en la recepción negativa- que se puede generar luego de implementar estas políticas, es decir, se nota en el resultado satisfactorio o insatisfactorio de la política y retroalimenta el proceso mediante las

nuevas demandas que entren a la caja negra. Es un tipo de políticas que ha ido generando un cambio institucional, por lo que las etapas de este modelo también se van actualizando, además debe entenderse en términos meramente normativos, dado que el modelo es de tipo ideal y puede ser que ello le impida empatar completamente con el sistema que se analiza.

Ahora bien, la explicación desde un modelo racional de política pública, es que la pretendida racionalidad perfecta con la cual los tomadores de decisiones que tratan de resolver el problema de la corrupción, es una racionalidad que debiera tener en cuenta a toda institución política y su desempeño particular, para lo que previamente deben crear un entorno transparente donde no queden espacios para actuar con otro interés al institucional, para una racionalidad pura debe haber una total vigilancia de las acciones de los funcionarios, clarificando su objetivo mediante el control del entorno que erradique la corrupción<sup>71</sup>. Las emociones personales y el clientelismo político deben dejarse de lado por parte de quien tome la decisión, todo con el fin de que las instituciones se vuelvan limpias y funcionales, y la gente recupere su confianza en ellas.

La realidad dista bastante del mencionado modelo racional, el hombre que decide, se ve limitado por el entorno, por la información que tiene a su alcance, por sus capacidades, por el tiempo y por los recursos, así que, según Simon (1943) se topa con una *racionalidad limitada*, por lo que buscará la primera solución satisfactoria. El tomador de decisiones sabe que no conoce por completo cómo operan todas las instituciones políticas y los intereses e información manejados por los funcionarios que las integran en particular, también es consciente de que el entorno político es incontrolable e impredecible y

---

<sup>71</sup> Sin embargo, ésta es una decisión que difícilmente permite la realidad, teniendo una plaga de conductas corruptas en las instituciones.

difícilmente todas las acciones de las autoridades serán dadas bajo plena luz y claridad, ni en concordancia con los intereses institucionales o sociales.

Por lo tanto, durante la toma de decisiones para delinear la solución al problema de la corrupción, el tomador de decisiones no buscará el total control y la decisión que le brinde la solución óptima y completa, sino que optará por una solución que le parezca satisfactoria en algún sentido y que sea viable políticamente, tomando inconscientemente una decisión limitada por el tipo de racionalidad que posee. La manera que aparentemente ha sido la más adecuada de hacer esto, es diseñando formas de regulación, inhibición y penalización de las posibles conductas desviadas de los funcionarios, es decir, habilitando auditorias, sanciones y juicios de responsabilidad. Así que, con estas decisiones, por limitadas que sean en cuanto a conocimiento efectivo sobre causas y consecuencias de la corrupción política, se va aclarando el entorno de oscuridad en el que han funcionado los gobiernos. Su pronunciamiento legal, conforme al proceso establecido constitucionalmente, bajo la forma de leyes que constriñen el comportamiento de los funcionarios se traduce en leyes de transparencia y rendición de cuentas, al igual que en organismos dedicados a ejecutarlas y vigilar su ejecución.

Si se ubica esta racionalidad limitada en la toma de decisiones en el contexto, deja de haber solamente un actor que está limitado racionalmente, es posible contemplar una pluralidad de organizaciones y de actores y, por lo tanto, una pluralidad de racionalidades limitadas. Esto es lo que Cohen, March & Olsen (1972: 1, 2) llaman las *anarquías organizadas*, en referencia a organizaciones caracterizadas por sus preferencias problemáticas y que para el sistema de la política pública contra la corrupción se puede ver como una variedad inconsistente de preferencias y objetivos, pues mientras un actor puede



concentrarse en la rendición de cuentas, otro puede afanarse en hacer transparente el contexto, otro puede emplearse en juzgar a los corruptos y así sucesivamente, de manera que existe una variedad de actores con diversas soluciones al mismo problema de la corrupción en diferentes tiempos o etapas, su tecnología confusa (los procesos no del todo entendidos por sus miembros, ni por toda la sociedad) y una participación fluida (los participantes varían en el monto de tiempo y esfuerzo invertido en sus tareas, hay organismos que todo el tiempo vigilan la conducta institucional, mientras otros colaboran solamente cuando les hacen auditorias y los ciudadanos solamente solicitan la información cuando les es de interés). Cada unidad sabe lo que quiere pero no se coordinan entre todas.

Esas divergencias de soluciones, temporalidades y la multiplicidad de actores que las aplican y que participan en ellas, hacen que las políticas públicas contra la corrupción no estén perfectamente coordinadas, ya que, por un lado están los legisladores, por otro las instancias supervisoras<sup>72</sup> también con facultades regulativas, por otro los jueces del Poder Judicial que decidirán la responsabilidad de los infractores de la norma instituida, por otro lado más las Unidades de Enlace o los Comités al interior de las instituciones para despachar la información, por otro la sociedad civil y las organizaciones que vigilan el buen cumplimiento de los funcionarios y que hacen valer y accionar el Derecho a la Información; cada organización con sus comportamientos internos y particulares. Por ello es que ante este escenario de aparente anarquía, la acción pública debe implicar una intervención organizacional centrada en las entidades donde se practica la corrupción a las cuales se dirigen las políticas contra ella<sup>73</sup>, esto es, para que todo el proceso contra la corrupción se

---

<sup>72</sup> Como el IFAI a nivel federal en el terreno de transparencia, y a nivel local la CEGAIP, mientras que en el terreno de la rendición de cuentas las Auditorias Federal y Locales hacen lo propio.

<sup>73</sup> Las políticas públicas en contra de la corrupción al ser introducidas en las organizaciones resultan ser la intervención organizacional por sí mismas, solo que enfocadas en solucionar la corrupción exclusivamente, ya

dé de manera coordinada y funcione correctamente. Porque a pesar de fragmentarse en diversas y diferentes comunidades (organizaciones) la acción pública anti-corrupción debe sumar un conjunto de acciones homogéneo por parte del Estado. Ya que el papel del Estado es diseñar las políticas que originen el contexto en donde predominen las convenciones sociales opuestas a las de la corrupción<sup>74</sup>.

Lamentablemente en el caso de estudio hay varios discursos que no son del todo son coincidentes, ya que las instancias de control autónomas que deben promover la participación ciudadana y castigar a los funcionarios corruptos no lo hacen como deberían<sup>75</sup>, como la CEGAIP, que no refuerza con acciones el discurso de la transparencia, pero eso será visto a fondo en el último capítulo.

La política que emprenda el gobierno para solucionar este problema será el resultado de una interacción entre una multiplicidad de actores (la sociedad civil, el mismo gobierno, los legisladores, las autoridades competentes) con distintos intereses (recuperar la confianza institucional perdida, crear un entorno claro que no permita esas prácticas, exigir

---

que si se observa a largo plazo, produce al igual que una intervención, un cambio organizacional ante una situación problemática.

<sup>74</sup> Esto puede hacerlo mediante un proceso de socialización en las escuelas, las dependencias y sobre todo en los medios de comunicación que son los que más rápidamente transmiten los mensajes del gobierno. En cuestión de políticas públicas los constructos sociales, son insertos en la política como mensajes que son absorbidos por los ciudadanos y afectan en su orientación y participación. Posteriormente sirven para formar la agenda pública y para legitimar la decisión política. La política manda a su vez mensajes mediante su discurso de lo que el gobierno supuestamente debe hacer en materia de corrupción, de lo que los ciudadanos merecen (y lo que no) y las clases de actitudes y patrones de participación que son apropiados tanto por los funcionarios, como por los usuarios de las instituciones (Schneider y Sidney, 2009: 105, 106).

<sup>75</sup> Según la clasificación de Schneider y Sidney (2009: 106, 107) que comprende 4 tipos de constructos: aventajados, contentientes, dependientes y desviados, los políticos parecen obtener capital político cuando sus acciones favorecen a los aventajados o cuando castigan u oprimen a los desviados, sin embargo, el constructo social sobre los funcionarios corruptos los coloca en una posición desviada en la apreciación social de lo que deben de hacer, también a la institución la deja en un mal lugar, por tanto, la solución correcta y que generaría apoyo al gobierno (una mejoría en los índices de confianza, mayor apoyo electoral, etc.) es por medio de un *discurso* de políticas públicas basado en el castigo y la represión de este tipo de conductas. Por ello en este enfoque son muy importantes las sanciones y los juicios de responsabilidad que castigan a los corruptos o los retiran del cargo, desvinculándolos de la institución o resarciendo el monto del daño al erario público. Este discurso dará una identidad más saludable a las instituciones y una mejor percepción a la sociedad.

cuentas claras y castigar a quien no las dé, etc.) en un contexto incierto y una estructura conflictiva; ya que debe aplicarse en todos los ámbitos de gobierno y en todos los niveles, donde las caras de la corrupción son muy variadas. Esta situación implica una negociación permanente, en la que hay que tomar en cuenta el poder de negociación que tienen los actores y cuál es su intención, ya que si la intención de los que dominan es mantener un entorno oscuro, será difícil eliminar la corrupción.

Como se ha visto, es complejo lo que tiene que pasar para que haya una política pública funcional, sin embargo, hay también un paso previo fundamental, ya que sin su presencia, difícilmente llegara a existir cualquier política pública. Para que se genere una política pública, aquellos que la planean deben considerar que responde a un asunto público importante, es decir, la fijación de dicho tema en la agenda. La condición para que un asunto se convierta en público es que un actor político con capacidad para llevarlo al proceso lo adopte como propio. Según Casar y Maldonado (2008: 10) la tipología de *agenda setting* basada en los procesos políticos puede tener diversas manifestaciones<sup>76</sup>. En el momento en que se construye la agenda del gobierno es cuando más indispensable es la participación ciudadana, esto para contrarrestar el déficit de legitimidad de la acción gubernamental. Por lo anterior Caldera (2012: 155) recuerda que “la política importa” ya que además de la legitimidad que brinda, se logra un acercamiento mayor a la vida democrática.

La fase de agendación requiere que el hecho social se considere como un problema público susceptible de ser atendido por instancias político-administrativas. La situación se

---

<sup>76</sup> Agenda pública: temas que la ciudadanía busca posicionar para obtener atención de los representantes; agenda política: temas con prioridad en el debate y acción de los actores políticos que pueden impulsarlas; y agenda gubernamental: prioridades que el gobierno plantea como proyecto y que busca materializar en su mandato.

vuelve un problema cuando la sociedad así lo reconoce dentro del marco normativo, pero también debe ser reconocido por los políticos y los gobernantes. Para la elaboración de la agenda es de crucial importancia el ámbito político y los valores e intereses que interactúan. Los gobiernos tienen capacidad limitada y los problemas no son dados *a priori* sino que se reconocen e identifican, al tiempo que se toman en cuenta los recursos. Se debe hacer que coincidan todos los tipos de agenda para que una política sea favorecida. Para que se reconozca al problema en la agenda, debe tener un amplio reconocimiento en la comunidad; que sea susceptible de ser atendido; y que sea competencia gubernamental. De acuerdo a lo anterior, un mecanismo facilitador es la colaboración sociedad–gobierno mediante la participación informada y el compromiso ciudadano<sup>77</sup>. Para ello se necesitan instancias que recojan la preferencia ciudadana y formen una red de comunicación social, una interface entre estado y sociedad que sea una arena pública institucionalizada. Es más fácil lograrlo inicialmente al nivel local. Por ello los Congresos están facultados para la regulación local y la creación de instancias controladoras.

Hay actores más capaces que otros para incorporar temas en la discusión social, por ello la agendación es una etapa en la que se busca imponer intereses y valores al resto de los actores, la diferencia es que si logra imponerse cierto actor en esta etapa, habrá obtenido una ventaja en las discusiones posteriores y ciertos temas o sectores serán luego ignoradas al no haber pasado de esta etapa. La aceptación política es lo que hace al programa viable

---

<sup>77</sup> Algunas estrategias que sugiere Caldera (2012: 164) son: reforzar el sector asociativo; buscar la participación del ciudadano no organizada; y potenciar el cambio hacia una cultura más participativa. Algunos mecanismos que han probado su efectividad son: las consultas a las comunidades; los mecanismos deliberativos (e informativos); los de democracia directa; y otros como paneles y presupuestos participativos. Todos tienen sus ventajas y desventajas, pero si no se da el uso adecuado puede ocasionarse un *impasse* y el gobierno verá trabada su acción. La clave está en la participación libre e informada del ciudadano en este tipo de mecanismos. Aun así, es posible que la misma participación ciudadana sea usada con fines clientelares y partidistas, lo que la aleja de los fines democratizadores. El diseño institucional debe promover los valores de la democracia participativa, procurando la igualdad de poder entre los participantes que deliberan, haciéndolos parte de la etapa de agenda y diseño de la políticas

políticamente, según Lahera (2006: 83): *“Habitualmente un programa es una selección de temas y propuestas hecha por el sistema político, principalmente por los partidos”*. Los partidos canalizan sus propuestas a través de sus miembros y la disciplina partidaria hacia dentro del Congreso y los demás puestos de elección popular.

La agendación, diseño e implementación, son solo algunas partes de un proceso general para generar políticas públicas, que no necesariamente llevan un orden lineal. El proceso de las políticas públicas debe entenderse por partes para facilitar su análisis, siguiendo a Lindblom (1991: 11 - 13), como un orden lógico, más que cronológico, pues las fases a veces se desordenan en el tiempo, pero lógicamente siempre siguen un camino. El proceso de las políticas se constituye de las fases de agendación, formulación o diseño, elaboración, implementación y evaluación, o en palabras de Lindblom (1991: 11): *“Primero se estudia como aparecen los problemas y se recogen en la agenda de decisiones del gobierno sobre políticas públicas, luego se estudia cómo la gente plantea los temas para la acción, como proceden los legisladores, como luego los funcionarios implementan las decisiones y finalmente como se evalúan las políticas”*<sup>78</sup>.

En todas las etapas es importante tomar en consideración la articulación de la política pública con el entorno político en miras de mejorar la política en cada etapa, ya que cada etapa puede tener sus fugas. En cuanto al origen o la agendación, no todo problema público pasa el filtro de la política para entrar en la agenda del gobierno, ni todos los temas de la agenda se materializan luego en forma de programas; en el diseño puede fallar si no se contemplan todos los aspectos institucionales por la comunidad de quienes toman la

---

<sup>78</sup> El mismo Lindblom (1991: 11) aclara que esta percepción varía para distintos autores, por ejemplo, para Laswell (1962, en Lindblom, 1991: 11) los pasos son: información, recomendación, prescripción, invocación, aplicación, valoración y término. Sin embargo, por la claridad y sencillez de la propuesta de Lindblom, ésta resulta más útil para el presente estudio.

decisión; en la gestión o implementación puede haber gran número de factores que la hagan fallar al momento de volverse realidad; la evaluación si no es correcta puede no servir para nada o simplemente ser complaciente con quienes la patrocinan.

El enfoque de procesos brinda perspectivas más sociológicas y analíticas sobre la estructura del problema público y la interacción de varios actores y sus acciones respectivas durante diferentes momentos. Como se ha dicho, este tipo de políticas de combate a la corrupción muestra un doble papel del Congreso en atención a la fase en que se encuentre el proceso, mientras en las etapas de agendación y formulación su carácter es de negociador político y tomador de decisiones, en la fase de implementación se somete al mismo régimen que el resto de las instituciones públicas, quedando bajo el control de las instancias autónomas y de la participación ciudadana<sup>79</sup>.

Algo que es seguro, es que el contexto es determinante durante la mayor parte del proceso de políticas públicas, además de que políticas como las de combate a la corrupción intentan modificar situaciones que se dan precisamente en el contexto, es decir, en este caso, las políticas públicas y el contexto son recíprocamente influyentes, o al menos esa es la intención; por lo que es menester respetar y resaltar la importancia que tiene la política a fin de cuentas en cuestión de políticas públicas, en otras palabras, para las políticas públicas la política importa.

---

<sup>79</sup> En Latinoamérica es tan importante la legitimidad (y la crisis que conlleva su ausencia) que al mismo tiempo ha generado un buen avance en el terreno de transparencia en cuanto a elección y desempeño de los funcionarios, pero sigue siendo fundamental para ese avance la participación ciudadana. Según Caldera (2012: 162) el fin no es sustituir a la representación política, sino complementarla de manera efectiva y hacerla participativa.

## 4.2 - La Importancia del Contexto Político

Para la elaboración de políticas públicas es de vital importancia lo que suceda en el contexto político en que se ubican, es notable su intrínseca relación:

*“Lejos de ser dos esferas separadas (la política y las políticas públicas), se trata de dos fracciones de espacio público que van a interactuar constantemente y a alimentarse mutuamente mediante un complejo juego de intercambios, asociando actores políticos, estructuras burocráticas y clientelas diversamente involucradas por la elaboración y la puesta en práctica de ciertas políticas públicas” (Surel, 2006: 68).*

Durante varias etapas del proceso de políticas públicas es identificable la presencia o influencia de la negociación política. Al reconocer la importancia del contexto político, es consecuencia lógica pensar en la presencia de determinada negociación o juego político. En cuanto a la negociación política, resulta explícita la literatura de la Teoría de Juegos retomada por Shepsle (en Goodin, 2003: 284, 285). Aplicando esta Teoría de Juegos<sup>80</sup> al interior del Congreso, los atributos de los legisladores son el poder de iniciativa, de voto y de veto; las oportunidades se hacen explícitas cuando el partido aprovecha el número de escaños al momento de votar alguna propuesta. Las preferencias son las evaluaciones del legislador sobre los resultados que le permiten elegir su actuar, en el caso del Congreso, el agente (o legislador) se puede orientar por los beneficios de un cargo o por la colocación de una política pública. La tecnología de negociación de acuerdos es la forma del juego, las reglas con las que se negocia. Se debe evaluar lo que es factible, pero es pertinente tomar

---

<sup>80</sup> Que señala que los agentes que son parte de un acuerdo llegan a concretarlo con una carga de atributos, oportunidades, creencias y preferencias (Shepsle, en Goodin, 2003: 283 – 298). La negociación convierte a sus aportes en un resultado. Los atributos son los recursos que afectan a los resultados, su alteración modifica también el resultado. Las oportunidades son las ocasiones en las que un agente puede poner en juego sus atributos.

en cuenta la posibilidad de imprevistos. El agente también debe ocuparse de su reputación, ya que ser alguien conocido por el cumplimiento de sus compromisos le aumenta la confianza que recibe y la posibilidad de ganancias en futuros acuerdos.

Como se ha visto, las políticas de combate a la corrupción, no se reducen a una negociación al interior del Congreso, por lo que es posible analizar este esquema de negociación (Shepsle, en Goodin, 2003: 284, 285) también en el contexto político, respetando el peso específico del Congreso. Los principales actores que se observan con un peso considerable en la negociación de transparencia y rendición de cuentas son: los legisladores (pertenecientes a su vez al Congreso como organización y a su Partido Político como organización); la ciudadanía y la sociedad civil organizada; los organismos supervisores autónomos; las autoridades e instituciones obligadas (con sus respectivas Unidades de Enlace o Comités de despacho de la información); y en menor medida los medios de comunicación.

En la consideración del presente trabajo de análisis, resultan atributos destacables: los de los legisladores, ya que son ellos quienes tienen la prerrogativa de llevar el asunto de la corrupción como un problema hasta el Congreso, que es el lugar donde tomará la forma de política pública para su combate, y se irá actualizando repetitivamente; por su parte la ciudadanía tiene el atributo relativo al mayor empuje para que se consoliden estas políticas necesarias mediante su participación, además de la legitimidad que les brinda al hacer un adecuado y frecuente uso de ellas, su mayor fuerza para negociar radica en el voto que significa la permanencia en el poder de los legisladores o su partido político; los organismos supervisores en un primer momento no cuentan con un atributo tangible, pero es a partir de la implementación que se vuelven trascendentales al representar la única



garantía, mediante sus sanciones y resoluciones, de que la corrupción se combata efectivamente; el atributo que pueden usar para la negociación las instituciones obligadas es precisamente la información de todo tipo que poseen; los medios, cuando son libres, e interesados en combatir la corrupción, son el canal apropiado para dar a conocer las acciones emprendidas y evidenciar a los funcionarios corruptos.

Respecto a las oportunidades, en este caso, se ha aprovechado una clara oportunidad política, producto de la pérdida del poder hegemónico de un partido político, una alternancia en los diversos puestos de elección pública que la oposición y la ciudadanía han usado para dar fuerza a un reclamo por limpiar los procesos por los que se accede al poder y la manera en la que se hace uso del mismo y las facultades que de él derivan; posteriormente las oportunidades han surgido cuando el tema cobra importancia para la opinión pública, lo que ha permitido reforzar las posibles sanciones e incluso la autonomía de las autoridades supervisoras, así como difundir la participación ciudadana; incluso hay oportunidades que se generan al ser un tipo de políticas de reciente impulso a nivel internacional, por lo que ciertos organismos, como el Banco Mundial, las promueven. Las creencias que motivan a las políticas de transparencia y rendición de cuentas se ven reflejadas en la percepción de la sociedad, que en su mayor parte considera a los legisladores y a los funcionarios en general como altamente corruptos y que dan un mal uso a las funciones institucionales, como contraparte, hay también arraigadas creencias en los funcionarios de que si pierden el control sobre la información se vuelven más vulnerables; mientras que las preferencias son identificables con las fuerzas que actúan a favor o en contra del cambio que implica implementar estas políticas: por el lado de las resistencias están básicamente toda la variedad de servidores públicos e instancias que operan con

presupuesto estatal y que consideran al control de la información como un recurso que no quieren dejar de tener, así como cualquier instancia (autoridad de supervisión o medio de comunicación) que llegue a verse coaccionada por la presión de la influencia de los políticos; y por el lado de las preferencias en favor de este tipo de políticas están principalmente la ciudadanía y la sociedad civil organizada, así como cualquier representación que puedan tener en las instituciones involucradas, al igual que las instancias supervisoras y los medios de comunicación, cuando actúan en efecto libres de las presiones políticas y de manera autónoma en pro de la divulgación informativa.

Los mecanismos de verificación del cumplimiento de la negociación también son parte del mismo acuerdo, por eso es tan importante la etapa de la implementación<sup>81</sup> en cuestiones de la política de transparencia: *“mientras la tecnología de negociación de acuerdos transforma los aportes de los agentes en un acuerdo, las creencias brindan una predicción sobre la manera en que el acuerdo se implementara realmente”* (Shepsle, en Goodin, 2003: 287). Desafortunadamente, este tipo de análisis guiados por la teoría de juegos no toma en consideración la manera exacta en que se implementa el acuerdo, y pierde de vista que en la medida que un agente tiene discrecionalidad en el asunto, puede usarla para cumplir con sus propios intereses. Un agente o partido con la discrecionalidad suficiente dará la orientación que desee a las políticas diseñadas, alejándose del acuerdo original. El acuerdo logrado en épocas de alternancia política pierde su orientación cuando regresa al poder representativo un solo partido o grupo político porque:

*“el proceso de conformación de gobierno tiene por objeto la distribución de la autoridad ministerial entre las partes. (...) Un gobierno consiste en una distribución particular de*

---

<sup>81</sup> Más adelante se le dedica un apartado en este estudio.

*carteras ministeriales entre los partidos. (...) los partidos pueden intentar formar coaliciones en torno a políticas. (...) El departamentalismo: las dimensiones temáticas se asignan a los ministerios. Se supone, que a su vez, los ministerios tienen cierta discrecionalidad". (Shepsle, en Goodin, 2003: 292, 293)*

En el presente caso de estudio no se trata de repartir delegaciones, secretarías o ministerios, sino comisiones legislativas, tanto a nivel federal como local. Los ministros o los legisladores encargados de ciertas comisiones, intentan acercar las políticas lo más posible a los ideales de sus partidos, por lo que el número de alternativas para elegir y negociar el acuerdo, es finito, ya que el número de partidos y de comisiones legislativas o ministerios es también finito. Es finita también la cantidad de posibles gobiernos, así como de resultados de implementación de la política pública en general. Todo ello a pesar de que los tratos y acuerdos suelen ser oscurecidos por la incertidumbre, que dejan aún un espacio para que exista discrecionalidad. Así pues, lo que resulte de la implementación de las políticas de combate a la corrupción puede luego ser usado al interior del Congreso para negociar sobre otro tipo de políticas o para repartir alguna comisión del interés de algún partido.

En cuanto al juego político, Caldera (2012: 152) expone que: “Los actores políticos tratan en todo momento de hacer prevalecer sus proyectos políticos, definidos a partir de sus valores, creencias y normas, sobre el resultado político. El éxito y el fracaso de cada uno de estos grupos (o coaliciones) dependerá de sus recursos, estructura y poder de influencia, ya que los actores influyen sobre las políticas de forma diferenciada y se concentran (...) en distintas arenas de interacción, las cuales están definidas a partir del tipo de instituciones a las que se tiene acceso para influir en su modificación por parte de los

actores”. Es importante considerar que toda negociación se da en un ámbito o arena y bajo un conjunto de reglas de juego.

En el proceso de políticas públicas, para una exitosa negociación no es suficiente contar con el mejor diseño o implementación a manera de receta, es necesario incluir a la gran variedad de actores y sus preferencias. “la eficacia de las políticas depende de la manera como se discuten, aprueban y aplican” (Stein y Tomassi, 2006: 394). Los tecnócratas suelen ignorar la dimensión política del proceso de diseño, negociación e implementación de las políticas públicas, pero en realidad son procesos inseparables, la política y las políticas públicas, en efecto pudiera ocurrir que el proceso político sea inseparable del resto de los procesos en una sociedad. Por ello al ignorar ese vínculo, las reformas tecnócratas suelen ser fracasos parciales o totales. El proceso de formulación de políticas debe ser consciente de la multiplicidad de actores, sus incentivos y capacidades de negociación, además de analizar las arenas en las que interactúan y la naturaleza de sus intercambios en la negociación.

En el proceso de formulación y aplicación de políticas públicas, la negociación se da entre múltiples actores, aunque generalmente hay tres actores clave, el presidente (o titular del Poder Ejecutivo), el Congreso y los Partidos Políticos, con lo que es posible sostener que el Poder Legislativo importa bastante en el proceso de negociación de políticas públicas, al igual que importa el Ejecutivo y los Partidos políticos.

Por lo general, en América Latina, el Presidente o el titular del poder ejecutivo suele ser quien toma la iniciativa en la formulación de las políticas públicas y en la fijación de la agenda, aunque también hay casos, dependiendo de la configuración política, en que los

que llevan la batuta son los legisladores (que muchas veces están expuestos a rendir cuentas a sus partidos). El Presidente puede ser limitado por los poderes constitucionales, o bien por el resto de los actores. Sin embargo, dentro del juego político de las políticas públicas, el presidente tiene prerrogativas que le permiten disminuir las resistencias del legislativo y de los partidos, como su capacidad de emitir decretos y la influencia que tiene en la designación de presupuestos y nombrar a los titulares de diversas áreas administrativas, aunque las facultades del ejecutivo se contrarrestan con el poder de veto con que cuenta el Poder Legislativo (Shepsle, en Goodin, 2003: 284).

En cuanto a los partidos políticos, son importantes actores en el proceso de articulación de las políticas públicas, aún sin estar en el poder por su grado de influencia y capacidad de aliarse, o bien dentro del poder por la fuerza que represente su bancada y los proyectos que promueven a través de los legisladores que pertenecen a su partido. Es cierto que el nivel de poder de negociación de los partidos en el juego político es relativo al grado de institucionalización del sistema partidista y del nivel de competencia real entre ellos, lo cual se verá reflejado en la división o unión del gobierno, es decir, si la fragmentación es notoria dentro del Congreso y en su relación con el ejecutivo (un gobierno dividido presentará más dificultades para llegar a un consenso, pero el grado del consenso alcanzado tendrá una relación mayor con el interés de los representados). Así mismo, la disciplina del partido es importante en el grado en que los proyectos del partido se llevan a cabo dentro del Congreso, sobre todo en un régimen en el que no es permitida la reelección de legisladores sin pasar por el filtro del partido y la rendición de cuentas sobre su labor legislativa es antes que nada con su partido (que luego decidirá seguir trabajando con ese

representante o no), y quien rinde cuentas al pueblo y se expone ante el pueblo al momento de la votación es precisamente el partido (Stein y Tomassi, 2006: 402 – 405)

Por último, Stein y Tomassi (2006: 400, 405) destacan la importancia del Congreso (o de los legisladores) como un importante elemento en el juego político. El Congreso puede diseñar sus iniciativas propias de políticas públicas, a pesar de que tienen que pasar por el filtro de los partidos y del presidente, es a través de los representantes que los ciudadanos pueden presentar sus propuestas, además los congresos locales son el actor ideal para verificar el cumplimiento de las políticas públicas aprobadas y darles seguimiento para lo que sea necesario modificar, dada la cercanía de sus integrantes con el problema. Su organización estratégica interna por medio de comisiones especializadas en determinados asuntos también incrementa sus posibilidades de negociación y de propuesta política, tanto al interior como al exterior del cuerpo legislativo, aunque el ideal de ser expertos y conocer a fondo los asuntos de la comisión a la que pertenecen es aún distante (falla que se ha logrado subsanar con la incorporación de expertos en las comisiones o con asesores personales de los legisladores para ciertos temas), por lo menos es un factor que les permite avocarse a asuntos particulares en ciertos momentos de negociación y una mejor coordinación entre ellos, aunque Stein y Tomassi (2006: 406) afirman que cuando no se cuenta con el amplio conocimiento del tema, lo común es que el legislador se comporte más como un obstruccionista, que como un constructor o diseñador de la política pública.

Hay muchos actores más incluidos en el juego político, aunque los más fuertes ya han sido descritos, hay un cuarto que puede ser usado como un comodín (Stein y Tomassi, 2006: 406) ya que según sea manejado por los anteriores puede incorporarse a su lado, o bien, representar la resistencia a vencer. Ese actor es el resultante de la movilización social,

fruto del ejercicio de los derechos ciudadanos (políticos y civiles) y un conjunto de libertades (asociación, manifestación, petición y expresión). La sociedad civil organizada se ha convertido en un actor fundamental que no pueden menospreciar el resto de los actores<sup>82</sup>. La movilización es la manera en que canaliza la sociedad la exigencia de algún interés cuando los mecanismos ofrecidos por las instituciones establecidas no son suficientes o no se respetan. Entran en la negociación de manera pacífica y organizada y en ocasiones se apoyan de los medios de comunicación para ser amplificados y legitimados. Su origen se encuentra en las demandas incumplidas de la sociedad, o de amplios sectores de ella, en general por la pérdida de la confianza y la legitimidad de los otros actores elementales. Al igual que en el caso de los legisladores, cuando no se logra impulsar una política, suelen ser grupos que significan una resistencia, o que impiden la puesta en marcha de ciertas políticas públicas.

El Estado es la arena neutral para la competencia política (Gonzalez-Rossetti, 2005: 12). Una iniciativa de política pública o propuesta de reforma puede afectar los intereses de muchos actores y aquellos con capacidad resolutive definirán dependiendo el apoyo de los grupos, los favorecidos por el *statu quo* lucharán por mantenerlo, se forman incluso coaliciones. Por su parte, las instituciones delimitan las reglas de juego de la arena política donde los grupos compiten para influir en el proceso de políticas públicas. Así pues, la configuración institucional de un país actúa como filtro que posibilita el acceso de ciertos grupos o ideas al proceso de Políticas Públicas, mientras excluye a otros. Un gobierno con instituciones democráticas fuertes incluye en el proceso a las demandas e intereses de un conjunto mayor de grupos sociales que encuentran voz mediante la representación en el

---

<sup>82</sup> como es el caso del movimiento estudiantil que en repetidas ocasiones se ha hecho menos en Latinoamérica por el resto de los actores.

Congreso, el cabildeo y movilizaciones<sup>83</sup>. Es el caso de las políticas de transparencia y rendición de cuentas, pensadas y generadas con base en la representación de un amplio sector de la sociedad.

El contexto político de la sociedad latinoamericana en general, presenta un déficit democrático (BID, 2006: 2 – 5, CLAD, 2010: 6) que significa una restricción para la arena de negociación, que se puede notar en el entorno de autoritarismo, clientelismo, populismo, corrupción y captura de las instituciones y políticas públicas por parte de intereses particulares, cosas que llevan a que el Estado intervenga y desincentive un mercado eficiente. *“También impide que las políticas públicas puedan procesar, agregar y responder a las demandas de todos los ciudadanos, contribuyendo a la exclusión de amplios sectores de la población de los beneficios del crecimiento”* (BID, 2006: 5). El modelo de desarrollo y su relación con la política han fallado en repetidas ocasiones, en la actualidad el modelo de la democratización de las políticas públicas parece ofrecer una buena alternativa para recuperarse de las repetidas crisis redistribuyendo el poder político en una gran variedad de actores. El avance de los derechos y libertades políticas avanza y la inclusión de cada vez más sectores en el proceso electoral es una realidad en la región. Sin embargo, las elecciones libres son necesarias, más no suficientes para garantizar que las expectativas de la mayoría se cumplan, es necesario complementarlas con la negociación política posterior entre todos los actores para ver sus expectativas reflejadas en el proceso de políticas públicas (BID, 2006: 7).

---

<sup>83</sup> Si las instituciones no son fuertes ni maduras buscare aumentar la autonomía en los procesos resolutivos, aislando el proceso de la participación de grupos sociales. Los grupos sociales buscaran influir por otros mecanismos, como la búsqueda de ese acceso a través del ejecutivo mediante mecanismos institucionales intermedios formales e informales, convirtiéndose así en una arena limitada de debate y negociación.



Las restricciones para la arena que el Estado representa no están siempre al interior, en ocasiones algo que restringe el diseño de las políticas públicas es el contexto internacional de la globalización, que limita el margen de maniobra política de los actores sobre la orientación de la política en cuestión. Cada vez se confía menos en que es el Estado el que sabe cuál es el problema y lo que hay que hacer para resolverlo, la multiplicidad de actores es algo que ahora no se puede ocultar. Incluso existen organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional o el Banco Mundial que incentivan la incorporación de ciertas políticas o procedimientos acordes con sus planes de desarrollo.

Como parte del contexto político está el hecho de que el Estado es propenso a ser capturado por intereses particulares, por lo que para que haya una continuidad en las políticas, a pesar de los cambios en el gobierno, debe establecerse un consenso social básico que les dé respaldo en el tiempo, acompañado de los indispensables cambios organizacionales y legales (BID, 2006: 11). Al hablar de un cambio en las instituciones y el marco regulatorio, se debe tomar en cuenta que si dicho proceso privilegia a ciertos sectores sociales y a los intereses de los poderosos, hay otros sectores que pagarán las consecuencias. En relación a lo anterior, debe siempre haber un intenso escrutinio público y un contexto transparente en contra del ejercicio clientelista del poder y las instituciones.

Así pues, *“la política importa en el proceso de crear, concretar y garantizar la sostenibilidad de instituciones legítimas y adoptar políticas públicas que funcionen en beneficio de toda la ciudadanía, en términos más precisos, es la calidad de la democracia lo que importa”*. (BID, 2006: 12). Adoptar políticas eficaces, justas y sustentables, la correcta asignación de recursos y una buena provisión de servicios públicos es el reflejo de buenas instituciones representativas que colecten las preferencias de toda la ciudadanía, sin

ser presa de un grupo de interés en particular. Los ciudadanos y organizaciones merecen expresar su interés y participar en la toma de decisiones, dando así un mayor apoyo social, legitimidad, observancia y posibilidades de resultados exitosos para las instituciones y sus políticas públicas<sup>84</sup>.

Por ello las políticas que incorporan a la ciudadanía mediante la participación permiten una mejor distribución del poder y una mayor visibilidad de los verdaderos problemas sociales, le dan mayor nivel a la sociedad organizada como actor capaz de fijar la agenda y evita la burocratización y politización de los actos de gobierno, mediante la transparencia de los actos de gobierno se le da más control y más poder a la ciudadanía. Al mismo tiempo la cercanía entre autoridad y comunidad ocasiona una mejor capacidad de respuesta, reduce la brecha en la representación y es un incentivo para la innovación fiscal, otorga también una mayor responsabilidad a los políticos (Lahera, 2006: 87)

Por su parte, Surel (2006: 57 - 68) destaca tres factores de la política que influyen en la acción pública: el ciclo electoral puede afectar en la agenda gubernamental, pues los actores políticos suelen enfocarse a la siguiente elección con actitudes clientelares; la ventana política permite ver el paso de la política a las políticas públicas, es el encuentro entre la corriente de los problemas, la corriente de las políticas públicas (como soluciones) y la corriente de la política; y las estrategias políticas, destinadas a conseguir la aprobación y el sufragio de la ciudadanía por los representantes y los partidos, que pueden ser de tres tipos, las que apuntan a una buena política (satisfacer a la comunidad política), las que

---

<sup>84</sup> “La política ejerce su impacto más importante en el desarrollo a través de su efecto en las instituciones. El razonamiento es así: si la política es importante para las instituciones y las instituciones son importantes para el desarrollo, entonces la política debe importar para el desarrollo” (BID, 2006: 13).

toman el crédito por las políticas exitosas y las que evaden la culpa y minimizan las percepciones negativas de las acciones fallidas mediante el uso de la retórica<sup>85</sup>.

Ahora bien, como resultado de la negociación constante, es la política pública un producto político, en que los actores han competido, tanto por establecer la agenda, como por imponer alternativas de solución que reflejan sus intereses luego de una negociación hecha con diversos recursos y desde variadas posiciones y que deben ser política y técnicamente viables. Si actúa en favor de la ciudadanía y cuenta con un buen apoyo social, la política pública tendrá mayores probabilidades de éxito, el caso contrario es que la población se organice en su contra y signifique una resistencia para la implementación de las políticas públicas.

Tal como es posible evaluar a la democracia, también es posible calificar a la política pública<sup>86</sup>, según Lahera (2006: 77, 78) una buena política pública es la que incluye orientaciones, contenidos, mecanismos, instrumentos, modificaciones institucionales y una previsión de los resultados, dejando bien claro el objetivo desde el inicio<sup>87</sup>. Ahora bien, para considerarla una política de excelencia establece que debe incluir la dimensión política, como su origen, su justificación y la participación de los actores. Pero, ¿Qué hay

---

<sup>85</sup> La retórica tiene muchos usos, pero tristemente los políticos suelen usarla para encubrir la motivación real de sus acciones, obtener una opinión favorable del electorado y evitar cuestionamientos de los ciudadanos. Esa situación se agrava con la posibilidad fáctica que tienen las elites políticas para manejar la información y los medios de comunicación, es pues la transparencia una herramienta indispensable para que los ciudadanos logren equilibrar el manejo de la información.

<sup>86</sup> De manera más esquemática Lahera (2006: 78) expone una serie de elementos que deben conformar una política pública para considerarla buena y que permiten compararla analíticamente: a) una fundamentación amplia, no solo específica; b) estimación de costos y posibles financiamientos; c) factores para evaluar el costo-beneficio social; d) beneficio social marginal comparado con otras políticas; e) consistencia interna y agregada; f) apoyos y críticas probables; g) lugar en la secuencia de medidas pertinentes; h) claridad de objetivos; i) funcionalidad de los instrumentos; y, j) indicadores

<sup>87</sup> Por ahora no se busca calificar a la política pública, aunque no está de más tener presentes los parámetros con que se hace.

de la política que ocupa al presente trabajo, la política de transparencia como respuesta a la corrupción? El siguiente apartado se dedica a analizar la política pública en cuestión.

### **4.3 - Políticas Públicas de Transparencia**

Desde inicios del presente siglo y hasta la fecha se ha dado una pronunciada oleada de investigación y debate acerca de las causas y efectos de la corrupción (Flores y Espejel, 2008; Olvera, 2011; Dussage, 2010; Del Castillo y Guerrero, 2003; y Pérez, 2012, entre otros), orientada principalmente a advertir que este fenómeno no es solamente un problema moral, sino que representa una problemática mayor para el desarrollo y crecimiento de grandes regiones del mundo. Pero, ¿existe consenso respecto a cuál debería ser la postura de los gobiernos frente a este tema? Existe una noción general de que el fenómeno de la corrupción atraviesa las principales instituciones del Estado, principalmente al gobierno, y que finalmente se permean hacia el resto de la sociedad. Aunque no existe consenso sobre su significado, existe un relativo acuerdo en cuanto a sus impactos negativos, y por ende, la necesidad de su combate.

Incluso Platón<sup>88</sup> tenía su teoría de la sociedad corrupta, con la que se refería a una sociedad carente de ley, de autoridad, cohesión, disciplina y consenso, dónde los intereses privados dominan sobre los públicos, donde no hay un deber u obligación civil y las instituciones son débiles mientras las fuerzas de los grupos sociales son poderosas. Una sociedad que ha degenerado su verdadera función institucional. El concepto de

---

<sup>88</sup>Según Huntington (1965: 416).

Maquiavelo<sup>89</sup> del Estado Corrupto incluye a toda clase de licencias y violencia, inequidades de riqueza y poder, destrucción de paz y justicia, crecimiento de ambición, desunión, falta de ley y deshonestidad para conseguir los fines particulares. Siempre en la corrupción podemos encontrar dos partes: el corruptor y el corrompido.

Entre otras cosas, la corrupción provoca la captura de las instituciones políticas básicas del Estado en manos de intereses particulares; ocasiona que el desempeño de los gobiernos sea deficiente, y por tanto, poco satisfactorio hacia las demandas de la población; los recursos son malversados y con ello existe un desequilibrio en la repartición de los bienes públicos; y finalmente existe un considerable aumento en el desencanto de la población hacia sus instituciones, pérdida de confianza y legitimidad. Así, en años recientes, la corrupción ha sido medida a nivel regional, nacional y global, la mayor parte de las veces utilizando encuestas de percepción como método principal para la recolección de datos<sup>90</sup>. Y por lo visto, no es una mera relación directa entre corrupción y transparencia, sino que hay toda una variedad de elementos presentes en el contexto político que alteran esa relación.

Para limitar el paso de la corrupción, existen la *Accountability* y los *Checks and balances*, que no han sido muy bien traducidos debido a su uso incorrecto en nuestros sistemas, aunque algo cercano sería “rendición de cuentas” y “límites y contrapesos” que refieren a la posibilidad de tener el derecho y la capacidad efectiva de exigir a una autoridad pública que explique sus acciones, tanto con los marcos legales necesarios como

---

<sup>89</sup>Ibídem.

<sup>90</sup> Nuevamente, se hace referencia a los Índices de Confianza en las Instituciones (Mitofsky, 2010 - 2012) y a la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (INEGI, 2011), ambos incorporados parcialmente en el capítulo 3 y como anexos 2 y 3 del presente trabajo; y al Índice de Percepción de la Corrupción elaborado por *Transparency International* incorporado en el Capítulo 5

con las instituciones que los obliguen a hacerlo. Un sistema democrático debe garantizar que los integrantes de un gobierno y de la administración pública deben ser responsables de sus actividades ante el público, que sean punibles y rindan cuentas a los ciudadanos o a los cuerpos de supervisión autónomos. Cuando un funcionario transgrede la ley debe pagar un costo legal y político. Cierta control se impone sobre los ejecutantes de los programas gubernamentales mediante la evaluación<sup>91</sup>. Un servidor público representa en sus funciones a una gran cantidad de ciudadanos, por lo que su decisión puede afectar a miles de gobernados, así que los gobernados tienen el derecho de exigirle una responsabilidad por sus funciones. Difícilmente se les llama a rendir cuentas de su actuación, el ciudadano cuenta con pocos recursos para hacerles responder y pedir explicaciones.

Nuestro contexto político tradicionalmente ha privilegiado a los actores políticos por encima de la ciudadanía, ha sido poco el control que puede ejercer un ciudadano común sobre un funcionario, a pesar de que el funcionario debe su puesto a la emisión del voto ciudadano. En la región latinoamericana, el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD, 2010: 4 - 6) identifica siete legados negativos para la administración pública que de manera indirecta afectan también a la sociedad en general, estos son: las tendencias patrimonialistas y privatistas sobre los cargos públicos que ejercen las oligarquías políticas, es decir, la influencia del poder económico sobre las decisiones políticas y la captura del poder público; el formalismo burocrático, que deja los cargos restantes al clientelismo político y las prebendas, una alta formalización de la gestión mediante normas y procedimientos, dejando poco lugar al sentido común; la modernización incompleta, inclinada más hacia los instrumentos económicos, descuidando a la ciudadanía

---

<sup>91</sup> Integrar la evaluación en el ciclo de las políticas públicas es una manera de cuestionar sus actividades, obligándolos así a mejorar el desempeño y el uso de recursos para poder continuar en el cargo.

social; la fragilidad de la gestión social, fruto de separar a la administración de la política y las fallas para combatir disparidades socio-económicas y para mejorar los servicios públicos; la excesiva centralización, por lo que se redujo la participación de la sociedad en las políticas públicas; la imitación de fórmulas extranjeras sin intentar previamente entender y adaptarse a la realidad local; y el déficit democrático ocasionado por la larga tradición autoritaria y/o tecnocrática sin la incorporación de una adecuada meritocracia.

Afortunadamente esos factores se han visto forzados a cambiar desde la década de los ochenta y hasta mediados de los noventa, los procesos democratizadores se pusieron en boga en el nuevo orden internacional, entre ellos, la transparencia y la rendición de cuentas. Recientemente se ha recurrido al uso de estrategias como los movimientos de participación ciudadana, la distribución de información por medio de las redes sociales, la ampliación de las políticas sociales, la profesionalización del servicio público y la democratización del juego político-electoral. Aunque todavía no podemos pensar que contamos con la rendición de cuentas necesaria.

Del contexto político latinoamericano, hay cinco dominios relevantes a los que el CLAD (2010: 7 - 20) propone especial atención: la democratización, tanto de la gestión pública como de las instituciones políticas, para tener una esfera pública con transparencia y participación ciudadana; la profesionalización de la función pública, en adición a la adopción de una meritocracia en los puestos públicos, con mecanismos de formación y actualización a los burócratas; el uso de tecnología moderna, sobre todo del gobierno electrónico, en miras a la efectividad, eficiencia y democratización, pero no vistos como un fin sino como un medio para lograr lo anterior; una gestión por resultados con énfasis en el desarrollo, basada en la incorporación de indicadores y de metas y objetivos basados en

criterios de calidad; y, fortalecer la participación de otros sectores como el mercado y la sociedad civil en la gestión pública para que, mediante la gobernanza, el Estado genere políticas fuertes que beneficien a todos los sectores inmiscuidos, es decir, una mayor descentralización, una mayor participación tanto entre niveles de gobierno, como entre actores de la sociedad y el Estado.

Para mejorar la situación antes descrita, el CLAD (2010: 20 - 22) sugiere que los objetivos que deben orientar el trabajo en cuanto a la gestión en los siguientes años son: el fortalecimiento de las instituciones políticas democráticas; revalorizar a los políticos por medio de la rendición de cuentas; una reforma fiscal y tributaria justa y con miras sociales; la modernización enfocada al desarrollo sustentable, incorporando los nuevos temas emergentes en la agenda (ambiente, género, diversidad étnica, previsión social, tráfico de drogas, calidad de vida, problemas urgentes o catástrofes, y la globalización). Es notable por lo anterior, que para las instancias internacionales que se dedican a mejorar la gestión de los gobiernos latinoamericanos, es sumamente importante incorporar políticas institucionales como la de transparencia y rendición de cuentas para beneficiar a la democratización en la región, aunque dicha incorporación no actúa por sí misma, sino que, como se ha visto, es necesario que se conjunten otras acciones y articulen su estrategia. Aunque la relación entre la corrupción política y la gobernabilidad en América Latina es directa, la percepción de la sociedad al respecto es una fuente de fortaleza o debilidad para las democracias de nuestra región continental.

Habiendo aclarado algunos puntos relevantes sobre contexto político, es posible abundar en el análisis de la política de transparencia como respuesta al problema de la



corrupción haciendo uso del modelo de la Caja Negra<sup>92</sup> de Easton (1992: 221 – 230), incorporado en el primer apartado del presente capítulo, debido a sus cualidades explicativas. ¿Cómo embona y cómo se resuelve el problema de la corrupción aplicando el modelo de la Caja Negra de Easton (1992: 221 - 230)? La corrupción degrada la economía, socava el gobierno e impide el desarrollo sustentable, le resta credibilidad al sistema democrático, distorsiona las funciones del Estado y ponen en tela de juicio la eficiencia del funcionamiento del poder institucional. Mientras la corrupción beneficia a unos cuantos, lo hace de una manera u otra, a expensas de la gran mayoría de la población, quien al darse cuenta tendrá una actitud de rechazo a sus propias instituciones. Lo anterior se traduce como un problema público, la sociedad deja de recurrir a las instituciones, deja de confiar en ellas ya que no recibe la respuesta esperada a sus demandas y la institución por sí misma no es capaz de cumplir su objetivo, pues sus atribuciones son usadas para otros fines. Por consiguiente, la institución cae en un desuso, o en un mal uso, incluso se presenta una actitud adversa a la institución, ya que en la opinión pública esa es una institución corrupta<sup>93</sup>. Lo anterior, a consideración personal, constituye el marco de acción de las políticas que combaten a la corrupción. Al pasar reiteradamente por este proceso de

---

<sup>92</sup> Retomando el modelo de la Caja Negra, se puede explicar en una versión simple con 4 etapas cíclicas: a) las entradas (*inputs*); b) el proceso de toma de decisiones (la *caja negra* en sí, que por cierto necesita un nivel más profundo de análisis para ser comprendida, por lo que Easton (1992: 221 – 230) evita entrar en detalle al respecto); c) las salidas (*outputs*) en forma de productos o resultados; y d) la retroalimentación (*feedback loop*) que permite regresar al ciclo completo.

Los *inputs* resumen, concentran y reflejan todo lo que es relevante del ambiente para la tensión política, los más destacados abarcan: demandas y apoyo, en el caso de la corrupción se trata únicamente de demandas. Los *outputs* abarcan las consecuencias resultantes de la conducta de los miembros del sistema sobre el funcionamiento del sistema, en este caso las leyes y mecanismos se han mencionado previamente. Son las decisiones y acciones de las autoridades. El *feedback loop* sirve para identificar los procesos con los que el sistema puede enfrentar la presión, procurando modificar conductas futuras. Se compone de varias partes: elaboración de productos por las autoridades, la respuesta de los miembros de la sociedad, la comunicación de esa reacción a las autoridades, y las resoluciones posteriores de las autoridades, todo a fin de garantizar la subsistencia del sistema.

<sup>93</sup> Algo que en palabras de Dussel (2006: 13, 25) equivaldría a la fetichización del poder, la corrupción que invade a las instituciones en las que la *potentia* como poder originario se ha depositado en forma de *potestas* y ya no corresponde con su fuerza originaria.

retroalimentación (o *Feedback* en el modelo original - Easton, 1992: 221 - 230) mediante la información, la corrupción da vueltas al sistema en forma de “*input*” como una demanda de la sociedad que pide que sus instituciones sean funcionales.

Correspondientemente, para el control de la corrupción, o como respuesta en forma de “*output*”, los gobiernos latinoamericanos han decidido implementar legislación y mecanismos de transparencia y rendición de cuentas para hacer cumplir esas leyes, complementadas con leyes y procedimientos de castigo y sanción a estas conductas, además de los juicios de responsabilidad a los funcionarios corruptos. A manera de *outputs* destacan especialmente:

*La transparencia*, que a grandes rasgos es equivalente a eliminar las cortinas de humo que no permiten ver claramente la actuación de los funcionarios públicos. Lo que se busca es manejar con toda claridad las instituciones políticas y brindar la posibilidad a los ciudadanos de acceder a cualquier tipo de información pública, sobre todo, la relacionada con el uso de los recursos por sus representantes.

*Los juicios de responsabilidad* deben ser llevados a cabo por instancias judiciales que no estén vinculadas con la dependencia gubernamental en la que se desenvuelve el actor en cuestión, ni con el actor mismo. Luego de decidir si la autoridad incurrió en una conducta corrupta, las sanciones suelen ser económicas, administrativas, privativas de la libertad o incluso la separación del cargo. Lo ideal es que estas instancias, así como aquellas encargadas de canalizar las solicitudes de información y supervisar el uso de los recursos, sean totalmente autónomas del resto de los órganos de la administración pública.

Y la *rendición de cuentas*, que se especializa en llevar un control de los gastos de recursos públicos mediante su comprobación y justificación. En cuanto a la rendición de cuentas, o *Accountability*, se habla de dos vertientes principales: la vertical y la horizontal (O'Donnell, 1997, en Schedler, 2008: 33), la vertical se entiende como la obligación de los líderes políticos electos para responder por sus decisiones políticas cuando los ciudadanos-electores u otros cuerpos constitucionales así se los soliciten<sup>94</sup>; La horizontal requiere que los titulares de los cargos públicos respondan a otros actores institucionales que tengan el nivel y la autoridad legal para controlar y sancionar su comportamiento. La horizontal se manifiesta a través del monitoreo, investigación y actividades de aplicación de agencias independientes al gobierno.

La retroalimentación del sistema (o *Feedback Loop*) produce una acción como respuesta a una entrada de información que incluye los resultados de su propia acción con la que modifica su comportamiento posterior<sup>95</sup>. En esta etapa es posible considerar a la evaluación de la política pública, al igual que la evaluación de indicadores que incluye la misma política como parte de su procedimiento, al igual que las nuevas encuestas sobre la

---

<sup>94</sup> O'Donnell (2007: 86, 87), a su vez, reconoce al voto como el principal mecanismo efectivo de la rendición de cuentas vertical, pero contempla otra modalidad Vertical que denomina *social*, no electoral, que se basa en acciones derivadas de la asociación y el movimiento ciudadano, que buscan vigilar y hacer visibles los comportamientos de los funcionarios públicos para exponer y denunciar los actos ilegales que ellos realicen y así activar la operación de las instancias de *Accountability Horizontal* que tienen la facultad de imponer castigos.

<sup>95</sup> Es importante sacar ventaja del enfoque de Deutsch (1952) al respecto de la comunicación, en que establece el retardo o "*lag*" y el provecho o "*gain*". El aprendizaje simple consiste en la realimentación durante la búsqueda de objetivos. El aprendizaje complejo es la realimentación auto modificativa o que cambia de objetivos y permite reajustes. Estableciendo esos presupuestos, el que es objeto de estudio es necesariamente un proceso de aprendizaje complejo, ya que la institución política pasa un ciclo (o más) primeramente desarrollando su función, luego de eso es cuando se corrompe y la comunicación regresa con un *lag* de distinta naturaleza a la de su función prioritaria, regresa acompañado de demandas adicionales clamando por eliminar la corrupción (entre otras cosas). Posteriormente debemos esperar otro ciclo de retroalimentación para verificar si se fortalece, luego de obtener los *outputs*, y si lo logra, entonces podemos aceptar que el *gain* tuvo su efecto. Además es un conjunto de políticas públicas que aún no está consolidado, ni las instancias que a raíz de ella han emergido.

percepción ciudadana que puedan mostrar el resultado de haber implementado este tipo de políticas.

Durante el proceso, es reiterada la demanda de la ciudadanía por acceder a la información custodiada por el gobierno. El debate sobre la apertura de la información gubernamental se inserta a su vez en otro debate, el de la transparencia como principio general de las sociedades democráticas (Arellano, 2007: 32). A fin de incorporarse a mayor cantidad de agendas es necesario darle un contenido social y vincularla con su presencia en organizaciones gubernamentales: “la transparencia como principio general de una sociedad democrática”. Arellano (2007: 31) menciona dos perspectivas para incorporar la transparencia en el gobierno, la perspectiva economicista y la organizacional.

Para Arellano (2007: 32, 43), en la perspectiva economicista se parte de asegurar que las burocracias y los políticos son actores en búsqueda de su propio interés, que para comportarse de maneras adecuadas es necesario que haya incentivos de por medio. La perspectiva economicista se apoya en ideas de Buchanan (1986), Downs (1967) y Niskanen (1971) al referirse a las organizaciones gubernamentales, tales como el Congreso, como cotos de poder de la burocracia con un interés político, que deben defender su presupuesto, su uso de recursos y las ventajas de información de cualquier manera (Arellano, 2007: 33 – 36, 43). Hay estrategias tendientes al cambio organizacional, es el caso de las políticas de transparencia, que deben ser diseñadas desde afuera por actores que en apariencia no tengan ningún interés interno para que los incentivos tendientes a la alineación de intereses

particulares con los sociales sean efectivos y factibles. Principalmente se usan la vigilancia y el castigo como incentivos por parte de las instancias externas o ciudadanas<sup>96</sup>.

La perspectiva organizacional es la que ve a la transparencia como una herramienta social y organizacional para tomar mejores decisiones, reducir la corrupción, elevar la confianza y la cooperación (Arellano, 2007: 35). Esta perspectiva no ve a la transparencia como un valor universal que la lleva al extremo de ser siempre el ideal esperado, sino que sabe que la transparencia, como instrumento, no es un cuerpo único, sabe también que tiene costos y limitaciones intrínsecas<sup>97</sup>.

Esta última perspectiva es una visión más realista y menos retórica, necesaria para generar instrumentos más efectivos que permitan a la organización implementarla más fácilmente. Las probabilidades de aplicar la transparencia bajo este lente en organizaciones tan cargadas de política como el Congreso aumentan. El concepto y su significado se deben agregar organizativamente, no solamente de manera normativa, para que los actores lo sientan más cercano.

Arellano (2007: 37, 38) aclara que la transparencia debe incorporarse como una consideración de segundo nivel, ya que el primer nivel se lo otorga al debate genérico y

---

<sup>96</sup> La debilidad de esa perspectiva (Arellano, 2007: 34 - 36) es que al pensar en una vigilancia externa se debe asegurar su carácter apolítico, cosa que es muy difícil de lograr, también que ve a las organizaciones gubernamentales como un agregado de individuos calculadores y oportunistas, cuando en realidad al interior también hay divisiones que no están contempladas en esta perspectiva, casi siempre hay un juego político previo a la toma de decisiones.

<sup>97</sup> La perspectiva organizacional reconoce que la transparencia implica ciertas tensiones organizativas (Arellano, 2007: 36) al ser implementada: a) es una política costosa, que necesita de constantes ajustes y vigilancia, tanto a los sujetos obligados, como a las instancias de vigilancia en sí; b) posiblemente en un corto plazo reduzca la eficiencia por la implementación de nuevos códigos de conducta y la creación de nuevas rutinas; c) genera nuevas estrategias en el juego político, donde ahora la información transparente sea la herramienta política; d) por ello puede generar círculos virtuosos de vigilancia y control, pero viciosos en cuanto a significados y confianza en las conductas.

abstracto de la transparencia, que como un ideal se vuelve difícil de implementar en un corto plazo, pues implicaría ofrecer toda la información en todo momento a todo actor que la necesite para tomar todo tipo de decisiones, y según Williamson (1991, en Arellano, 2007: 37) no es posible la acción humana con un carácter totalmente transparente. Es más factible pensar en su realización en el segundo nivel de discusión, como una herramienta limitada que ayude a mejorar las comunicaciones y la toma de decisiones. En palabras del autor: “Para que la transparencia se incorpore de manera efectiva se requerirá que tal concepto sea agregado organizativamente y no solo normativamente” (Arellano, 2007: 37).

Al utilizar el segundo nivel discursivo de la transparencia es necesario contar con los marcos de comparación y medición de las actividades organizativas que permitan a los actores calcular los costos y beneficios de su interacción, al mismo tiempo que construir valores organizativos y dar sentido a la internalización de la transparencia (Arellano, 2007: 38). Simplemente se establecen criterios mínimos de lo que es deseable en cuanto a transparencia dentro de las organizaciones, esto no implica asumir que hay algo malo en los comportamientos o en el diseño organizacional, cuando el nivel mínimo no se presenta, entonces ocurre lo que Arellano (2007: 39 - 41) denomina las “*Fallas de Transparencia*” que dan cabida a la actuación del Estado (mediante las políticas de transparencia y rendición de cuentas) tal como sucede con las fallas de mercado o las fallas de gobierno.

Según Arellano (2007: 40): “*las fallas de transparencia en la información no necesariamente son patologías o enfermedades a combatir, sino procesos perfectamente imbricados, que incluso pueden estar racionalmente instaurados para cumplir con otros criterios como la eficiencia o la búsqueda de espacios estratégicos de ciertos actores (...)*,”

*pueden ser perfectamente identificados como procesos racionales de sentido”*, así pues, si no son patologías a combatir, puede haber más mecanismos para enfrentar las fallas.

Arellano (2007: 41, 42) establece también los criterios básicos para (a falta de ellos) identificar las fallas de transparencia:

- a) La *inclusión*, es decir, incorporar en las acciones organizativas a los principales actores que son afectados por la toma de decisiones.
- b) La *publicidad*, es el requisito básico de publicar y documentar la información relevante para la organización sobre la toma de decisiones.
- c) La *verificabilidad*, o la capacidad de documentar y constatar razonablemente las decisiones y procesos llevados a cabo.
- d) La *responsabilidad*, referida tanto a la definición de roles y funciones, como la precisión del procedimiento a cargo de cada actor y en la implementación de los acuerdos.

El discurso de la transparencia que se ha impuesto en México, por obvias razones como la desconfianza justificada hacia los gobernantes por el tradicional mal uso de recursos y facultades, ha sido el de la perspectiva economicista, partiendo de que los políticos son generalmente actores auto-interesados que se resisten a la transparencia, parte de su racionalidad es esconder la información por la conveniencia de la opacidad. Ha habido una batalla entre la sociedad y los servidores por obtener esa información. Puede ser que la perspectiva economicista en México sea cierta, es lo más probable, sin embargo, la perspectiva organizacional ayuda a convencerlos de la utilidad que les puede significar la

apertura, por medio de incentivos y la internalización organizacional que le da a la transparencia un sentido racional y los hace menos proclives a la resistencia.

Según Mendel (en Ackerman y Sandoval, 2005: 20) las leyes de transparencia deben incluir ciertos principios: a) apertura máxima; b) obligación de publicar para las autoridades; c) promoción de gobiernos abiertos; d) alcance limitado de las excepciones de información reservada; e) eficiencia del acceso a la información; f) costos bajos; g) reuniones abiertas; y, h) protección para informantes. Dichos principios se relacionan en mayor medida con la consideración organizacional de la transparencia.

Según la percepción clásica del estudio de políticas públicas, el Estado debe actuar en dos supuestos, ya sea *cuando el mercado falla* o bien *cuando el gobierno falla*. Si se agrega el postulado de Arellano (2007: 37 - 43) sobre las fallas de transparencia, es posible reconocer al problema de la corrupción como una falla del gobierno en cuanto a las acciones, pero que se da en entornos institucionales plagados de fallas de transparencia que lo permiten, ya que las instituciones políticas desempeñan funciones gubernamentales, el mercado no interviene, y lo que ocasiona el problema es la mala actuación de los encargados de dichas instituciones, o incluso de sus subordinados.

Es pertinente tomar en cuenta lo propuesto por Arellano, Cabrero y Del Castillo (2000: 8 – 14) respecto a dejar de pensar al gobierno como un ente monolítico, sino más bien como un conjunto de estructuras organizacionales diferenciadas, donde en algunas se cumple el supuesto de la corrupción y en otras no, pero la percepción ciudadana en general es que se da en todos los niveles del gobierno. La racionalidad no es unificada, los objetivos de las instituciones difieren, con más razón difieren las posturas de los funcionarios, incluso



resultando en objetivos contradictorios. Los mismos autores (Arellano, Cabrero y Del Castillo, 2000: 12) reconocen al gobierno como una red de organizaciones que interactúan, y que a la vez, dentro de cada organización se presenta una dualidad de objetivos, ello permite a la perfección entender el problema de la corrupción, mientras las facultades e intereses institucionales apuntan hacia una dirección, los intereses personales van encaminados a un lugar distinto.

Lo anterior nos permite advertir que el proceso de planeación y elaboración de las políticas de transparencia es bastante complicado, pero existe acaso otra etapa digna de incorporar en este análisis, la implementación.

#### **4.4 - Implementación de la Política Pública de Transparencia**

La corrupción es un problema que ha afectado al desarrollo político de las sociedades desde épocas muy antiguas, los escritos que narran esta situación datan desde tiempos de Platón<sup>98</sup>, aunque con el apogeo de la democracia liberal y la Revolución Francesa cobraron más sentido sus implicaciones. Incluso en el liberalismo económico hay estudios al respecto, Adam Smith (en Stigler, 1981: 31) desconfiaba del Estado en razón a los estímulos que representaba y la consecuencia de tener un cuerpo legislativo dirigido por un cumulo de intereses parciales más que por el bien común es un resultado lógico del comportamiento digno del *homo-economicus*<sup>99</sup> que siempre busca maximizar su beneficio y minimizar su sacrificio, aun cuando la función que realiza es en nombre de toda la sociedad.

---

<sup>98</sup> Según Huntington (1965: 416).

<sup>99</sup> Basado en los postulados hechos por Schumpeter (1954)

Un desempeño basado en preceptos morales como oposición a la corrupción promueve el principio de publicidad, que según Kant (en Rodríguez, 2004: 39) promueve la posibilidad de respaldar o rechazar las decisiones y apunta hacia el progreso de las políticas al señalar que “Son injustas todas las acciones que se refieren al derecho de otros hombres cuyos principios no soportan ser publicados”. Del principio de publicidad derivan la transparencia y la rendición de cuentas. Las propuestas para combatir el problema de la corrupción se basan en perseguir y castigar a los funcionarios que incumplen, como muestra para el resto de la sociedad, para lo que es necesario implementar legislación de transparencia y mecanismos de rendición de cuentas y acceso a la información para probarlo. La transparencia es el conocimiento y acceso directo de la población y la opinión pública sobre los actos y decisiones de los funcionarios públicos tendientes al buen desempeño de sus funciones, en beneficio de la sociedad. Lo más realista para que funcionen este tipo de políticas es no verlas como un principio ético rector, sino como un medio instrumental que será incorporado e interpretado diferentemente en diversos espacios organizativos (Arellano, 2007: 38).

La transparencia es solo la primera parte para acceder a un proceso integral de rendición de cuentas o *Accountability*, que comprende la obligación de los funcionarios públicos de explicar y justificar sus acciones y decisiones, así como los mecanismos que impiden que se viole el interés público. Es pues, el primer paso abrir la información a todo público, hacerla transparente.

Por su parte, el terreno de la implementación de políticas públicas resulta ser un terreno un tanto ambiguo, ya que el mismo objeto de la materia ha sido definido, siguiendo a Hill (1997: 58) como un proceso burocrático, como la gestión de sistemas, como el

desarrollo de los objetivos en una organización, o como el conflicto y la negociación, pero todos coinciden en su carácter vinculatorio al proceso de políticas públicas. De igual manera el éxito de la implementación resulta un término poco claro en razón al sujeto que conoce y la perspectiva que utiliza para observarlo, aunque también busca la coincidencia entre los resultados y los objetivos planteados. A continuación se tratarán algunos enfoques que se han usado para dar explicación a ciertos factores básicos y la manera en que influyen en la implementación, incorporando algunos de ellos su consideración sobre lo que se supone exitoso y lo que se puede hacer para evitar el fracaso.

Atendiendo al criterio de la dimensión en que se observe el proceso de políticas públicas, el factor preponderante es radicalmente opuesto según se trate del enfoque. En otras palabras, si se piensa en la implementación como un proceso lineal, el factor preponderante será muy distinto que si se le observa como un proceso interactivo. Para Thomas y Gindle (1990: 1164) cuando el énfasis es dado por la visión lineal de la implementación<sup>100</sup>, el factor preponderante resulta ser la toma de decisiones, ya que todo lo demás será un reflejo de esa etapa, ya que supone que al sentar un objetivo claro y las bases de ejecución, lo demás puede considerarse un hecho consecuente, lógicamente la toma de decisiones está rodeada por factores como las percepciones individuales dentro de los grupos en el poder y la semiótica que rodea ese momento, los códigos y discursos serán manejados previamente a este momento tan importante, posteriormente las agencias se encargarán de llevar a cabo lo planeado<sup>101</sup>.

---

<sup>100</sup> como ocurre con el enfoque *Top-Down* o bien con la propuesta de *principal-agent*.

<sup>101</sup> Algunas concepciones lineales, como la perspectiva *principal-agent*, suelen agregar complejidad a este factor, atendiendo a un conjunto de factores que incluyen el tipo de servicio, la capacidad de organización del cliente o de la sociedad receptora de la política, la capacidad de la sociedad para ejercer su influencia, el control de los tomadores de decisiones sobre la entrega y la estructura de agencia (Batley, 2004: 36 - 40). La

Por el contrario, cuando se adopta la perspectiva interactiva<sup>102</sup>, el factor más importante es precisamente la interrelación presente en una situación en donde no hay un solo actor (individual como el titular del Poder Ejecutivo, o colectivo como el Congreso) que impone las bases de ejecución de la política, sino una multiplicidad de actores con objetivos diversos que la implementan. Entre ellos se da una negociación de recursos y espacios de poder que resultará en un proceso que no solamente avanza, sino que también registra movimientos regresivos en torno a la retroalimentación y la participación de los niveles jerárquicamente más bajos, en las etapas anteriores a la implementación. Esto resulta conveniente para el estudio de políticas con un alto grado de participación social, o bien de participación burocrática en el diseño político, como es el caso de la transparencia y la rendición de cuentas.

La implementación de la política de transparencia y rendición de cuentas en México se ha dado de manera institucional y comenzando por el nivel federal, derivando en distintas vertientes en los niveles locales. Si se analiza el punto en el que sienta sus bases, pudiendo ser la evidencia o la teoría, ésta es una política que se diseña basada en una teoría que ha sido corroborada en el contexto internacional. Esta teoría consiste en que para mejorar la percepción social de la gestión pública se debe configurar en el inconsciente colectivo la idea de que la gestión es transparente (Pertuzé, 2003: 22, 23). Un presupuesto es mejorar lo relativo a la comunicación de la autoridad hacia la comunidad, abarcando el contacto permanente y la información completa sobre las decisiones tomadas y las acciones emprendidas en todos los ámbitos que se gasten recursos por los que la ciudadanía ha

---

percepción más abierta en esta corriente, acepta la influencia de organizaciones internacionales como el *principal* de fondo que aporta recursos e impone las condiciones en que se deben llevar a cabo las políticas públicas, que afecta en la fase de diseño y en la de ejecución

<sup>102</sup> usada por el enfoque *Bottom-Up*, o el de las coaliciones promotoras sugeridas por Sabatier y Jenkins-Smith

pagado. Esto, aunado a una buena incorporación de nuevas tecnologías, fortalecerá la confianza, hará más efectivas las políticas implementadas y mejorará los niveles de participación ciudadana, reduciendo las críticas hacia la administración pública (Pertuzé, 2003: 23, 24, 26).

La intención debe ser, al implementar la política de transparencia a nivel organizacional, construir mecanismos que aporten al sentido de integración, y en los que se vea un beneficio más que una amenaza a la cual resistirse. El beneficio esperado es la mejoría en el sistema de relaciones y comunicaciones al interior y al exterior de las dependencias obligadas a hacer pública su información, promoviendo un clima de confianza y un incremento en su legitimidad<sup>103</sup>.

Posteriormente a la primera fase de implementación, correspondiente al establecimiento de la legislación y los procedimientos para solicitar información, así como el surgimiento de los organismos encargados de la supervisión y las unidades de enlace<sup>104</sup>; los mecanismos incipientes y los organismos autónomos fueron dotándose con la fuerza vinculatoria para poder sancionar a quien no permitiera acceder a la información y mantuviera la opacidad, el proyecto ha ido ampliándose con la implementación<sup>105</sup>, ha ido

---

<sup>103</sup> Es precisamente la confianza un factor clave para el éxito de la implementación, en décadas anteriores el sentimiento social era de desesperación y desconfianza en las instituciones y en el gobierno en general, es por ello que cuando se consolida la alternancia, la factibilidad política de incorporar esta reforma se tornó favorable, era una medida que ayudaría al gobierno y a la población a no caer en manejos oscuros de recursos ni en el establecimiento de mafias y elites de poder, lo cual resultó conveniente para una mayoría de los actores involucrados, por ello fue fácil comenzar a implementarla.

<sup>104</sup> No es sencillo ubicarlo linealmente en el tiempo, ya que el proceso se llevó con disparidad a lo largo del territorio mexicano e incluso en la misma entidad las instituciones han establecido las unidades de enlace y comités con cierta discrecionalidad, hacerlo implicaría llevarlo a cabo mediante un juicio personal.

<sup>105</sup> ya que en las primeras etapas el rango de sanciones era más reducido o se limitaba a la elaboración de informes y los organismos supervisores tenían recursos y personal más reducidos.

cambiando el comportamiento en grandes sectores de la burocracia<sup>106</sup>, aunque no es posible aun pensar en que la implementación se ha consolidado por completo<sup>107</sup>. Por ello, como parte de la implementación de esta política se le dio la oportunidad a cada entidad federativa de establecer su propia legislación y los mecanismos y organismos que requiera en atención a su propio contexto. La norma en donde se plasma esa política es directamente en la Constitución Federal, en el artículo 6, que da origen a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública y de Gobierno (LFTAIPG), el organismo autónomo federal es el IFAI (Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos), mientras que en cada entidad se implementan al ritmo que sus legislaturas lo permiten.

Posteriormente, la política se deja en manos de las legislaturas locales, que definen más precisamente la política de transparencia a nivel local que se adoptará, siempre en concordancia con lo propuesto por el estándar nacional. En el caso de San Luis Potosí, se publica 5 años después que la LFTAIPG, hasta 2007 la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de San Luis Potosí, con una esencia similar, y el organismo autónomo creado es la Comisión Estatal de Garantía de Acceso a la Información Pública de San Luis Potosí (CEGAIP). La ley se encarga de establecer los parámetros de la información que debe ser entregada a los ciudadanos de oficio, y la que puede ser requerida, en caso de que no cumplan con esa función, la CEGAIP es la instancia en la que se presentan los recursos contra los funcionarios, a fin de castigar su falta. Actualmente, se

---

<sup>106</sup> por lo menos se notan los cambios en que actualmente cuentan con la obligación de publicar en sus portales de internet, y en formato físico a quien lo solicite, una serie de documentación comprendida en los artículos 7 al 12 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, información que antes tenían bajo su total custodia y manejaban a su discreción, además el manejo, clasificación y publicación de esta información implica una ampliación y especialización del personal indicado

<sup>107</sup> incluso hay entidades que funcionan con recursos económicos provenientes del erario público o que prestan servicios de interés público que no están sujetas al régimen de transparencia, es el caso de los concesionarios del transporte público y de los partidos políticos, por citar algunos.

le otorga a este organismo la posibilidad de emitir sanciones, que sirvan como incentivo a la Transparencia y rendición de cuentas.

Dadas las condiciones de un fuerte posicionamiento de la corrupción en nuestro contexto, los incentivos deben imponerse desde fuera, el castigo o amenaza debe suponer una mayor pérdida para el funcionario, así su elección racional se orientará por evitar ese castigo (Arellano, 2007: 38, 39 43). Este postulado presupone la incorporación de un actor externo y autónomo para supervisar la observancia de este tipo de políticas, son en efecto los organismos encargados<sup>108</sup> de la vigilancia y cumplimiento de esta política, que por la naturaleza del contexto se ha propuesto<sup>109</sup> que deban ser neutros y apolíticos, y de preferencia de conformación ciudadana. En realidad, el supuesto que los guía es que el controlador sea más fuerte que el controlado (Schedler, 2005: 35), es decir, estas agencias supervisoras deben tener suficiente autonomía y autoridad para exigir cuentas<sup>110</sup>, justificaciones y en su caso imponer castigos.

A fin de ser funcional, la política institucional de transparencia y rendición de cuentas presupone que la población conozca los objetivos de la misma, ya que el ingrediente principal es su participación para localizar los focos de corrupción, y que ha participado en la elaboración de los indicadores que midan el desempeño de los

---

<sup>108</sup> Su encargo se remonta precisamente a la ley que les da origen, es el caso de las leyes estatales de transparencia y de rendición de cuentas, en donde se trata el tema de su autonomía, el proceso por el que son nombrados sus dirigentes, además del proceso por el que proponen su presupuesto para que luego sea autorizado por el Congreso y el proceso para el establecimiento de su regulación interna.

<sup>109</sup> Carpizo (2005, en Canales, 2009: 14) dice que estos organismos de creación reciente, entre otras cosas, idealmente se debieran caracterizar por: ser establecidos por la Constitución para ejecutar funciones públicas; mediante una coordinación con el resto de los poderes (no subordinación); contar con una autonomía técnica y funcional; tener titulares que de igual manera se someten a responsabilidad y que deben actuar alejados de las actuaciones políticas; regidos por el principio de legalidad, imparcialidad e igualdad ante la ley; que deben de contar con la garantía de tener una autonomía en su nombramiento, estabilidad, ubicación y remuneración, bajo un control jurisdiccional; y cuya desaparición significaría una grave lesión al Estado de Derecho democrático.

<sup>110</sup> “solamente cuando el observador está situado en una posición de superioridad sobre el observado podemos hablar de rendición de cuentas” Ackerman (2006: 16).

funcionarios, para así tener un criterio de eficiencia acorde con el sentir de la población y el interés general, no de intereses particulares. La implementación de mayores canales y espacios de comunicación e información hacia la sociedad incide en la mejoría de la percepción sobre las autoridades y las instituciones, a la par que reduce la tentación y las posibilidades de actuar en contra de la ley buscando el propio interés.

Pero no solamente importa el comportamiento de los ciudadanos, la propuesta de Le Grand (2003: 23 - 29), califica el comportamiento y la motivación (dos etapas distintas de la acción, el primero *a posteriori*, la segunda *a priori*) de los funcionarios y su reflejo en la calidad del servicio entregado. Plantea la división en dos clases de conductas: la de *Knight*, con motivación altruista de cumplir con el interés general por encima del propio, que se identifica con el servidor público que promueve la transparencia y el uso efectivo de los recursos para cumplir con los fines predestinados por la sociedad; el caso contrario es el *Knave*, con una conducta truhan que pone en primer plano su interés personal y están dispuestos a conseguirlo aún en aras de dañar el interés común, son precisamente los funcionarios que son corrompidos y que deben ser motivados para cambiar al otro tipo de comportamientos, esa motivación o incentivo se encuentra reflejado en el castigo a las conductas oscuras que representa un mayor costo que beneficio<sup>111</sup>.

Kant (en Flores y Espejel, 2008: 44 - 48) hace una propuesta similar, hace referencia a dos tipos de políticos: el *político moral*, que se basa en los preceptos de la

---

<sup>111</sup> Lo anterior lo complementa el mismo Le Grand (2003: 48 - 50) con una analogía acerca del comportamiento de la ciudadanía y los movimientos del ajedrez, en el que denomina *de Reina* al comportamiento de la ciudadanía en que utiliza al máximo su poder para exigir al máximo la eficacia de sus servidores y sus políticas públicas; mientras que el comportamiento *de Peón*, es aquel en que está sometido y puede hacer pocos movimientos, por lo tanto su poder es limitado. En el caso de la política de transparencia lo que se busca en la ciudadanía, obviamente, es un comportamiento de Reina que tenga una alta participación en las políticas públicas y exija un alto rendimiento en cuanto a resultados y flujo de información.



moral para su actuación pública y que elogia la transparencia con sus acciones, ve a los ciudadanos como fines de la política; y el *moralista político*, que enaltece a las conductas pragmáticas y ve a la moral como mera retórica y sin validez, desdeña al ciudadano, auspicando la corrupción por el manejo secreto y oculto de los asuntos públicos y personales, ve al ciudadano como un medio para sus propios fines.

Siguiendo las ideas propuestas por Batley (2004: 31, 38) en cuanto a relacionar la teoría del *principal-agent*, en el marco de acción del triángulo de hierro: el ciudadano delega una función a la clase política, que es representarlo en la creación de políticas públicas que velen por sus intereses, a su vez el político delega al administrador público la agencia de desempeñar ciertas funciones y establece los incentivos que moldean su comportamiento. Así pues, el ciudadano es la figura principal en el triángulo de hierro pues su voluntad debe canalizarse a las políticas públicas llevadas a cabo, tanto en la fase del diseño, como en la de implementación. En el caso de la política de transparencia y acceso a la información, todo funcionario que participe en algunas fases de cualquier política pública que implique el uso de recursos públicos está obligado a rendir cuentas a todo aquel ciudadano que lo solicite con la formalidad requerida, así que es clara la posición de *principal* del ciudadano sobre cualquier funcionario, incluso sin tener que pasar por el triángulo de hierro para exigir la responsabilidad sobre su actuar<sup>112</sup>.

---

<sup>112</sup> Desde luego que se deben tomar en cuenta algunos factores peculiares que destacan en la relación *agente-principal* en el contexto de la transparencia, a saber: el contrato de agencia es implícito, la única manera de hacerlo explícito es mediante el voto, pero con la cualidad de ser secreto sigue siendo un contrato implícito, sin embargo, la manera de exigir el cumplimiento o la rendición de cuentas sí es explícita y personal, mediante las solicitudes de información y los recursos que en su deficiencia se pueden promover para accionar sanciones; es difícil exigir cuentas al sector político pues sus compromisos de campaña no son tan exigibles ni formales como lo son las funciones que se delegan a la administración pública al implementar las políticas; el político por ello sigue en ese contrato implícito de agencia hasta que se acabe su mandato, lo cual

Ahora, respecto a la entrega del servicio de la política pública, con base en lo expuesto por Lipsky (1980: 811 - 814) en su postulado de la burocracia a nivel de calle es posible medir el alcance de la política y reconocer su enorme impacto, ya que Lipsky (1980: 811 - 814) se enfoca en el comportamiento de los empleados que entregan directamente el servicio al ciudadano, en este caso, el servicio no se limita a la entrega por parte de una dependencia gubernamental, pues el servicio en cuestión es precisamente entregar la información que sea requerida en cualquier ámbito gubernamental, así que todo prestador de servicio público al que se le pueda pedir información según la Ley de Transparencia, puede considerarse un burócrata de nivel de calle<sup>113</sup>, además para los términos de la política de transparencia lo importante ahora no es el rango en la escala jerárquica, sino la diferencia entre el sujeto obligado (cualquier autoridad) y el organismo intermediario (el IFAI o la CEGAIP, según sea el caso).

Adicionalmente, si tomamos como marco de análisis la propuesta de Thomas y Gindle (1990: 1165, 1166, 1174, 1175) tendremos un factor muy importante en la elaboración y la implementación de las políticas de transparencia, que es el comportamiento del contexto político, el cual es producto de una coyuntura en que la alternancia en el poder y el desgaste provocado por la desconfianza en las instituciones, generan un clima propicio para el surgimiento de mencionada política. Por lo tanto no podemos considerarla como producto de un proceso lineal y jerárquico como la mayoría de

---

implica una duración más corta que el aparato burocrático; los incentivos para hacer bien su trabajo son poco manipulables a favor de la transparencia, ya que el sueldo es fijo y no depende de su rendimiento, a diferencia de lo que ocurre en el sector privado; el ciudadano tampoco cuenta con los mecanismos del sector privado para comparar los rendimientos de sus funcionarios, y los indicadores son generados por ellos mismos, mostrando en la mayoría de los casos lo que quieren que esté a la vista.

<sup>113</sup> Esto sin importar el puesto que ocupen, ya que para términos de este enfoque está a nivel de calle aquel servidor que hace entrega directa del servicio (información) al ciudadano, en las políticas de transparencia se admite que la ciudadanía pida información a cualquier dependencia o autoridad pública.

los programas de implementación de políticas públicas, al contrario, es el fruto de un proceso sumamente interactivo que se gesta a raíz de las negociaciones de objetivos entre una multiplicidad de actores con múltiples objetivos y se acepta la coincidencia de la necesidad de poner un freno a la corrupción y los efectos que acarrea<sup>114</sup>. Y son, en efecto, el acceso libre a la información pública y la responsabilidad mediante la rendición de cuentas, en conjunto, el servicio que esta política pública pretende entregar a fin de disminuir la corrupción en el contexto.

Al intentar ubicar la naturaleza del servicio entregado, es decir, la rendición de cuentas de los servidores públicos a la ciudadanía (incluyendo el libre acceso a su información), en la separación entre mecanismos pertenecientes a la división *Voice* (Voz) – *Choice* (Elección o Salida)<sup>115</sup>, aquellos que son aplicables útilmente para el análisis son los de Voz. Todos los ciudadanos, sin importar el sentido de su votación, quedan expuestos al actuar de los mismos funcionarios, por lo que las consecuencias de las decisiones de los

---

<sup>114</sup> Más adelante en este mismo trabajo, el apartado 5.3 trata a fondo la coincidencia y negociación entre varios actores del contexto político que dan origen a la política de transparencia en México. Aunque como adelanto es posible afirmar que en el Estado mexicano podemos considerar la presencia importante de cuatro sectores como generalidad de actores en el ámbito de la transparencia: *el votante o ciudadano*, de quien se requiere su participación para que el derecho a la información cobre fuerza y requiera mecanismos que lo implementen; *los partidos políticos*, que tienen dentro de sus límites la facultad de fijar este tema en las agendas, tomando sus posturas para luego hacer sus iniciativas; *los tomadores de decisiones* o la clase política, que decidirán el rumbo y los mecanismos que se aprueben, además del tipo de política que se implementará, y; *la administración pública*, que es la parte encargada de implementar y entregar el servicio de la transparencia, rendición de cuentas o acceso a la información. Esta política se ha gestado y diseñado al interior del Congreso (tanto a nivel nacional como local), en donde convergen actores de los 4 sectores mencionados, aunque con preponderancia política. De una buena relación y negociación entre estos sectores es que depende la factibilidad política de este tipo de programas de largo alcance. La alternancia política de las últimas décadas en todos los ámbitos del gobierno mexicano ha sido una circunstancia que ha sido benéfica en cuanto a generar un acuerdo sobre la necesidad de detener el problema de la corrupción, mediante el establecimiento de los diversos mecanismos de rendición de cuentas. La presencia de los organismos de vigilancia no es considerada en lo anterior, ya que su labor supuestamente debe ser alejada del contexto político para que su sano juicio no se vea afectado. Además de que su origen se remonta precisamente al momento en el que la política está ya consolidada.

<sup>115</sup> Siguiendo el planteamiento de Ackerman (2004: 447 - 463) y de Paul (1992: 1047 – 1052).

políticos son generales, sin existir los mecanismos de salida que le permitan la libre elección del servidor, es decir, a diferencia de servicios públicos como las telecomunicaciones, uno no puede elegir entre posibilidades de representantes al momento en que ya están en funciones, uno no puede cambiar de legislador a voluntad propia.

Los mecanismos de Voz son precisamente encaminados a promover la participación de la población en los asuntos públicos. Mientras los mecanismos de Elección permiten la eficacia máxima de los principios del liberalismo, los de Voz limitan precisamente ese actuar a discreción, y en el caso de la corrupción es lo más correcto reducir ese amplio margen de discrecionalidad del servidor público. Los principios que potencializa en vez de la libertad son la equidad y la democracia (Warner y Hefetz, 2002: 70 - 78), ambos relacionados de mayor manera con el bien común y el interés general.

Es importante en los sistemas democráticos la rendición de cuentas al electorado, pues el sufragio es el mecanismo de voz más sencillo y fundamental, pero también el más valioso para los políticos. Los gobiernos toman las decisiones, pero el electorado tiene en sus manos el poder de removerlos<sup>116</sup>. El voto es un mecanismo importante, pero gracias a la situación de esta política en particular, se cuenta con una serie más amplia de mecanismos de participación, ya que el organismo garante funciona a partir de la petición ciudadana, el sujeto obligado lo hace de igual manera, el organismo autónomo al contexto político

---

<sup>116</sup> Es por ello que una de las propuestas para dar más poder a este mecanismo de voz es incorporando la reelección a niveles locales por un periodo más, así si el electorado está conforme con la manera en que ha sido representado hasta entonces, le otorgará su voto a quien considere que ha velado por sus intereses y se cambiaría la situación actual en la que los servidores públicos solamente rinden cuentas efectivas a sus respectivos partidos políticos para intentar seguir en el poder por más tiempo en diferentes puestos. Con este cambio, si el funcionario continúa será en una función que ya conoce y su grado será de mayor especialización y destreza, en vez de andar cambiando a todos los puestos que están disponibles por cortos plazos de tiempo

coadyuva en la elaboración de su regulación, y la coordinación entre niveles de gobierno es útil para incorporar la política de transparencia.

En esta política en particular no tienen cabida los mecanismos de implementación de *Choice* (elección o salida), ya que son los funcionarios públicos, y exclusivamente ellos, hasta el momento, los encargados de rendir cuentas y someterse a las políticas de transparencia; la instancia encargada de vigilar y dar cumplimiento a esta prerrogativa es exclusivamente el canal que ya está establecido con funciones únicas (a nivel federal el IFAI, en el local la CEGAIP) y su carácter ciudadano lo que da sentido a la política, ya que si se dejan invadir este tipo de instancias por el sector privado, la multiplicidad de objetivos sería latente y perdería sentido la participación ciudadana<sup>117</sup>.

En la categorización que hacen Pulzl y Treib (2007: 90 - 97), este tipo de políticas se ve más beneficiado por las aportaciones del marco conceptual *Bottom-Up*, ya que son el resultado de un proceso interactivo entre una multiplicidad de actores, además es una política que requiere una retroalimentación para su fortalecimiento, por lo que la etapa del diseño y la de la implementación tienen barreras difusas, como lo establece la perspectiva fusionista que adopta el enfoque *Bottom-Up*, a la vez que el contexto político requiere una negociación.

No sería compatible con el modelo *Top-Down* debido a que no es una política que se planea linealmente desde un nivel federal y se aplique jerárquicamente, tal como sucede

---

<sup>117</sup> Sin embargo, una propuesta para mejorar la rendición de cuentas, sería implementar este tipo de mecanismos de control sobre contextos en que los servicios están cedidos a las colaboraciones entre el sector público y el privado, así a pesar de contar con una posibilidad de competencia y más opciones para elegir el mejor proveedor de servicios, esos proveedores estarían también sujetos al control ciudadano, y el servicio que entregarían debería cumplir con los requisitos del bien común, no solamente con los que le permiten subsistir en el mercado

con muchas políticas de servicios públicos, la situación es muy diferente, acá los miembros de la clase política establecen los objetivos generales de la política institucional, pero le delegan la facultad a cada entidad federativa para configurar con cierto margen de distanciamiento a su propia política en adecuación a su contexto, para obtener resultados más efectivos. Sin embargo, en atención al énfasis que le da al tipo de actor primordial en la política, es una síntesis de los dos modelos, ya que el modelo *Top-Down* da énfasis al diseñador de políticas, y el *Bottom-Up* al burócrata o implementador, esta política es curiosa, en razón de que ambos tienen especial importancia en ciertas etapas pero ambos son indispensables para que sea exitosa, incluso los encargados del diseño quedan luego sometidos a cumplir con la misma política, es decir, aquellos legisladores que la crean, posteriormente quedan sometidos a implementarla al instalar las unidades de enlace que esa ley les requiere y a expensas de que los ciudadanos les requieran información.

Pero, al destacar el comportamiento entre actores surge un enfoque de mayor alcance, el de la politización del proceso de políticas públicas, que retoma al contexto político e institucional como el factor que realmente influye para generar esos comportamientos, ya que todo lo que sucede en ese ámbito está dado dentro del marco institucional propio de ese contexto. Al respecto, González-Rossetti (2005: 22) descompone este factor en varios sub-factores relacionados: el sistema político, la coyuntura, el mapa de actores clave, las instituciones formales e informales, las etapas del proceso de políticas públicas, los espacios de decisión, la capacidad técnica e institucional y las estrategias de cambio político. Dependiendo del factor que se destaque, la configuración y la influencia ejercida irá variando subsecuentemente, pero el alcance de este enfoque es tan amplio como el concepto de contexto político institucional.

Como se puede observar, en la implementación de políticas públicas hay una diversidad de factores que influyen en la gran variedad de aspectos por los que se puede considerar que dicha política ha sido exitosa o fracasada. La percepción de éxito es relativa según el enfoque que lo analice, por lo que el factor determinante o relevante cambia dependiendo de la óptica que lo revise. No hay algún enfoque que pueda reunir a todos los factores, pues su atención se dispersaría y resultaría un modelo centrífugo que poco serviría para el análisis. Así, si la intención es determinar el grado de cumplimiento de objetivos de una política hay ciertos factores que se destacan más que otros.

Se trata de una política *sui generis* que nace en el entendido de reducir un problema de comportamiento, la corrupción, la política pública se basa en la creencia de que generar un ambiente transparente con la mayor cantidad posible de información disponible tendrá efectos positivos sobre el desempeño del resto de las políticas. Se crea a raíz de la coyuntura de la alternancia en el gobierno como un proyecto nacional que permite aplicaciones distintas a nivel local en atención de conseguir mayor eficacia en cuanto a aclarar los entornos oscuros.

Desde su creación en la década pasada, la política ha sufrido ya varios cambios gracias a la interacción entre actores y la retroalimentación que sus opiniones nutren. Los cambios apuntan a la reducción de los comportamientos corruptos, pero el camino para su perfeccionamiento aún es largo, hay muchos aspectos susceptibles de mejora todavía. Los principales cambios son observables en la ampliación de su alcance en cuanto a territorio, hoy en día todas las entidades cuentan con su legislación en la materia; también se han consolidado los organismos supervisores autónomos, y se les ha otorgado la facultad de sancionar las faltas en materia de transparencia; se ha ampliado el alcance también, luego

de comenzar enfocándose al Poder Ejecutivo, y ahora abarcando a los tres Poderes de la Unión; queda aún pendiente la cuestión de profundizar en la incorporación y garantía de la participación ciudadana y la eficacia de los castigos, así como la posibilidad de ampliación del alcance a los entes que funcionan con recursos públicos o que simplemente prestan un servicio de interés público, entre otras posibilidades.

Por ello a continuación se presenta un listado de factores que a consideración propia resultan benéficos y perjudiciales para la implementación de este tipo de políticas, infiriendo las posibles recomendaciones para un mejor desempeño en este ámbito a futuro.

A su favor se encuentran bastantes argumentos, pues es una política de largo alcance y de reciente implementación, por lo que atraviesa por una etapa de retroalimentación en la que se rediseña a distintos ritmos según la localidad, a pesar de ello se alcanzan a distinguir algunos puntos a favor, además de los que se han mencionado hasta ahora: en el nivel local es donde se aprecia una mayor cercanía e interés por parte de los ciudadanos, ya que tienen un contacto más directo con el funcionario y se interesan más por los servicios en los que se invierten sus impuestos, es en estos casos un mecanismo más informal, continuo y directo (Cabrero, 2002, en Martínez-Díaz y Heras-Gómez, 2012); desde la segunda fase de la implementación local, se cuenta con mecanismos que ofrecen un (efectivo) castigo<sup>118</sup> para quienes actúen en la oscuridad a pesar de pedirles lo contrario, por lo que ahora los funcionarios piensan más detenidamente en malgastar los recursos o la

---

<sup>118</sup> El artículo 114 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de San Luis Potosí menciona como medidas de apremio el siguiente catálogo de sanciones:

I.- Amonestación privada;

II.- Extrañamiento por escrito;

III.- Amonestación Pública;

IV.- Extrañamiento por escrito y multa de cincuenta a quinientas veces el salario mínimo general vigente en el Estado, y;

V.- Multa de quinientas a mil veces el salario mínimo general vigente en el Estado.



influencia que su posición les da; de igual manera, la alternancia en los diferentes niveles de gobierno contribuye a solidificar estas políticas al igual que sucede en el nivel nacional, pues para los partidos es preferible esclarecer el ambiente y evitar que un partido se adueñe de las capacidades institucionales y modifique los marcos para continuar en entornos oscuros, además de que es una oportunidad para poner en evidencia a los miembros de los partidos opositores que hacen mal uso de los recursos.

Continuando con los puntos que han favorecido su implementación está el sustento teórico que sugiere que este tipo de mecanismos son fundamentales para un buen desarrollo democrático; las sociedades que genera son más abiertas y comunicativas; y aunque puede ocasionar conflictos en las organizaciones en su implementación al corto plazo, lo cual baja su nivel de eficiencia, a largo plazo se ve mejorada por el buen flujo de información y de comunicación que implica, además de un mayor grado de integración; también se generan unas estrategias planeadas desde una visión más transparente, como parte del círculo virtuoso de la confianza (Arellano, 2007: 42); estos factores deben fortalecerse o destacarse en las siguientes etapas de vida de esta política, a fin de conservar la fuerza ganada hasta ahora y mejorar el rendimiento.

Sin embargo hay que tener cuidado con los factores que han dificultado la implementación de este tipo de políticas, entre los que encontramos que no es un proceso acabado, o no es una política que se entregue por medio de un programa específico, sino que es un conjunto de estrategias; su amplio alcance hace que existan desniveles en el nivel de entrega y en la eficiencia, por lo que la medición de la efectividad tiene más relación con la organización que cumple con los parámetros, que con la política en general; los indicadores de desempeño y la información requerida se entregan de oficio con estándares

cuantitativos de logro de objetivos, pero deberían incorporarse mediciones cualitativas; el marco legal es firme, pero la aplicación de las sanciones rara vez llega a concretarse, ya que la mayoría de las dependencias solicitan prorrogas por tratarse de una política nueva y alegan no contar con la capacitación adecuada o no saber manejar correctamente la tecnología de información que requieren<sup>119</sup>; el más importante es que la ciudadanía, no cuenta aún con un alto nivel de participación y exigencia hacia los servidores públicos<sup>120</sup>; son políticas públicas que deben hacerse con mucha precaución, paciencia, consenso y voluntad política.

Otro punto en contra es la falta de preparación técnica de los funcionarios, así como de una gran parte de los ciudadanos que solicitan información, lo que dificulta el proceso y reduce la calidad en los resultados; además al adaptar los parámetros de información a cada organización se produce un efecto diferente, pudiendo causar problemas internos de desempeño o comunicación; también se producen cambios en los patrones de comportamiento, el cual es uno de los objetivos de la política, aunque el comportamiento es algo difícil de predecir, se pueden generar conflictos en razón de proteger los cotos de poder internos, pues en ocasiones los únicos recursos que tienen para negociar e influir en la toma de decisiones son precisamente de naturaleza informativa, y al tener que revelarlos pierden fuerza y capacidad estratégica; la implementación resulta costosa por la capacitación que se requiere tanto por el solicitante como por el obligado y por las labores de vigilancia que son constantemente requeridas. Es necesario tratar de mejorar estos

---

<sup>119</sup> En atención a lo expuesto por Pineda y Salazar (2011: 151 - 176)

<sup>120</sup> Incluir a la ciudadanía en la política pública puede resultar tedioso o complejo, pero genera márgenes de acción que reducen los obstáculos, ya que dan al gobierno una mayor gobernabilidad y legitimidad democrática (Espinosa, 2009: 82). Aumentar su inclusión implica un cambio en el paradigma de la actual participación ciudadana, en el que el gobierno percibe al ciudadano marginalmente como un beneficiario pasivo de sus programas (Espinosa, 2009: 83), por un paradigma de participación ciudadana que promueva una interacción y colaboración instrumental.

aspectos para quitar las trabas a la transparencia, y fortalecer los aspectos positivos en el orden de obtener una solución para uno de los problemas más graves de nuestra sociedad, la corrupción.

Para concluir el apartado referente a la implementación de la transparencia, es posible aseverar que la política de transparencia y rendición de cuentas es una situación especial que intenta abarcar el ámbito de los servidores públicos por completo para controlar sus comportamientos y lograr que sus objetivos se acoplen con los de la sociedad, evitando así que hagan un mal uso de las capacidades institucionales que se les han encomendado, reduciendo la corrupción. Es una política pública que permite la interacción de actores en todas las fases del proceso, y que delega la decisión a los niveles locales por su cercanía con la población y con el contexto político. Su implementación es reciente y por ello presenta bastantes aspectos susceptibles de mejoría, pero en el corto tiempo de vida que lleva, ha presentado avances en la reducción del problema que la origina, al mismo tiempo que implica una serie de cambios al interior de las organizaciones implicadas, situación que se analiza en el siguiente capítulo.

El presente ha sido un capítulo que aborda la problemática estudio a partir del estudio de las políticas públicas, dándole una importancia especial a la política de transparencia que ha servido de respuesta para el problema público de la corrupción, rescatando diversas aportaciones de distintos enfoques. La transparencia es de reciente creación en México, en un momento de alternancia política que permite responder a la necesidad de recuperar la confianza de la ciudadanía en sus instituciones.

Una de las maneras en las que actúa el Estado es a través de políticas públicas, generalmente para solucionar alguna falla de mercado o de gobierno, en este análisis se incorpora la propuesta de Arellano (2007) según la que el Estado también actúa para solucionar fallas de transparencia. Así pues, la política de transparencia responde tanto a la corrupción como falla de gobierno, como a las fallas de transparencia que le dan cabida. Es identificable una falla de transparencia cuando hay deficiencias en aspectos como la inclusión, la publicidad, la verificabilidad y la responsabilidad en la información. Aquí el gobierno actúa estableciendo la legislación y regulación de la política, estableciendo los mecanismos, las acciones y organismos necesarios para reducir los espacios de opacidad que generan asimetrías y manipulación de la información gubernamental.

La política pública se puede estudiar desde diversos enfoques, que varían en atención al objeto al que se dirige o a la perspectiva de la que se parte. El problema de la corrupción política surge en el plano individual, pero se propaga al nivel institucional. Para el presente análisis ha sido de utilidad incluir el estudio a partir de modelos como el de la caja negra (propuesto por Easton) que simplifica los movimientos de los actores involucrados en la política pública en razón del papel en el que contribuyen y que sirve para una mera explicación a nivel ideal, desde los *inputs* que entran al sistema (la estructura institucional que tiene relación con la transparencia), la decisión que se toma dentro de la caja negra, los *outputs* que de ello resultan, hasta el *feedback loop* por el que nuevamente se entra al ciclo. También se explica que en términos racionales, la política de transparencia se identifica mejor con la racionalidad limitada, pues una racionalidad absoluta en cuanto a decisiones y acciones de gobierno realizadas por actores diversos se vuelve imposible, más aun en términos de información.

Un análisis de la política de transparencia que se haga a partir del enfoque de proceso, nos hace dar cuenta que para que el asunto tome esa forma, primero debe considerarse como un problema público que sea retomado en la agenda como susceptible de ser atendido mediante una política pública; posteriormente se da la negociación que tiene como resultado el diseño y la formulación de la política, etapa en la que el Congreso juega un rol fundamental, al igual que el contexto; la política generada pasa luego a la implementación, etapa en que los roles cambian, resaltando el papel de la CEGAIP y de la ciudadanía participativa; finalmente la etapa de evaluación hará ver si la política resulta como fue planeado, y nutre al diseño para mejorar los aspectos que sean necesarios. No es un esquema con etapas siguiendo un orden cronológico, es más bien un orden lógico con fines analíticos. Es importante tener siempre presente que en esas etapas hay una interacción entre una multiplicidad de actores y que el contexto político resulta determinante, por lo que la política importa y es favorecida por la democracia. Una buena política apunta a satisfacer a la ciudadanía, por lo que crece su apoyo.

La corrupción es un problema que percibe la sociedad, un problema que encontró el paso hacia política pública en la ventana política abierta con la alternancia política, a principios de este siglo, consolidándose a nivel nacional en 2002, y completando su presencia en todo el país para 2007, con las respectivas legislaciones locales y la totalidad de los organismo encargados de implementarla, encargados de su supervisión y sanción, garantizando el derecho a la información de los mexicanos a nivel federal y local, junto con el castigo para los funcionarios que actuaran de manera corrupta, aunque para ello es todavía necesario fortalecer la autonomía de dichos organismos. Para solucionar la corrupción se han instrumentado distintos mecanismos de *Accountability* de los que se

desprenden tanto la rendición de cuentas, como la transparencia y el acceso a la información.

La transparencia puede implementarse con una perspectiva economicista, castigando a los funcionarios que usan a las instituciones como unidades de maximización, o desde la organizacional, que resalta las virtudes de aplicarla dentro de las organizaciones públicas. También puede hacerse diferenciando la postura lineal (*Top-Down*) y la interactiva (*Bottom-Up*). En ambas diferenciaciones, la segunda opción resulta más saludable para la democracia. Para promover la participación ciudadana en esta política es necesario que se promueva su interés, que se realce el papel de mandante en la relación con los servidores públicos, solo pedirá cuentas el ciudadano al saberse superior en la relación *principal-agent* con los gobernantes. Es una política que tiene poco de haber comenzado a implementarse, por lo que aun muestra muchos aspectos que podrían ser mejorados pero a pesar de su incipiente presencia, ha mostrado efectos a nivel organizacional público, situación que se detalla en el próximo capítulo.

## **CAPÍTULO 5**

### **La Transparencia y su Efecto en las Organizaciones Públicas**

Previamente, en el capítulo 2 se ha revisado la formación del poder y las facultades en las que resulta, mientras que en los capítulos 3 y 4 se trata, entre otras cosas, que en cuanto a la formación de las políticas públicas, es importante el Congreso y su sustento institucional, así como su papel en la formación e implementación de la política de transparencia. En este capítulo se analizan las implicaciones de aplicar una política como ésta al interior del nivel organizacional, tanto en la organización del Congreso, que dada su amplitud y diversificación de funciones no será tratada a fondo sino de una manera general, como en las instancias que se encargan de supervisar y garantizar el derecho a la información.

Para entender la importancia de la introducción de la política de transparencia y rendición de cuentas en organizaciones públicas, tales como el Congreso y la CEGAIP, es necesario hacer previamente un somero análisis de las características de las organizaciones, en especial de las organizaciones públicas, así como estudiar la postura que recalca la preponderancia estructural y funcional en el diseño organizacional, que es a su vez concordante con el análisis (neo)institucional que se ha seguido en este trabajo.

Asimismo, se incorporan en el presente capítulo las nociones relativas al cambio organizacional que acontece a raíz de la implementación de una política pública, las distintas posturas que toman los actores implicados en el asunto y las estrategias para apoyar o resistir al cambio. Con relación a lo anterior, se incorpora el recorrido histórico por el que ha transitado la política pública específica de transparencia en México como parte del contexto organizacional que rodea al Congreso de la Unión, a los Congresos Locales y a las organizaciones que cumplen con la función de supervisar y garantizar la efectividad de dicha política.

### **5.1 - Las Organizaciones Públicas.**

Sería un ejercicio analítico poco productivo intentar hacer referencia de una sola manera a las organizaciones, o pensar que todas funcionan de la misma manera, lo indicado es aceptar que cada organización funciona de manera distinta y por tanto merece un modelo que se adapte a sus condiciones internas y externas. Por lo anterior, en este apartado el objetivo no es buscar o incorporar definiciones sobre lo que es una organización ni describir el funcionamiento alguna en particular, más bien, el objetivo apunta a conocer algunos de sus elementos que resultan importantes para el resto del estudio.

Sin embargo, es necesario, fijar un punto del cual parta el entendimiento de organización en este estudio, para ello basta retomar una definición un tanto ambigua, la percepción de Etzioni (en Schvarstein, 1998: 300) que las define como “*unidades sociales deliberadamente construidas para lograr metas específicas*”.



Es prudente resaltar la importancia de la cultura organizacional, que considera fundamentales cuestiones como el entorno y su influencia, un punto fundamental para redimensionar al sistema organizacional en armonía con el contexto. Así pues, el sistema organizativo podría ser estudiado más allá de una lente positivista que se limita a la descripción subjetiva de lo observado, desde un enfoque comprensivo y fenomenológico. Así pues, desde esta nueva óptica, la organización no trasciende los valores particulares de una sociedad; sino que *“la organización es un sistema con características sui generis”* (Rodríguez, 2005: 137) cuya cultura se plantea para fines de su estudio, como un asunto central e ineludible. Por su parte, la cultura de la organización es entendida como las presunciones y creencias básicas que comparten los miembros de una organización (Rodríguez, 2005: 138).

No obstante los grandes logros que en materia de cultura organizacional se han alcanzado a través de estudios y experiencias, resulta necesario que los propios académicos latinoamericanos coincidan en que el sentido cultural y particular de las sociedades, forma parte de los sistemas organizacionales que están estudiando, y más vale entonces que sean los mismos latinoamericanos los que estudien los casos de la región, aunque tengan que lidiar con la venda en sus ojos puesta por la propia cultura.

Es fundamental establecer una clara diferencia entre distintos tipos de organizaciones antes de efectuar el estudio pertinente. Cristián Calderón (1996, 2001, en Rodríguez, 2005: 195 - 200) En su modelo para diagnosticar la identidad de la organización, sugiere considerar: en el centro de análisis al proyecto organizacional y los valores; seguidos por el liderazgo y los estilos de administración como guía del quehacer organizativo; la parte normativa, que abarca todo tipo de normas; y la tecnología como el

conocimiento aplicado. Del Castillo (1997: 5) propone que para distinguir a las organizaciones gubernamentales hay ciertas características a identificar: a) no escogen su ámbito de acción sino que se les da estatutariamente; b) tienen posibilidades coercitivas; c) el entorno suele ser más intenso y complejo por la interacción de sociedad y Estado; d) reciben impacto de las presiones social, política y económica; e) la determinación de objetivos es más confusa, ambigua y plural; f) la presión interna y externa dificulta lograr la eficiencia y eficacia; g) el rendimiento es difícil de evaluar o medir; h) la estructura y procesos deben ser transparentes para facilitar el control; i) principios como igualdad y publicidad dificultan sus acciones; j) es difícil modificar conductas negativas o premiar las positivas; k) la gestión de recursos financieros es más rígida por el control presupuestal y jurisdiccional.

Dentro de los elementos que son comunes a todo tipo de organizaciones, se nombra uno de crucial importancia para el tema de la transparencia y el acceso a la información, las denominadas *nuevas tecnologías de la información* constituyen un apartado central en el devenir de las organizaciones, ya que pueden llegar a producir cambios significativos, tales como nuevos patrones de comportamiento radicalmente distintos, ya sea porque conocen sus beneficios o por estar bajo el lente del escrutinio público. Para Child (1984: 245 - 265) no solo basta considerar que en efecto, las organizaciones están de cara a un elemento contingente de gran impacto, sino que es necesario observar igualmente que las aplicaciones prácticas de estas nuevas tecnologías se están dando de manera acelerada y en diversos rubros.

Ante un contexto repleto de transformación, el uso de las nuevas tecnologías de información puede parecer una opción lógica para que las organizaciones se ayuden a

resolver problemas, se dirijan adecuadamente hacia sus prioridades, se conduzcan de modo eficiente y eficaz, reduzcan sus costes de operación y mejoren la calidad de sus productos o servicios. Por otro lado, la incorporación de dichas tecnologías se vuelve un requisito indispensable dictado por la política pública vigente, por lo menos en lo tocante a las organizaciones públicas en las que se desenvuelven las autoridades y los funcionarios<sup>121</sup>.

Child (1984: 257, 258) plantea que los propósitos detrás de los cuales los directivos adquieren nuevas tecnologías, llevan ciertas intenciones estratégicas y además, ciertas posibilidades de que estos actores promotores de las nuevas tecnologías, puedan elegir los modos en que ello impactaría en la organización. El contraste a esta consideración se encuentra en el caso de estudio de las políticas de transparencia, en donde no hay un único actor o *manager* que intenta cambiar el comportamiento de su organización, sino que es el pueblo que junto con fuertes actores sociales, a través de sus representantes y en aprovechamiento de una ventana de oportunidad política, quien logra imponer esta condición a las organizaciones gubernamentales, para modificar el comportamiento que se ha observado tras tanto tiempo gobernado por un partido dominante, contexto en el que los recursos, las influencias y las facultades institucionales son usadas a discreción de los funcionarios, la demanda es por un modo de controlar ese tipo de comportamiento y establecer una pauta mínima de rendición de cuentas a los gobernados.

En toda organización son características importantes la integración y el control. En este sentido, la tecnología de la información es un tipo de tecnología utilizada para la comunicación y el cálculo (un cálculo relacionado con costos y beneficios de las decisiones

---

<sup>121</sup> Bonina (2005: 1 – 19) detalla la importancia de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC's) como parte de las herramientas propuestas por la Nueva Gestión Pública.

tomadas). Así, se puede facilitar la integración haciendo la información más accesible para cada uno de los miembros y secciones a través de una terminal de acceso común. Es decir, las nuevas tecnologías permiten la unificación física y analítica haciendo más controlables los entornos, por medio de un conocimiento más preciso de las condiciones reduciendo la incertidumbre al interior, respondiendo a contingencias y simplificando la estructura organizacional (Child, 1984: 258).

Por otro lado, habrá que respetar el lugar del ambiente en el estudio de las organizaciones, ya que según Scott (2001: 178-179), la organización depende del contexto y refleja la cultura del entorno, en este caso, es importante la condición política que rodea a la organización, su relación con la esfera pública y los resultados que son esperados de ella.

Un concepto interesante para analizar a las organizaciones es lo que Amos Hawley (1968, en Meyer y Rowan, 1977: 354) denomina *Isomorfismo Organizacional*, que es el proceso mediante el que las unidades que están sujetas a las mismas condiciones ambientales y que interactúan tienen una forma similar de organización. Ese concepto es de mucha utilidad en el estudio de los Congresos Locales, ya que todos están sujetos al régimen de la federación en lo dictado por el Congreso de la Unión, y a pesar de la diferencia entre contextos a lo largo de las entidades de la república, su forma de operación en muchos aspectos es la misma gracias a que están sujetos a una misma normatividad<sup>122</sup> y a que los actores que los componen provienen, en su mayoría, de tres partidos nacionales con protocolos de comportamiento en cierta medida similares.

---

<sup>122</sup> Esto remite a lo que Powell y DiMaggio (1999: 109) identifican como isomorfismo normativo.

Además de operar con base en normas formales, las organizaciones deben buena parte de su funcionamiento al establecimiento de rutinas. La innovación relativa a la modificación de sistemas y procedimientos hace referencia a las rutinas principalmente. Para De la Rosa (1995: 141) la rutina debe darse en un ámbito con circunstancias repetitivas y similares entre sí, pues se crean para resolver las mismas situaciones. El contexto cambiante nos impide quedarnos con esa concepción, ya que difícilmente las circunstancias se repiten. Por tanto, las rutinas deben estar preparadas para efectuar cambios, o exponerse a que de lo contrario sean deficientes y apunten al fracaso. Es una condición necesaria para pensar en un isomorfismo organizacional entre Congresos, que además de coincidir en normatividad haya una similitud en las rutinas<sup>123</sup>.

La parte tocante a las normas formales suele relacionarse con lo institucional, mientras que a las rutinas en ocasiones se les identifica con postulados organizacionales, Schvarstein (1998: 320 - 322) señala que tanto el análisis institucional como el análisis organizacional, responden a diferentes preguntas y analizan diferentes objetos, sin embargo, esto no representa necesariamente que exista una relación mutuamente excluyente entre ellos al momento de analizar una organización o un conjunto de ellas; por el contrario, se plantea que en ocasiones podría suceder que algunos de sus elementos lleguen a ser complementarios uno con el otro para un análisis conjunto.

Siguiendo con esa idea, Scott (2001: 22-28) hace un recorrido por el trabajo que ha intentado conectar a las organizaciones con los argumentos institucionales, que comienza

---

<sup>123</sup> Además del isomorfismo normativo mencionado en la nota anterior, incorpora la apariencia de un isomorfismo mimético, dentro de los tipos de isomorfismo que Powell y DiMaggio (1999: 109) identifican.

en la década de 1940, y en cuyos aportes históricos se identifican tres corrientes: la de Weber (retomada por Selznick), la de Parsons y la de Simon<sup>124</sup>.

Para Selznick (1948: En Scott, 2001: 22-25), las organizaciones con el tiempo se ven transformadas en instituciones. Es aquí que la institucionalización entendida como proceso, algo que le ocurre a la organización con el tiempo, que refleja su propia historia, los miembros, los grupos internos, los intereses y la forma en que se adapta al ambiente. Conforme a las organizaciones se les imprimen valores, adquieren un carácter en su estructura, una identidad distintiva. No son tan racionales como pretenden, pero sí son vehículos para dar cuerpo a ciertos valores socialmente aceptados.

Por su parte, Parsons (1960, en Scott, 2001: 25-27) aplica argumentos culturales institucionales a la organización examinando su relación con el ambiente, la forma en que se legitima su sistema de valores por las conexiones con los patrones institucionales de diferentes contextos funcionales. Para él, las organizaciones se pueden diferenciar en varios niveles: el técnico, que abarca actividades de producción; el gerencial, vinculado con actividades de control y coordinación; y el institucional que la relaciona con las normas y convenciones sociales en general.

Finalmente, por parte de la *Carnegie School*, Simon (1945: en Scott 2001: 27-28) conecta los límites de la acción individual con los de la organización, la última trabaja para simplificar y sustentar la toma de decisiones de los individuos racionalmente limitados. Aunque ello no implica que una toma de decisión hecha a nivel organizacional no cuente

---

<sup>124</sup> Por lo que las subsecuentes consideraciones sobre dichos autores, se parte de la base de los argumentos expuestos por Scott (2001: 22-28)

con limitaciones, de igual manera, quienes toman aquí la decisión cuentan con racionalidades limitadas.

Un análisis institucional con carácter político-histórico de una organización debe incluir a las instituciones como las reglas, procedimientos formales o informales que estructuran los comportamientos. Las capacidades y preferencias individuales solo pueden entenderse como producto de las instituciones. Se enfoca principalmente a estudios de nivel macro y analiza el proceso histórico de la institución (Scott, 2001: 29). A lo anterior se puede agregar que las concepciones culturales suelen variar, ya que a pesar de que las rutinas y la cultura son compartidas, la internalización es diferente en todos los miembros de la organización.

Las organizaciones son criaturas de sus tiempos y lugares distintivos, reflejan el conocimiento técnico, las reglas culturales y el comportamiento social de su entorno. Los sistemas institucionales dan forma a las organizaciones, como función de su ubicación en el ambiente, su tamaño, su visibilidad, su cercanía a la esfera pública, su posición estructural y sus contactos relacionales. Las organizaciones se afectan por el entorno y son capaces de responder de manera creativa y estratégica. Las organizaciones modernas son capaces de influir en el ambiente, son jugadores activos, en especial las organizaciones públicas y con poder de decisión que afectan al resto de la población, tal como los Congresos o los Ayuntamientos.

En nuestra sociedad hay organizaciones en todo lugar, de muy variadas clases, el objeto de estudio en este proyecto son exclusivamente las organizaciones públicas, que se comportan de manera distinta al resto, ya que su razón de ser es cumplir con un objetivo

que les encomienda la sociedad, son por ello más herméticas y celosas de sus funciones, ya que por lo general, sus estructuras derivan de la adaptación de las prerrogativas que les otorga el marco institucional. El común denominador con los demás estilos de organización es que también cuentan con una multiplicidad de objetivos, explícitos e implícitos, que pueden ser contradictorios (Selvini, 1994: 74).

Según palabras de Simon (1995: 3) “*Las organizaciones públicas, las privadas y las que no tienen fines de lucro, son esencialmente idénticas en tanto a las dimensiones que reciben más atención*”, aunque que si la intención fuese enumerar las diferencias, es fácil encontrarlas claramente: comenzando por la presencia de objetivos complejos y ambiguos, algo que es una condición más notoria y reiterada en las organizaciones públicas, tanto en las gubernamentales como en las políticas, debido a la inestabilidad brindada por el contexto político; ligado a lo anterior es observable que los miembros de las organizaciones gubernamentales y políticas están sujetos a un mayor escrutinio por parte de la sociedad, por lo que deben ajustar sus comportamientos en mayor medida a la cultura que los rodea, lo cual afecta directamente en sus actitudes, decisiones, valores y división de trabajo; aparejado al punto anterior viene el factor de la rendición de cuentas hacia los usuarios y la transparencia que ello implica; otra diferencia clara está en los procesos internos de producción y entrega de servicios, que no están del todo sujetos a la lógica del mercado; así como en la estructura organizacional, que presenta mayor grado de formalidad y normativa en las organizaciones gubernamentales y políticas.

Las organizaciones públicas tienen un comportamiento distinto a las convencionales, en efecto son más herméticas y atienden a una necesidad de la población que se convierte en su objetivo principal, a diferencia de las organizaciones de la sociedad civil o mercantil que



tienen objetivos fijados por los intereses de sus miembros. A pesar de ello, cuentan con una multiplicidad de objetivos, explícitos e implícitos, que pueden ser contradictorios, con lo que se desvían las similitudes entre el organigrama declarado y el latente (Selvini, 1994: 74). Las públicas son organizaciones siempre expuestas a los cambios generados en el contexto político, lo que le agrega complejidad, si se compara con aquellas que solo están sujetas a las reglas del mercado.

Todas las organizaciones están expuestas a los cambios en el entorno, no solamente las empresas. De igual manera, la tecnología, la innovación y las rutinas son explicables en todo tipo de organizaciones. La diferencia primordial es que para las organizaciones públicas el producto o servicio que generan no depende del mercado principalmente, sino del monopolio que brinda el Estado en determinadas competencias. La complejidad en las organizaciones gubernamentales es mayor que en el resto de las organizaciones, por lo que es necesario actualizarlas mediante cambios de forma, fondo y naturaleza.

Las organizaciones públicas responden simultáneamente a dos lógicas: la externa o global, que le brinda una misión y un marco de acción; y la interna, que articula las estructuras de poder y las estrategias. Por lo tanto, el proceso de innovación en una organización de este tipo debe ser capaz de vincular ambas lógicas y articular nuevas interfaces que soporten la complejidad de este cambio.

Pero para fines analíticos, lo ideal no es enfocarse en las diferencias, tal como propone Simon (1995: 3), es mejor aprovechar las similitudes entre los tipos de organización, que detenerse a establecer diferencias. Un gobierno es entendido por Allison (1969: 689 – 718) como *“un conglomerado de organizaciones débilmente enlazadas, con vidas propias en lo*

*particular*”. El autor considera que la acción del gobierno se da mediante las rutinas operativas de las organizaciones que lo componen, cada una de ellas se ocupa de un conjunto de problemas y su actuación es cuasi-independiente, pero es raro que haya problemas exclusivos de la competencia de una organización. El comportamiento de las organizaciones públicas que resulta en el comportamiento del gobierno se determina por las rutinas previamente establecidas. Un cambio organizacional dramático sucede justamente en el nivel del establecimiento de rutinas y se da solamente en respuesta a crisis importantes.

### **5.1.1 - Las Organizaciones Legislativas.**

La acción del Estado se descompone en muchas funciones, que principalmente se agrupan en tres sub-grupos, según la clásica división de poderes, obviamente han ido surgiendo funciones que no estaban contempladas en ese entonces y que sobrepasan esos límites, pero en estricto apego a lo estipulado por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las principales ramas del poder del Estado son la legislativa, ejecutiva y judicial. De manera específica, el poder legislativo se descompone en la cámara de diputados y la cámara de senadores, además de que algunas temáticas se pasan a la competencia de los Congresos locales, compuestos por comisiones legislativas conformadas por diputados locales.

Hay muchos factores que pueden llegar a mermar el desarrollo del Poder Legislativo, como la lucha de intereses partidistas, la retórica institucional que intenta convencer a la ciudadanía de que al interior todo está perfecto, el estancamiento político, la desmedida

producción legislativa sin consideraciones populares y con fines meramente políticos, el tráfico de influencias, entre otros, pero es de especial importancia para este estudio la corrupción. Cuando en las organizaciones se presenta un vicio como la corrupción, su buen funcionamiento se ve perjudicado, y a la larga acarrea pérdida de legitimidad, pérdida de la confianza de los usuarios que a ella acuden, y en general deja de ser funcional y carece de eficiencia, eficacia y efectividad.

El Congreso en realidad es funcional, su persistencia durante tanto tiempo es la mayor prueba de sus capacidades de responder al entorno político y a la sociedad en general, sin embargo, aún tiene sus fallas y el comportamiento suele ser secreto en algunos asuntos dentro de un entorno oscuro y poco vigilado, precisamente para ese tipo de situaciones se ha implementado la política pública de transparencia. El Congreso es un caso interesante de organización, porque ahí la política en cuestión se aplica, pero también se genera. Cabe esperar que se den los cambios deseados en la ley, reduciendo las consecuencias de la corrupción.

Vivimos en un país donde la norma jurídica es la guía para garantizar el Estado de Derecho, el Poder Legislativo es el generador de dicha norma y es por ello un Poder sumamente importante. El actuar de sus integrantes debe ser limpio y favorecer a la sociedad, aunque su historia muestra lo contrario, el Poder Legislativo por mucho tiempo estuvo capturado por un solo partido político, que velaba por sus propios intereses y por los de los grupos que le significaban cierta conveniencia. La tendencia que se da a partir de la alternancia política es transparentar los procesos de hechura de normas y vigilar los comportamientos de los actores implicados, mientras el Congreso al interior pasa por un

proceso de re-institucionalización (Béjar, 2001: 100 - 102) que le permite recobrar la legitimidad y la confianza perdidas en gran medida.

Con la transformación<sup>125</sup> gradual del país hacia la democracia, en 1988 y 1997 se alteró el equilibrio constitucional de poderes, fue interrumpido el dominio único de la época del priismo, que culmina con la alternancia a un nivel presidencial en el 2000 (Nacif, 2004: 10 - 16). Fue entonces que entramos a un sistema electoral competitivo, y con él al gobierno dividido, es decir, el presidente dejó de controlar todo lo concerniente a políticas públicas, y en general sobre el sistema político de modo absoluto. Ahora *“El Congreso propone, pero el Ejecutivo dispone”* (Nacif, 2004: 11) así, los intereses personales de quien dirigía sueltan un poco las riendas de los legisladores para dejárselas a los partidos (o a los intereses de los grupos poderosos que hay detrás). No es aún el nivel de correspondencia deseable entre representante y representados, pero sí es un gran avance en comparación con lo vivido en la época de la captura institucional.

Ahora la Constitución otorga el derecho de presentar iniciativas al Presidente de la República, a los legisladores de ambas cámaras y a las legislaturas estatales. Lo que regresa importancia a las cámaras y a las comisiones, siendo aquí dónde se decide si la iniciativa es digna de ser debatida en la agenda de las cámaras. Por ello la labor de los legisladores en todos los niveles debe ser limpia y libre de presiones externas, ya que si un asunto es, a ojos de alguien, desagradable o de preferible evasión, basta sobornar a los miembros de las comisiones pertinentes para olvidar el tema. Un poco de corrupción puede hacer que toda la sociedad lo pague. Y al contrario de lo que pudiera parecer, el gobierno dividido no ha

---

<sup>125</sup> Principalmente en el ámbito del sistema de partidos, dejando atrás el tiempo del partido dominante.

provocado una baja en la producción legislativa (ni mucho menos una parálisis legislativa) sino todo lo contrario (Nacif, 2004: 24, 34, 37).

El modelo de interacción entre el Ejecutivo y el Legislativo ha cambiado, ahora se deben tomar en cuenta las preferencias de un mayor número de actores y el conjunto de normas que regulan la toma de decisiones y la generación de políticas públicas. Ahora se da un juego entre proponentes (legisladores) y elector (presidente) en dónde es más importante que antes el poder de veto. Ahora el juego se trata de buscar la zona media que satisfaga a un mayor número de actores para que la iniciativa llegue exitosa al final del camino legislativo. Un suceso remarcable por lo interesante es el acuerdo firmado entre grupos políticos recientemente, el llamado Pacto por México<sup>126</sup>, que contiene muchas propuestas, pero pocas con objetivos claros y medibles, y que resulta de un rápido acuerdo en que actores antagónicos se disponen a actuar precipitadamente al unísono, sospechosamente y contrario a lo que tradicionalmente pasaba, tal vez en busca de recuperar legitimidad y reducir el número de actores capaces de influir en la toma de decisiones<sup>127</sup>, ya que todo lo pactado en ese acuerdo será incluido tarde o temprano en la agenda legislativa, o por lo menos tiene posibilidades, pero lo que no se incluye en él y las demandas ciudadanas que surjan después, difícilmente competirán con lo estipulado ahí dentro.

---

<sup>126</sup> Este Pacto por México, firmado por los dirigentes de los principales partidos políticos, compromete el sentido de la votación individual de los legisladores, y de manera retórica refuerza la impresión de que más reformas significan un mejor desempeño legislativo, aunque sea en meras apariencias, ya que los acuerdos difícilmente toman en cuenta el sentir de los representados, incluso en el caso de la reforma energética se negó por parte de los legisladores la reivindicación de una consulta popular que reflejara el sentir de la población.

<sup>127</sup> En el caso de la reforma laboral y educativa se minimizó previamente a actores externos con peso importante para que luego entre legisladores se llegara a un acuerdo contemplado por el Pacto por México; en el caso de la reforma energética, a pesar de la negativa de la mayoría de los legisladores de izquierda que causó fracturas al interior del Pacto, se formó una unión en que el PAN, PRI y otros pequeños partidos se adhirieron a una propuesta que no era compartida en un punto inicial pero que se volvió aceptable para ellos en el punto medio entre sus objetivos para alcanzar una mayoría con esa unión, y anular así cualquier propuesta externa o de minorías legislativas.

Sobre la acción legislativa, el partido con una tendencia menos extremista, es quien tiene mayores posibilidades de convencer a los demás, la única condición es que a pesar de ser un punto medio, sea una posición que proponga un cambio al *statu quo*, o de lo contrario no sería necesario legislar al respecto. Otro punto importante es que el poder de veto del presidente no será necesario si ese cambio propuesto le brinda al Poder Ejecutivo un mismo (o mayor) nivel de satisfacción que si las cosas continuaran estables.

## **5.2 – Diseño de la Estructura y las Funciones en una Organización**

A una organización puede observársele con énfasis en distintos aspectos, algunos de ellos previamente mencionados, otras posibilidades son las comunicaciones internas y las interrelaciones, los procesos y la distribución de poder, el diseño estructural y la repartición de funciones, etc. Para esta investigación es fundamental el aspecto que enfatiza el diseño estructural y la repartición de funciones, ya que es un aspecto en el que es fácil observar la influencia de incorporar medidas de transparencia y rendición de cuentas, así como el cambio que ha generado, además de que la corrupción que combaten esas medidas implica una desviación en las funciones o el desempeño.

El modelo de organización con el que estamos más familiarizados en el contexto latinoamericano en sin duda la burocracia, por lo menos en la parte práctica. Ha sido el modelo más adoptado por un gran número de organizaciones públicas. Las estructuras burocráticas se caracterizan por un grado muy avanzado de especialización de los puestos y departamentos, por una confianza en procedimientos formales y papeleos y por una marcada jerarquía y distinciones de estatus (Child, 1984: 8). Su sistema de delegación de

tareas es muy delimitado y hay poca discrecionalidad dentro de los márgenes que las normas permiten. Este modelo provee buen control organizacional bajo el supuesto de un alto grado de predictibilidad en el comportamiento del individuo. Las reglas y procedimientos permiten el trato justo de clientes o empleados, aunque a su vez, esa misma rigidez de las normas constituye un gran problema al observarse como instrumentos de administración inflexibles y con poca capacidad de innovación, que pueden constituir barreras o que dejan de lado los efectos que probablemente sean provocados por el entorno político. Siempre existe la tensión entre preservar el control o promover la flexibilidad. Sin embargo, un elemento común a las organizaciones, sin importar el modelo de gestión que adopten, es la estructura.

En general, la estructura de la organización es un medio para asignar responsabilidades, brindar un marco de operaciones y evaluación del desempeño, construir mecanismos para procesar la información y apoyar la toma de decisiones. No obstante, no se le debe pedir tanto a la estructura. Tampoco se debe esperar que un buen diseño organizacional pueda prevalecer ante problemas muy arraigados en una organización. No es posible considerar que exista un solo modo para organizarse, ni un mejor modo para diseñar los arreglos estructurales que represente una garantía para el éxito de una organización.

Los componentes de la estructura de la organización pueden diseñarse para tomar diversas formas. La estructura organizacional no es inmutable, es solamente una puesta en marcha de variables complejas luego de la necesaria toma de decisiones. No hay un solo modo para organizarse, ese es precisamente el dilema para los tomadores de decisiones. Si se considera que las organizaciones son hoy en día el modo más común de esfuerzo

colectivo, y el más adecuado para despachar los asuntos públicos, una mejoría en la forma en que se conducen las organizaciones, significa un gran avance para millones de personas. Mientras que las deficiencias estructurales pueden exacerbar los problemas también a gran escala.

La estructura organizacional se distribuye en tres niveles para concretar sus objetivos: la estructura básica, que comprende la descripción de puestos, equipos y fuerzas de trabajo; los mecanismos operativos o procedimiento por el que se realizan las funciones; y los mecanismos de decisión. Child (1984: 3 - 5) enfatiza sobre la estructura básica, que existe una asignación formal tanto de recursos como de tareas. Sobre los mecanismos operativos, los identifica como los modos en los que se espera que se realicen las tareas, inclusive los criterios añadidos a éstos, como la calidad o la eficiencia. Finalmente, en cuanto a los mecanismos de decisión, habla sobre los arreglos para que mediante grupos especializados se haga una revisión de inteligencia afuera de la organización que permita la toma de decisiones. Así pues, la calidad de una estructura organizacional se da en medida de qué tan bien embonen todos estos aspectos.

Asimismo, Child (1984: 5) enumera algunos elementos o componentes estructurales que debe contemplar el diseño estructural, ya que si es deficiente, habrá serias consecuencias en el desempeño de la organización: a) La asignación de tareas y responsabilidades a los individuos, considerando su posible especialización y discrecionalidad; b) La designación de las relaciones formales, incluyendo jerarquías; c) Las secciones individuales o en departamentos, las subunidades de la organización; d) El diseño de sistemas para asegurar una comunicación efectiva y participación en la toma de



decisiones; e) La autoridad delegada, junto con los procesos para evaluación y monitoreo;  
f) La provisión de sistemas para el desempeño, recompensa y motivación.

Para realizar una consideración de diseño estructural se debe voltear la mirada hacia los objetivos propios de la organización. En esta instancia se trata de un asunto de política más que técnico. Si una organización y sus miembros dan valor a su cultura y sus rutinas, estos aspectos se preservaran y estarán impresos en los objetivos de la organización, es distinto cuando los objetivos de la organización son dictados desde el exterior, algo que por lo regular ocurre al tratarse de organizaciones públicas. Esto significa que no solo se trata de cuestionar si cierta estructura es ideal o apropiada, sino que también implica conocer quién estableció dicha estructura en ese modo. La estructura, a fin de cuentas, encierra cierta distribución del control, poder y derechos al interior de una organización, pero de una manera formal, aun en espera del desarrollo informal.

El diseño estructural es determinante para que la organización tenga un buen desempeño, pero también está influenciado por otros factores como las habilidades del personal o el clima laboral. No se puede esperar que la estructura de la organización resuelva los problemas de naturaleza política al interior de una institución. Existen conflictos de fondo en muchos campos concernientes a la legitimación de los objetivos de la institución, todo diseño estructural debe buscar la congruencia con los objetivos organizacionales. En ocasiones, la estructura en si misma puede convertirse en víctima de las políticas. La cultura del entorno puede determinar el repertorio de opciones socialmente aceptables.

Un factor importante en cuestión de diseño es el tamaño de la organización. Un gran tamaño puede significar tantos problemas administrativos y de comportamiento que muchas organizaciones se dividen en unidades semi-autónomas y aún más si esto coincide con una diversificación según campos de actividad. La diversificación es un sinónimo de crecimiento funcional y lleva en su lógica la división de personal y recursos que entonces se asignaran específicamente a lo que surge como un campo de operación particular. Una situación que describe a grandes rasgos el funcionamiento por comisiones legislativas al interior del Congreso.

Las condiciones del entorno tienen también implicaciones importantes para el tipo de estructura. El entorno en que operan las organizaciones es un factor determinante de sus funciones. Tiene repercusión en el diseño estructural y elección de personal. El carácter de ciertas instituciones como hospitales, universidades o el Congreso, atraen cierto personal, el propósito de ciertas instituciones refleja la naturaleza de sus miembros. Desgraciadamente, las instituciones gubernamentales no suelen atraer a los más aptos para el puesto, sino a aquellos que buscan el beneficio económico, que muchas veces se imponen en el puesto por las influencias que tienen.

Cuando las organizaciones son exitosas, parte del crédito puede atribuirse a una buena estructura organizacional. Una disminución en el desempeño o un reajuste de las condiciones son razones que hacen pensar en hacer un cambio. Dicho proceso de cambio debe hacerse tomando en cuenta el criterio del desempeño y las consecuencias de las alternativas contempladas. Cuando se llega a la conclusión de que se necesita un cambio, probablemente se deba al hecho de percibir un desempeño inadecuado, en ese momento o

en un futuro. Entonces, un problema específico es precisamente definir lo que se considera efectividad o buen desempeño.

Child (1984: 14) menciona distintas perspectivas para el desempeño: *a) la que ve solamente una dimensión de desempeño organizacional como medida de productividad*, donde, al haber varias dimensiones, el problema es cómo ponderarlas; *b) la que reconoce a las organizaciones como un conjunto de arreglos racionales que buscan conseguir ciertos fines*, la complicación surge al contemplar que no todos los miembros tienen el mismo objetivo; *c) la relativa a la determinación de las competencias*; y, *d) la referente a la cuestión de los lapsos de tiempo*; aunque Child (1984) no la menciona, viene al caso la medición del desempeño legislativo, al tratarse de organizaciones de esta clase, basada en indicadores sus mismos integrantes elaboran, lo cual le resta credibilidad.

Eso en cuanto al diseño estructural, ahora respecto de las funciones como parte de la estructura, Guízar (1998: 166) analiza el tema de la diferenciación e integración. Al respecto, la diferenciación se refiere a una clara división de trabajo que debe desarrollar cada puesto y la forma de evitar la confusión o duplicidad de funciones. Para que exista la integración debe quedar clara la diferenciación previamente. Dicha estrategia permite una planeación racional adaptable al entorno dinámico y turbulento que enfrentan las organizaciones (Guízar, 1998: 167). Mientras que la integración se refiere a que todas las actividades de los departamentos en conjunto deben estar enfocadas hacia un fin común. En el enfoque del funcionalismo estructural<sup>128</sup>, entender las funciones nos permitirá posteriormente entender la estructura, pues son conceptos recíprocos. Cuando las funciones

---

<sup>128</sup> Identificado en trabajos como el de Talcott Parsons (1951) y Almond (1965), entre otros.

se encaminan a preservar el equilibrio o duración del sistema, entonces se le denomina funcional, cuando lo alteran se les denomina disfuncional.

En la estructura del sistema, las funciones tienen varios niveles, según la visión de Almond (1965: 189, 190): El primero es la función de la sociedad como una unidad o un cuerpo integral, como un todo en su ambiente; El segundo es el funcionamiento organizacional interno (los procesos de conversión de insumo a producto, su capacidad de respuesta y aptitudes); El tercero lo comprenden las funciones de adaptación y mantenimiento del sistema (en el tiempo y el entorno). En el primero es en donde podemos observar la decadencia política, en el segundo las acciones que generan las políticas públicas para evitar esa decadencia, en el tercero las acciones que son dañinas y deben resolverse, como la corrupción.

En cuanto a la estructura del Congreso de la Unión, la Cámara de Diputados será instalada por medio de la elección pública, serán representantes de la Nación<sup>129</sup> y se erigirán cada tres años. Para su elección habrá diferentes procesos, de los 500 Diputados que conforman la Cámara, 300 serán electos por mayoría directa y 200 se erigirán por medio de la representación proporcional. Los Senadores serán electos cada seis años y serán asignados 4 por cada entidad federativa. Cabe destacar que cada Diputado y Senador cuenta con un suplente, que no puede haber más de 300 diputados<sup>130</sup> para algún partido y que estos funcionarios reciben un Salario o Dieta ridículamente elevados (con todo y prestaciones sería equiparable a más de 100 salarios mínimos en algunos casos) lo que los ubica en una elite de difícil acceso económico, lo cual se hace para evitar que sean

---

<sup>129</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 51

<sup>130</sup> Aunque no hay limitantes para las coaliciones legislativas.

fácilmente corrompidos, pero muchas veces el dinero no es el único aliciente por el que se motivan, o bien, nunca es suficiente.

Los legisladores cuentan con fuero político y están protegidos política y económicamente<sup>131</sup>. Estos funcionarios no podrán ser reelectos para el periodo inmediato<sup>132</sup>, aquí hay divergencia de opiniones, pero la presente investigación apoya que si se vieran tentados por reelegirse, su trabajo legislativo sería más fructífero, y verían por los intereses del electorado, lo cual favorece un sistema en que quién debe trabajar y proponer a favor de la sociedad es el legislador, y no el partido político, como es ahora<sup>133</sup>. Por otro lado, el mismo Congreso expide la Ley que regulará su estructura y funcionamiento internos, además de ser el encargado de elaborar y diseñar buena parte de las políticas públicas, entre ellas, la de transparencia y rendición de cuentas. Por su parte el Congreso local de San Luis Potosí, se renueva por periodos electorales cada tres años, funciona con quince diputados electos por mayoría relativa y hasta doce por el principio de representación proporcional<sup>134</sup>.

Entre la amplia lista de funciones o facultades que se le otorgan al poder Legislativo destacan: imponer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto; dictar las bases sobre las cuales el ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la nación, para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional; aprobar anualmente los montos de endeudamiento que deberán incluirse en la ley de ingresos; la facultad de legislar en toda la república sobre hidrocarburos, minería,

---

<sup>131</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 61

<sup>132</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 59

<sup>133</sup> Hasta antes de la reforma política de la presente legislatura que ya contempla algunas formas y cargos susceptibles de reelección.

<sup>134</sup> Las especificaciones se contemplan en los artículos 40 a 50 de la Constitución Política del Estado de San Luis Potosí.

sustancias químicas, explosivos, pirotecnia, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, intermediación y servicios financieros, energía eléctrica y nuclear y para expedir las leyes del trabajo; crear y suprimir empleos públicos de la federación y señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones; declarar la guerra, en vista de los datos que le presente el ejecutivo; levantar y sostener a las instituciones armadas de la unión (ejército, marina de guerra y fuerza aérea nacionales); y reglamentar su organización y servicio, entre muchas más.

Para una mejor gestión, El Poder Legislativo hace un buen uso de la diferenciación organizacional, y es por ello que reparten sus funciones al formar comisiones internas, compuestas por los mismos miembros del Congreso, en los temas de su especialización (aunque muchas veces el verdadero especialista es el asesor). En general el modelo legislativo funciona así, y en el caso particular de San Luis Potosí, hay cuatro tipos de comisiones: las permanentes, las temporales, las especiales y las de protocolo, además de los comités. Las permanentes cubren funciones que son siempre asuntos de atención pública, actualmente existen 21 en funcionamiento, destacando para fines de este estudio la Comisión Permanente de Transparencia y Acceso a la Información Pública, así como el Comité de Transparencia e Información.

Como organización pública, el Congreso ha sufrido grandes cambios para sobrevivir, por mucho tiempo la situación fue distinta, el PRI logró capturar de manera monopólica las funciones, tanto las leyes y políticas públicas emanadas, como el acceso a los cargos internos. Era el presidente (de la república y del partido) quien decidía prácticamente lo que ocurría dentro, el Congreso era un subordinado más, un trámite que daba cierta legitimidad al gobierno. En ocasiones sorprendía la velocidad con que los cambios en la política

pública se instrumentaban luego de la iniciativa del jefe del Poder Ejecutivo<sup>135</sup>. Una ventajosa situación eran las facultades meta-constitucionales de las que disponía, los nombramientos en cualquier posición política del país, ya que de hacerlo bajo la legitimidad constitucional su única facultad para influir en las decisiones del Legislativo hubiera sido su poder de veto (Nacif, 2004: 12-16, 36-38).

Es entonces, la estructura funcional algo crucial en cuestión de diseño organizacional, ya que posteriormente brinda el marco de funcionamiento y participación de los actores que integran o se inmiscuyen en la organización. El Congreso es un buen ejemplo de una organización pública con varios niveles de integración y una especialización de funciones que atiende al principio de la diferenciación al instaurar Comisiones encargadas de asuntos particulares. Así pues, a pesar del sistema de pesos y contrapesos que implica la División de Poderes, el Legislativo resulta ser muy poderoso, además de tener el control de la Ley Suprema, tiene una lista de facultades que sin duda debe ser apetitosa para muchos actores políticos, lo cual explica en buena medida la posible corrupción, o el uso de otros medios para aprovechar esas facultades e imponer sus intereses. Sin embargo, en el tema de la instrumentación de la política de transparencia y acceso a la información, el Congreso, aunque es un actor con gran peso e influencia, no opera en solitario, es importante no dejar de lado el poder (en forma de *potestas*) que se ha depositado en la CEGAIP como instancia supervisora, además del poder (como *potentia*) que tiene en todo momento la ciudadanía, que puede accionar los mecanismos indicados mediante las solicitudes de información, o con su representación en el Comité Ciudadano.

---

<sup>135</sup> suspicacia que se reactiva con el Pacto por México y la gran cantidad de reformas estructurales que se aprueban casi de inmediato, sin profundidad de análisis ni participación ciudadana.

### 5.3 – Sobre el Contexto Organizacional de la Transparencia

Hacia el interior, una estructura funcional bien diseñada puede describir buena parte del funcionamiento de una organización, cuando se incorporan al análisis otros elementos como la cultura o el clima organizacional. Sin embargo, las organizaciones rara vez funcionan de manera cerrada, menos al tratarse de organizaciones públicas o en asuntos públicos como la transparencia. Es necesario pues, observar también el entorno o sistema en que se insertan y consecuentemente el contexto que genera para las funciones organizacionales. El contexto implica cambios en la trayectoria de las políticas públicas y de las organizaciones involucradas.

Toda organización pertenece a un sistema, y cuando nos referimos a “Sistema” implica remitirnos a un todo, a una integridad compuesta por elementos diversos que interactúan, lo cual a su vez implica que hay relaciones entre ellos y que si hay algún cambio en los elementos o partes, esto repercute en el todo. El Sistema en mención puede ser cerrado o abierto<sup>136</sup> (Parsons, 1951: 15 – 16; Easton, 1992: 216 - 218), y al enfocarnos específicamente en un Sistema Político entonces el nivel adecuado de análisis es el de sistema abierto, ya que actualmente no hay sociedad que se aisle totalmente del entorno internacional, ni organización pública que pueda existir aislada del entorno político.

Parsons (1951: 7, 10) destaca la presencia de elementos simbólicos de la acción, que implica una interacción entre la globalidad de actores, dónde se establecen significados, algo que identifica como el sistema cultural. El valor es el elemento de un sistema simbólico compartido usado como criterio de selección entre alternativas. En el presente

---

<sup>136</sup> Se le llama sistema cerrado a aquel que o tiene elementos que puedan entrar o salir de él; El abierto cuenta con un flujo o comunicación con el exterior, permitiendo así un cambio a sus componentes internos y a su propia unidad.



caso de estudio se puede ubicar a la corrupción como socialmente dañina para la vida de la comunidad, pero no necesariamente como mal vista en la cultura, incluso muchas veces los tratos que se hacen por debajo del agua o el movimiento de influencias para conseguir lo que se quiere se considera como un rasgo distintivo de personas con mucho poder o “colmillo”, hay también expresiones que denotan la necesidad de un actuar corrupto, un ejemplo es la frase “el que no transa no avanza” y su aceptación tácita en la cultura.

El sistema político debe persistir más que el individuo, para ello necesita ciertos procesos vitales o funciones fundamentales. El sistema político canaliza las demandas sociales por medio de instituciones políticas capaces de generar productos y resultados que satisfagan las necesidades y a la vez doten de una estructura política a la comunidad. A su vez, el sistema político es cambiante o adaptativo, pues debe ser capaz de responder a las perturbaciones y a las circunstancias cambiantes del ambiente. El ambiente que lo conforma contempla la parte intrasocietal y extrasocietal<sup>137</sup> (Easton, 1992: 221, 222), y para adaptarse a cada uno de ellos deberá hacer distintos cambios. Por medio de la capacidad de respuesta, un sistema político puede transformar su propia estructura interna o remodelar sus metas fundamentales, todo a fin de seguir con vida.

Dentro del sistema, los roles son interdependientes y un cambio significativo en alguno de ellos afecta a los otros, y cambia al sistema en su conjunto. Así pues, el sistema no solo son el conjunto de organizaciones y de instituciones, sino que las interacciones también son fundamentales. Es posible incorporar la definición más general, del sistema

---

<sup>137</sup> Easton (1992: 222) aclara que dentro del ámbito intrasocietal aparecen aquellos sistemas que son parte de la misma sociedad sin ser sistemas políticos, como las series de conducta presentes en la economía, cultura o comportamientos individuales. En el extrasocietal están los sistemas políticos fuera de la sociedad dada, como componentes de la sociedad internacional como suprasistema.

*como cualquier conjunto de instituciones, de grupos y de procesos políticos caracterizados por un cierto grado de interdependencia recíproca* (Bobbio, 1991: 1464).

Debe haber una congruencia en cuanto a complejidad<sup>138</sup>, entre la complejidad interna de la organización y la complejidad del sistema para generar una adecuada capacidad de supervivencia. Así pues, según Rodríguez (2005: 51) un ambiente inestable requerirá de organizaciones orgánicas, mientras que un ambiente predecible es ideal para organizaciones de diseño mecánico. En cuanto al caso de estudio, resulta altamente efectiva en términos de persistencia, la diferenciación de funciones por comisiones al interior del congreso, en donde cada área se encargue de temas de su especialización. Mientras que lo más indicado para este tipo de políticas de transparencia y rendición de cuentas es que precisamente se difuminen por toda la estructura del sistema, sometiendo a su cumplimiento a la totalidad de las instituciones públicas.

Esa congruencia entre la organización y el sistema también debe estar presente en el nivel del discurso. Un entendimiento del discurso que es adoptado por la organización y reproducido o fortalecido con la retroalimentación, gestando luego una manera de hacer las cosas. De lo anterior se desprende un esquema estructural que corresponde con discurso organizacional. Las reglas y procedimientos se encuadran a su vez en determinado paradigma, que sea capaz de explicar y dar sentido a su existencia dentro del discurso.

---

<sup>138</sup> Price (2004: 40, 41) aclara que hay tres acepciones de complejidad al respecto de las organizaciones: la que identifica a la complejidad al medir el grado de desequilibrio que se produce entre el sistema y el entorno; la ciencia de los sistemas complejos adaptativos (CAS por sus siglas en inglés), identificada como la complejidad de costos, eso referenciando las relaciones entre quienes consumen un servicio de la organización y quienes lo producen o lo entregan; y, la complejidad en general como metáfora holística que es aplicable ampliamente y en dónde destaca el papel del individuo en el proceso del conocimiento. Al final el autor opta por una visión ecléctica que soporte a las tres acepciones sin confrontarlas necesariamente.

Para este caso de estudio, es notorio que los gobiernos recientes han resaltado el discurso de ser administraciones transparentes y responsables<sup>139</sup>, sin embargo, es un discurso del sistema que no se refleja a todos los niveles organizacionales, puesto que los indicadores para medir el grado de transparencia son elaborados por las mismas dependencias o por las instancias supervisoras oficiales (como la CEGAIP), así que el grado de transparencia gubernamental evaluado por organismos gubernamentales resulta siempre en altos niveles, pero falta una verdadera inclusión de la participación ciudadana, tanto para elaborar indicadores, como para evaluar los servicios, esto es observable al contrastar con otras mediciones relacionadas como el ranking estatal de portales.gob<sup>140</sup>, y el índice de Percepción de Corrupción<sup>141</sup> muestran indicadores y resultados muy distantes a los logros presumidos por el gobierno. En ello se abunda adelante.

La replicación del discurso es lo que permite codificar un esquema de cultura organizacional a través del tiempo, ya que el orden no sólo debe emerger, sino también perdurar. Para Price (2004: 43) resulta incluso más importante la capacidad de una organización para auto mantenerse o auto propagarse (autopoiesis) que la capacidad de adaptación en cuanto a los procesos evolutivos<sup>142</sup>. Esto es asunto concerniente al discurso, pues de los elementos introducidos en él, depende que se logre una exitosa propagación a

---

<sup>139</sup> Discurso asentado en documentos oficiales como el Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción, disponible como recurso electrónico en: <http://www.programaanticorrupcion.gob.mx/web/doctos/pnrctcc/espanol.pdf>

<sup>140</sup> Publicado en línea por la Revista Política Digital, publicada a su vez por el Grupo Nexos. Disponible en: <http://www.politicadigital.com.mx/?P=leernoticia&Article=21552&c=112>

<sup>141</sup> Elaborado por Transparencia Internacional. Disponible en: [http://www.transparency.org/news/pressrelease/indice\\_de\\_percepcion\\_de\\_la\\_corrupcion\\_la\\_corrupcion\\_en\\_el\\_mundo\\_durante\\_201](http://www.transparency.org/news/pressrelease/indice_de_percepcion_de_la_corrupcion_la_corrupcion_en_el_mundo_durante_201)

<sup>142</sup> Price (2004: 42) usa la analogía de los genes y su capacidad de replicar el orden en un futuro de Dawkins (1976, 1988) conocida como *The Selfish Gene*, sugiriendo la existencia de replicadores culturales, a los que luego identifica con la idea de “memes” (creencia, moda o idea que se replica por medio de la imitación).

futuro, es decir, si el discurso adopta elementos derivados de determinada moda en él y hay una correspondencia con lo que el paradigma dominante establece, en un futuro se reflejará en una mayor fortaleza tanto en el discurso como en la misma organización comparada con las demás en su entorno. Así que si en la agenda pública se toma a la transparencia y rendición de cuentas como una moda, es más probable que sea mejor aceptado en las organizaciones y sus correspondientes discursos. Afortunadamente está cobrando importancia la cuestión de la transparencia en los discursos de los gobiernos latinoamericanos.

En general, el contexto latinoamericano impone un rezago significativo en materia de gobernabilidad, causado por un alto grado de corrupción alrededor de las instituciones políticas, aunado a una percepción ciudadana de desconfianza hacia las instituciones. Esa falla en la gobernabilidad provoca un déficit en la calidad de la democracia. Para contrarrestar situaciones como ésta, los sistemas políticos han producido mecanismos diseñados para disminuir la corrupción, como las iniciativas de Transparencia y Rendición de Cuentas o los juicios de responsabilidad contra los funcionarios corruptos. El proceso de políticas públicas en nuestro contexto ha sido mermado por el clientelismo y la captura de las políticas por los grupos de poder, en donde los líderes son tradicionalmente ligados al gobierno, y este a su vez con el partido oficial (en el caso mexicano).

La corrupción es un problema latente en América Latina que no ha permitido tener un buen desarrollo político, erradicarla es una demanda constante de las sociedades latinoamericanas que ha visto resultados en ciertas políticas de control y aumento de transparencia y rendición de cuentas, aunque no ha sido suficiente para poner a Latinoamérica a la par del resto del mundo. Es necesario fortalecer la rendición de cuentas

gubernamental y electoral para limitar la influencia de los grupos de interés, con medidas que permitan al público escrutar las conductas políticas. Son adecuadas las reformas que incentiven a los políticos de todos los niveles a rendir cuentas y generar buenos resultados en su gestión.

En el caso de México, en el año 2000 se termina la época de un solo partido dominante, lo que dio esperanzas de cambio político, lo que ciertamente, no ha terminado de llegar. El ritmo de las reformas estructurales esperadas perdió velocidad con el nuevo arreglo político. Y así sucede cada vez. Sin embargo, las elecciones competitivas permiten a los ciudadanos asumir papeles más activos en la toma de decisiones, reemplazando el dominio de un partido hegemónico por un entorno con instituciones más democráticas. La competencia política en todos los niveles de gobierno ha resultado en el cambio del partido en el poder (por algunos años) y un mayor acceso a la información gubernamental, incluso hay cambio en las políticas públicas generadas en varios sectores.

A manera de política pública, la transparencia y el acceso a la información han ido con paso lento e incipiente, aun a pesar de que en los documentos el Derecho a la Información se encuentra contemplado desde 1977 en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Desde entonces el Derecho a la Información forma parte del discurso constitucional, pero no es hasta 2002 que se ve reflejado en el diseño constitucional, con una legislación federal al respecto y los mecanismos que lo hacen aplicable. Es hasta el 11 de junio de 2002 que se reglamenta este Derecho con la publicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG). Esta legislación contempla en el primer título a los sujetos

obligados a rendir cuentas en materia de información, entre los entes contemplados se encuentra desde un inicio el Poder Legislativo Federal.

Posteriormente, el 20 de diciembre de 2005, la Cámara de diputados aprobó un punto de acuerdo en el que exhorta a las legislaturas estatales a implementar las normas pertinentes en materia de transparencia (Ocampo, Miexueiro, 2010: 30), y hasta ahora todas las entidades de la república han aprobado su respectivo marco jurídico de transparencia. En general esas legislaciones se ocupan de vigilar la ejecución de las labores administrativas de los funcionarios públicos, sin embargo, el complemento adecuado debiera ser el hecho de incluir la información financiera, y en el caso del poder legislativo, la labor legislativa (Ocampo, Miexueiro, 2010: 30).

En realidad, la legislación y la política de transparencia en México son fruto de la determinación y activismo de una coalición de diversos representantes de la sociedad civil, puede atribuirse principalmente al denominado “Grupo Oaxaca” (Arellano y Díaz, 2010: 16), denominados así por el lugar en el que se llevó a cabo el seminario “Derecho a la Información y Reforma Democrática”. Aunque fue también resultado de un momento histórico específico de apertura política y la colaboración de representantes de la mayoría de las fuerzas políticas, que plasmaban la necesidad de tener normas e instrumentos que dieran a los ciudadanos la capacidad de vigilar e indagar en la actuación y las decisiones de los representantes en el poder. La incorporación de la transparencia en la agenda pública, política y gubernamental de una manera tan expedita fue posible gracias al momento político que vivía México luego de consolidarse la Alternancia política en todos los espacios de gobierno, como resultado de un amplio proceso de transición. En su diseño

participaron prácticamente todas las fuerzas políticas del país, así como amplios sectores de la sociedad civil.

La LFTAIPG surgió fundamentalmente de dos propuestas de reforma (Arellano y Díaz, 2010: 17), la primera la presentó el mencionado Grupo Oaxaca el 11 de octubre de 2001 y la retomaron diputados de diversas fracciones políticas<sup>143</sup>, la segunda fue presentada por el Presidente de ese entonces, Vicente Fox, quien supo canalizar una demanda social con fuerte eco político hacia la agenda política. Tal era el respaldo social y político por la necesidad de transparencia, que al poco tiempo de presentarse las iniciativas, se logró un consenso y un gran impacto favorable en la opinión pública. A partir de la publicación de la LFTAIPG se establecieron las dependencias u organismos autónomos encargados de su supervisión y reglamentación específica, además se dio a cada Congreso la flexibilidad necesaria para adaptar la política pública a cada entidad. Rápidamente se consolidó el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI) con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión, por lo menos en teoría. Cada dependencia de la administración pública federal debió también instaurar las Unidades de Enlace y Comités de Información necesarios.

Durante esa legislación también se estableció el procedimiento a seguir para cualquier persona que deseara presentar una solicitud de acceso a la información, por medio de un escrito libre o en los formatos aprobados, facilitando así la participación ciudadana y asegurando al mismo tiempo una respuesta oportuna, veraz, confiable y con calidad, de nueva cuenta, al menos en teoría. Para 2004 ya eran 22 congresos locales los que habían

---

<sup>143</sup> Incluyendo la propuesta de reforma presentada por el diputado de la fracción del PRD, Luis Miguel Barbosa Huerta, en julio de 2002.

expedido su normatividad, y para 2007 todos contaban con una ley similar, es el caso de la ley de la materia en San Luis Potosí, que data de octubre de 2007.

El artículo sexto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es el encargado de tutelar, por una parte, la libertad de expresión, y por otra parte, el Derecho a la Información. Este artículo ha tenido grandes reformas en recientes fechas, durante 2007 incorporó los principios rectores del Derecho a la Información y estableció las obligaciones de los Estados en cuanto a la información que está en su poder, algo que ahora se contempla como Apartado A del mencionado artículo; mientras que durante 2013 se incluyeron las bases sobre las que se deberá distribuir la información plural y oportuna a la población, incluyendo la obligación estatal de garantizar el acceso a las tecnologías de la información y comunicación, así como las condiciones para una competencia efectiva en cuanto a radiodifusión y telecomunicaciones, cuyas generalidades se contemplan en el Apartado B.

Respecto al tema de la transparencia y el acceso a la información pública, el Apartado A del artículo sexto constitucional, derivado de los cambios gestados en 2007, establece la obligatoriedad para que los Estados adopten los siguientes principios:

*“Artículo 6º (...) A. Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación, los Estados y el Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases:*

- I. *Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad.*



- II. *La información que se refiere a la vida privada y los datos personales será protegida en los términos y con las excepciones que fijen las leyes.*
- III. *Toda persona, sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales o a la rectificación de éstos.*
- IV. *Se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos. Estos procedimientos se sustanciarán ante órganos u organismos especializados e imparciales, y con autonomía operativa, de gestión y de decisión.*
- V. *Los sujetos obligados deberán preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados y publicarán a través de los medios electrónicos disponibles, la información completa y actualizada sobre sus indicadores de gestión y el ejercicio de los recursos públicos.*
- VI. *Las leyes determinarán la manera en que los sujetos obligados deberán hacer pública la información relativa a los recursos públicos que entreguen a personas físicas o morales.*
- VII. *La inobservancia a las disposiciones en materia de acceso a la información pública será sancionada en los términos que dispongan las leyes”.*

Esa trayectoria de las políticas de Transparencia sirve para ver como se ha estructurado la organización pública en la materia, al tiempo que se forma un discurso oficial apreciable dentro de la legislación. Aunque es necesario contrastar el discurso oficial con la situación apreciada en el contexto, para lo que son de gran utilidad los indicadores elaborados por organizaciones internacionales, en donde la competitividad de los estados latinoamericanos ha mostrado ubicarse por debajo de la media (excepto el caso de Chile), existiendo una estrecha relación inversa con el nivel de corrupción percibido. Este *ranking* internacional<sup>144</sup>, arroja los resultados que permiten aseverar lo siguiente: al tomar 48 países

---

<sup>144</sup> publicado en el portal de IMCO (Instituto Mexicano de Competitividad) se levantó a nivel mundial, los resultados están disponibles y se actualizan cada año. Recurso en línea, disponible en: <http://imco.org.mx/indices>

en el estudio, Latinoamérica se adueña de las últimas posiciones y se reparte la mitad con menor competitividad, únicamente Chile logra la posición 24, aun con un nivel de competitividad por debajo del 50%. Le sigue Costa Rica, con cerca de 43.95%, Brasil con 41.22% y México con 39. Un poco más abajo, Argentina y Colombia hacen lo suyo, y dominando en la parte inferior, con menor grado de competitividad, respectivamente: Perú, Belice, El Salvador, República Dominicana, Bolivia, Guatemala, Honduras, Venezuela y Nicaragua<sup>145</sup>.

*Transparency International* cada año elabora el Índice de percepción de la corrupción<sup>146</sup>, en donde los resultados ubican a la mayoría de los países de América Latina en la parte más corrupta, eso es notorio al analizar el mapa que la misma organización publica, en donde América Latina (salvo un par de países) se muestra en tonalidades de rojo y naranja, por sus altos niveles de corrupción.

Los dos puestos más altos<sup>147</sup>, es decir, con menos corrupción percibida en América Latina son Chile y Uruguay (ambos con 72 en una escala donde el 100 representa un máximo nivel de transparencia<sup>148</sup>), les sigue Costa Rica (con 54) y de ahí en fuera, el resto de la región latinoamericana tiene calificaciones que reprueban su situación de transparencia (por debajo de 50). Por su parte, México (con una calificación de 34) ocupa la posición número 105, junto con Argelia, Armenia, Bolivia, Gambia, Kosovo, Malí y Filipinas, por debajo de países como Argentina y apenas por encima de países como Guatemala.

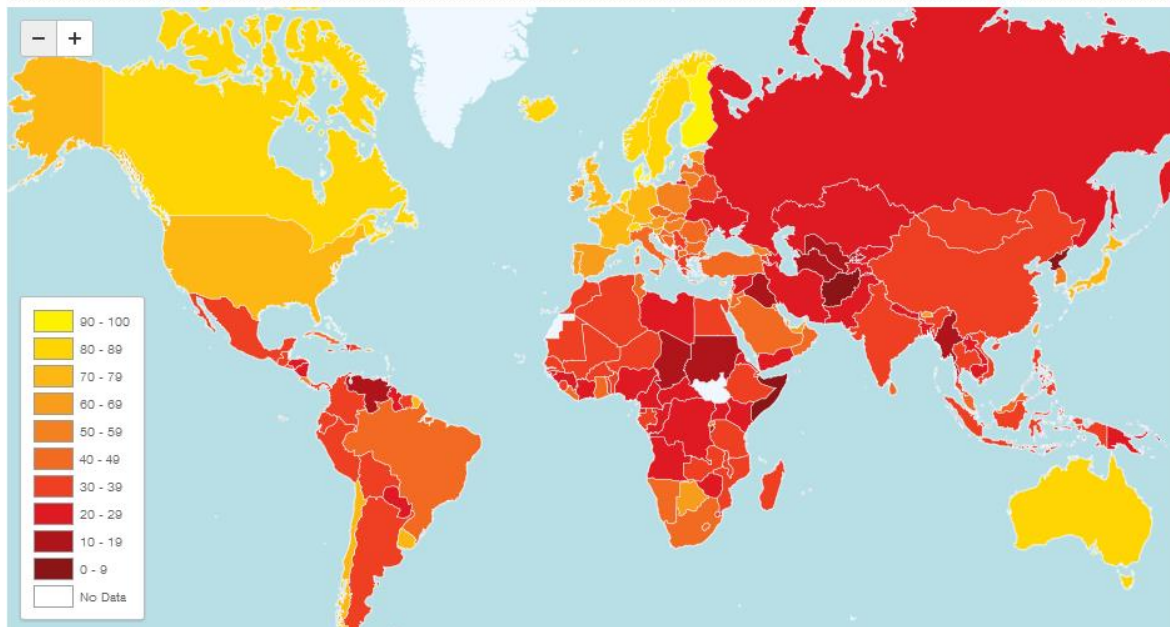
---

<sup>145</sup> Se incluye como anexo 4 la Tabla 1. Fuente: portal de IMCO, instituto mexicano para la competitividad, A.C.

<sup>146</sup> Se basa en encuestas de opinión a expertos que sondean las percepciones sobre la corrupción en el sector público en 176 países.

<sup>147</sup> Según el índice 2012, cuya tabla se anexa al final.

<sup>148</sup> En primer lugar se encuentran Dinamarca, Finlandia y Nueva Zelanda con 90 sobre 100.



*Gráfico 6: Mapa Global del Índice de Percepción de la Corrupción 2012,*

*Fuente: Transparency International,*

*disponible en: <http://www.transparency.org/cpi2012/results>*

Indicadores como los anteriores permiten ver el insuficiente nivel de los sistemas políticos latinoamericanos para cumplir limpiamente con sus funciones. Los únicos países que se encuentran debajo de los latinoamericanos son los pertenecientes al norte de África y Medio Oriente, seguidos por los de África subsahariana, donde el nivel de corrupción es aún más alto y la gobernabilidad es más difícil de alcanzar, que son además países con un alto nivel de pobreza y de inestabilidad política. El problema ha cobrado tales proporciones, que los gobiernos han decidido formar algunas organizaciones internacionales, es el caso de la Organización Mundial de Parlamentarios Contra la Corrupción (GOPAC por sus siglas en inglés), cuya finalidad es emparejar un poco la situación y reducir las carencias en los

países calificados con un bajo nivel de gobernabilidad, correspondiente con un alto índice de corrupción. Esta organización de parlamentarios internacional recién se reunió en 2011 en México, D.F. y han llegado a la conclusión de que los países más rezagados en este aspecto son los africanos y los latinoamericanos, y que hace falta implementar una gran cantidad de medidas para disminuir la brecha entre Latinoamérica y Europa Occidental. Una de las medidas que seguramente ayudan a disminuir la corrupción percibida es precisamente una política de transparencia y rendición de cuentas adecuadamente implementada con mecanismos que garanticen su realización.

Al instrumentar el discurso, cuando se implementa la legislación y las políticas de transparencia y acceso a la información, es fundamental ampliar las funciones de los entes obligados, junto con el diseño organizacional, pues es necesario incorporar alguna unidad de enlace entre los solicitantes de la información y aquellos que la poseen en la organización, asimismo, es necesario ampliar el diseño organizacional del Estado en general, incorporando organizaciones encargadas del control y vigilancia de los sujetos obligados.

En el caso del Congreso de la Unión se ha implementado una figura denominada Unidad de Enlace de Acceso a la información<sup>149</sup>, del mismo modo que unidades similares en los congresos locales encargadas del manejo de la información y del desahogo de las solicitudes ciudadanas, así como de la actualización y publicación de la información necesaria en las páginas web, un requisito de gestión establecido en la LFTAIPG<sup>150</sup>. Entre

---

<sup>149</sup> Tal como prevé la LFTAIPG en el artículo 61, que da la facultad a los sujetos obligados, fuera del poder ejecutivo, para establecer las unidades de enlace, o el equivalente a lo que los artículos 28 al 32 marcan como unidades de enlace (en el caso del poder ejecutivo).

<sup>150</sup> Obligaciones de transparencia comprendidas en los artículos 7 al 12 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

los datos a incluir en el apartado de transparencia están los referentes a la gestión administrativa, financiera y legislativa, siendo el Congreso de San Luis Potosí uno de los que mayor cumplimiento de parámetros tiene, en comparación con el resto de los congresos locales según la postura oficial<sup>151</sup>, aunque contrasta con la última posición (32 de 32) que ha obtenido en los últimos rankings de *portales.gob*<sup>152</sup>.

Sobre la instrumentación, los organismos supervisores externos y autónomos, cuentan con tres posibilidades de procedimientos para nombrar a sus dirigentes<sup>153</sup>: una es la propuesta integrada mediante convocatoria pública emitida por el Congreso local y elegida por la mayoría de los diputados; otra es la propuesta por el titular del ejecutivo estatal, elegida o ratificada por el Congreso; y, finalmente la propuesta por las fracciones parlamentarias. Entonces, no es posible imaginarnos una total autonomía del cuerpo supervisor hacia los sujetos obligados, sobre todo del Congreso, que debe ratificar el nombramiento.

La instrumentación de este tipo de políticas constituye un doble reto para el Poder Legislativo en cuanto a sus funciones, ya que tiene que retirar las prácticas anteriores y dismantelar ese paradigma de captura de las políticas públicas, a la vez que debe generar un nuevo modelo que promueva una representación democrática y una participación libre y equitativa (Béjar, 2001: 132). Además, hay factores externos que influyen en el desarrollo de las capacidades legislativas, ya que es un esquema que no incentiva el trabajo con

---

<sup>151</sup> López, C. (2010) “Tareas Pendientes en materia de transparencia y agenda legislativa” en *Reporte CESOP*, núm. 38, vol. 1, 2010, Cámara de Diputados, México, D.F. Pág. 30 - 36

<sup>152</sup> Publicado en línea por la Revista Política Digital, publicada a su vez por el Grupo Nexos. Disponible en: <http://www.politicadigital.com.mx/?P=leer noticia&Article=21552&c=112>

<sup>153</sup> Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, *Reporte CESOP*, núm. 38, vol. 1, 2010, Cámara de Diputados, México, D.F. p. 2.

posibilidades de reelección para los legisladores, quienes permanecen en el poder son ahora los partidos políticos, así que la capacidad de respuesta de los legisladores se ve opacada por su lealtad y disciplina al partido, ya que de ellos depende la realización de los proyectos y su permanencia en el poder en algún otro puesto público<sup>154</sup>.

#### **5.4 – El Cambio Organizacional provocado por la Transparencia**

Ese breve pero políticamente sustancioso trayecto que ha recorrido la transparencia y la rendición de cuentas a manera de política pública en nuestro país ha provocado una serie de cambios a nivel organizacional e institucional en los componentes del Estado, previamente se ha analizado el cambio institucional, toca ahora el turno de recuperar algunas nociones básicas sobre el cambio organizacional y de formular las aseveraciones que permiten comprobar que efectivamente ese cambio se ha dado en el ámbito de la estructura de organizaciones relacionadas con la transparencia, a pesar del incipiente desarrollo de este tipo de políticas públicas.

Del Castillo (1996: 2) considera que al cambio organizacional, resulta una falsa expectativa tenerlo como un proceso racional, lineal y secuencial, que se pueda planear y controlar en su totalidad. Para él es más bien un proceso desordenado y ambiguo. Un error es pensar que como la organización es controlable por otras organizaciones o por ciertos funcionarios en altos puestos el cambio también es controlable por ellos, eso solamente sería posible con una racionalidad absoluta. El cambio inicia con la intención de transformación, se desarrolla como varios tipos de cambio (evolución, planeación y

---

<sup>154</sup> Situación que puede cambiar si se aplica adecuadamente la nueva reforma electoral propuesta en 2013.

adaptación) y termina con nuevas formas de estructuración y comportamiento. La reforma organizativa abarca varias etapas según Del Castillo (1996: 3): 1) identificar el problema o las actividades disfuncionales; 2) realizar un diagnóstico para encontrar qué propicia las fallas; 3) adoptar medidas coercitivas o de corrección; y 4) se resuelve el problema, usando las técnicas de administración del cambio.

Hay dos métodos de transformación distintos a la evolución<sup>155</sup> gradual: los procesos de adaptación (transformaciones constantes de la organización al ambiente) y los intentos de cambio conscientes o planeados. El cambio planeado se refiere a las actividades y procesos que están diseñados para ello. El de adaptación refiere a procesos continuos, a veces imperceptibles, que sufre la organización. El cambio adaptativo tiene tres elementos (Del Castillo, 1997: 2): una organización que emprende un proceso de innovación, que desencadena cambios y ajustes; los ajustes no previstos, llamados adaptación (situaciones por las que la organización cambia algo de su configuración para obtener de nuevo el equilibrio); y el tránsito entre la innovación y la adaptación, o proceso de cambio adaptativo. Es común encontrar en el tratamiento del cambio adaptativo la metáfora de la selección natural<sup>156</sup>, que es la capacidad de las organizaciones para adaptarse a los cambios en su entorno de lo que dependerá, si lograrán o no sobrevivir, además de su persistencia en el tiempo (Del Castillo, 1997: 3, 9).

La decisión de efectuar un cambio suele ser responsabilidad de determinadas autoridades. En las organizaciones se pueden ver tres niveles de decisión (Cabrero, 1995: 18-25, en Del Castillo, 1996: 1, 6): el nivel operativo, el ejecutivo o de coordinación y el

---

<sup>155</sup> Del Castillo (1997: 12) asevera que podemos ver a la evolución como un cambio continuo, en forma de pequeñas adaptaciones en busca del orden, que aseguran la sobrevivencia de la organización más apta.

<sup>156</sup> basada en las ideas de Charles Darwin en *El Origen de las Especies* (1859).

estratégico. En tanto que el cambio puede darse por planeación, por evolución o por adaptación. Los procesos de cambio por planeación se desarrollan en un nivel estratégico de la decisión, que implica la intención de hacer las cosas diferentes, alterar procesos, estructuras, comportamientos u objetivos. Los otros tipos de cambio organizacional pueden desarrollarse o afectar a todos los niveles.

Del Castillo (1996: 15) caracteriza al cambio por planeación como un producto de cuatro etapas: diagnóstico de la situación insatisfactoria; planeación de las acciones a seguir; ejecución de las acciones; y evaluación de las acciones. Y puede ocurrir en el nivel macro (que define en general todas las deficiencias y analiza todos los procesos que interaccionan con elementos insatisfactorios) y en el nivel micro (enfocada a una determinada variable o unidad de la organización). En la realidad el cambio opera de manera asimétrica, conflictiva y prolongada, no por ser planeado será más fácil y llevadero. Principalmente la ambigüedad resulta de las relaciones entre los participantes y sus diferencias de interpretación en cuanto a objetivos y funciones. Es distinto a la incertidumbre, ya que ello haría referencia, más bien, a una falta de información.

Con la crisis de legitimidad de las instituciones públicas se ha generalizado la imagen de las organizaciones gubernamentales como las menos inteligentes de la sociedad (Del Castillo, 1997: 3). Esa consideración refiere a la inteligencia organizacional que le impediría efectuar un cambio, pero en el caso de la política de transparencia puede ser considerado como un cambio planeado y adaptativo al mismo tiempo, pues en un nivel inicial responde a las expectativas ambientales de incorporar esa demanda por garantizar el Derecho a la información, mientras que al dictarse una legislación en la materia aplicable se convierte en un cambio planeado que requiere una gran estrategia de implementación.



Coronilla (1993: 29) argumenta que existen diversas corrientes de la teoría de la organización y que cada una de ellas, ha logrado desarrollar su postura teórica con respecto al cambio organizacional. De este modo, advierte que no se tiene una teoría integrada del cambio dado que los problemas del cambio en la organización son todavía lo bastante complejos como para generalizar. En el caso de las organizaciones públicas, políticas y gubernamentales, el cambio debe girar en torno a la aceptación política o las consecuencias que pueda acarrear a futuro, una dimensión que estas organizaciones no deben ignorar.

La perspectiva del desarrollo organizacional también fundamenta su objetivo y resultados en el cambio organizacional (Audirac, 2007: 73). Una de las grandes ventajas del estudio del cambio organizacional como un proceso, tiene que ver con la comprensión del mismo a un grado tal, que se le pueda dirigir o planear. En todo proceso de cambio intencionalmente buscado, dado que no se está satisfecho con el estado del equilibrio actual, se desestabilizará el sistema para llevarlo hacia el nuevo estado de equilibrio. Así que, es normal que los elementos al interior de las organizaciones se conviertan en agentes de fuerzas impulsoras o restrictivas de esa alteración. Las resistencias al cambio en la organización se darán de forma individual y grupal. Detectar y dirigir adecuadamente estas resistencias, facilitará la conducción del cambio.

Según Schvarstein (1998: 261) es fundamental para el diseño de una organización estar consciente de los procesos de cambio y lograr resolver las contradicciones que implica. Una organización exitosa debe superar los problemas que representa la innovación tecnológica y social brindada por el contexto, pero de manera especial la paradoja que representa la contraposición de fuerzas en torno al cambio, por un lado aquellas que lo impulsan, por el otro las que ofrecen resistencia. Para Schvarstein (1998: 261) cambiar

implica organizar de manera táctica las metas organizacionales y saber afrontar la resistencia al cambio, que no solo es generada por algunas personas, sino también por los factores que constituyen a la organización y que buscan la estabilidad existente, hay una constante paradoja entre permanencia y cambio.

Entonces, dichas fuerzas no solo las representan los integrantes de la organización (en este caso la Comisión de Transparencia y el Comité Ciudadano de Transparencia dentro del Congreso), es menester percatarse del entorno (la CEGAIP como agencia supervisora, las agrupaciones ciudadanas y las peticiones individuales de información) y de los factores constitutivos de la organización<sup>157</sup> como portadores de la misma potencialidad. Desde esta perspectiva, mientras se manifiesta una metamorfosis organizacional generalizada, se logra percibir de manera clara la paradoja de la organización referente a “la resistencia al cambio” (Schvarstein, 1998: 263), una situación de conflicto en donde, por un lado, se lucha por mantener la estructura actual (permanencia, estabilidad, certeza) y por otro lado, se impulsa el cambio de la misma (dinamismo, inestabilidad, incertidumbre).

Las organizaciones públicas como el Congreso y en cierta medida la CEGAIP, se caracterizan por la multiplicidad de objetivos, explícitos e implícitos, que pueden llegar a ser contradictorios. Lo que a su vez genera, una discrepancia entre el organigrama declarado y el latente (Selvini, 1994: 72 – 74). El cambio organizacional en este caso, demuestra la gran posibilidad de mutación de una estructura institucional con el fin de

---

<sup>157</sup> Existen en toda organización los denominados factores constitutivos Schvarstein, (1998: 263) que son esos rasgos que están presentes desde la formación y que buscan la prevalencia a lo largo del tiempo, paradójicamente esos factores al buscar la permanencia deben estar preparados para modificar procesos y comportamientos para lograr adaptarse a las dificultades emergentes. Así pues, aunque van encaminados a la estabilidad, no son precisamente obstáculos para el cambio. Al mismo tiempo que originan a la organización, la detienen al representar un límite.

asegurar y garantizar su supervivencia, tolerando y soportando alteraciones en su interior, generando conflictos y reformulando sus propios objetivos. Por otro lado, el aspecto de la comunicación desempeña un papel preponderante, debido a que el uso inadecuado del lenguaje en una organización o en los canales interinstitucionales puede llevar a distorsiones redundando en un contexto hostil y renuente al cambio.

Cada actor o integrante de la organización tiene una determinada postura y busca cierto fin con su permanencia, por lo que apoyará el cambio organizacional, o bien buscará prolongar la estabilidad de la inercia, según sus intereses. Es prudente analizar las potencialidades de cambio en la organización y la resistencia opuesta por determinados actores. Una organización moderna, sometida a múltiples demandas de transformación, provenientes de un entorno en constante modificación, debe contar con una adecuada capacidad de cambio, que debe traducirse tanto en sus estructuras, como en las actitudes de sus miembros.

La resistencia es un factor que puede controlarse analizando las situaciones particulares y adoptando determinada estrategia que favorezca el cambio. Para ello, es indispensable lograr un convencimiento a nivel individual, ya que según Audirac (2007: 81) el éxito o fracaso depende de las personas, que son el principal activo dentro de la organización, además de que junto al proceso, sus conductas son los componentes que se pretende cambiar. Otra opción es controlar sectores, ya que los cambios en algún subsistema siempre afectan a la totalidad. Para lograr un buen convencimiento es prudente adoptar la postura del costo-beneficio e iniciar el proyecto desde lo más alto de la jerarquía organizacional de manera integral y en armonía con los principios morales organizacionales.

Gestionar el cambio en el ámbito organizacional es todo un reto para la misma organización. Se debe plantear cuidadosamente, analizarlo a profundidad, estimar los impactos de llevarlo a cabo así como evaluar las resistencias que se presentarán en el camino. Este quehacer se constituye de varios pasos que tienen como punto de partida el reconocimiento de la necesidad de un cambio, posteriormente se debe identificar qué tipos de cambios se desean realizar y finalmente, se debe formular la estrategia para implementarlos. Cabe señalar que a toda perturbación del *status quo*, corresponde una reacción, por lo que se insiste en que los gestores del cambio organizacional deben prestar mucha atención a las resistencias que puedan presentarse durante el proceso.

El proceso de implementación o ejecución del cambio (en este caso de la política de transparencia) en las organizaciones es igualmente importante al proceso de formulación e identificación del mismo. Cualquier descuido generaría pérdida de credibilidad en el mismo, lo que podría provocar que todo el conjunto de acciones fracase. Como sugieren Quinn et. al (1990: 321, 322), hay que poner igualmente atención al modo en que se ejecutan las ideas. Para ello, el autor presenta tres enfoques mediante los cuales es posible observar las formas en las que los individuos se aproximan al cambio: el enfoque Racional-Empírico<sup>158</sup>, la perspectiva Normativa-Reeducativa<sup>159</sup> y la estrategia Poder-Coacción<sup>160</sup>.

---

<sup>158</sup> El enfoque Racional-Empírico considera que al explicar minuciosamente la lógica del cambio y los beneficios de éste a los involucrados, estos abrazarán el cambio. Aunque no toma en cuenta que no todos los individuos actúan de acuerdo a la racionalidad aun sabiendo y comprendiendo que el cambio será positivo para ellos.

<sup>159</sup> La perspectiva Normativa-Reeducativa retoma elementos de la cultura de la organización, se centra en los valores y hábitos de los involucrados, en sus posibles reacciones al cambio y sus necesidades de cambio. Esta estrategia pone mucho énfasis en el estudio de los individuos de la organización por lo que toma bastante tiempo.

<sup>160</sup> La tercera estrategia, que se denomina Poder-Coacción, está dada por instrumentos de poder, tales como la coerción o sanciones económicas así como otros recursos de índole moral

Ahora bien, dado que las organizaciones son diversas e incluyen en su interior una pluralidad de individuos así como de fuerzas, sería más viable utilizar un enfoque mixto, haciendo uso de las diferentes herramientas de dichos enfoques. De este modo, se podría trabajar de acuerdo a las necesidades de cada organización sin tener que obedecer a un modelo rígido. Un enfoque mixto es lo que retoma la política de transparencia, ya que se trata de implementar racionalmente como una medida de calidad en favor de todas las instancias públicas, pero también cuenta con sanciones para aquellas que no lo hacen.

En cuanto al comportamiento dentro y fuera de las organizaciones, el individuo no puede tener un comportamiento totalmente transparente, ya sea por la información que maneja o la información que requiere, la incertidumbre es algo básico en el comportamiento humano. Para Crozier (1964, en Arellano, 2007: 34) “*Parte de la libertad humana está en la incertidumbre de la acción*”. Lo anterior se relaciona con el postulado de la racionalidad limitada de Simon (1947, en Arellano, 2007: 34), según la que el individuo decide en base a una información incompleta, pues la información es costosa y no se puede pagar un precio infinito para obtener toda la información (Arellano, 2007: 34). Es por ello la transparencia un principio que reduce el costo de la toma de decisiones, mejora las comunicaciones, desarrolla un ambiente de apertura, vigilancia y confianza mutua.

En el extremo opuesto a la racionalidad limitada, Elster (1983, en Arellano, 2007: 34, 35) propone que un exceso de información en el momento de la toma de decisiones puede provocar que los actores tomen decisiones equivocadas o incluso se paralicen ante la complejidad de alternativas a considerar. Claro que en el caso del Congreso las decisiones también obedecen a una línea política superior dictada por el partido político del decisor, lo que complica aún más la decisión. Esa línea superior de decisión es lo que Elster (1979, en

Arellano, 2007: 35) denomina *precompromisos*, que no dependen tanto de la información en sí, sino del tratamiento que habrá que dársele a la información al ser obtenida y el compromiso con otros actores previamente establecido.

En el caso que aquí ocupa, los funcionarios públicos en general, incluidos los legisladores que conforman el Congreso y las Comisiones particulares, trabajan como agentes constitutivos de la organización en busca de preservar el equilibrio interno, que además buscan conservar el ambiente bajo el que operan con un equilibrio externo, que en ocasiones les brinda el marco ideal para desviar las funciones de la autoridad que se les confiere; mientras que la fuerza que promueve el cambio es la que se ubica en la postura tendiente a la participación ciudadana en el acceso a la información, es decir, el Comité Ciudadano al interior del Congreso, las agrupaciones ciudadanas de la sociedad civil y los ciudadanos por cuenta propia; por su parte, la agencia supervisora (CEGAIP) debe mantener bajo su control a los funcionarios que incumplan, sometiéndolos a las demandas ciudadanas en el rubro, sin embargo, existe cierto compromiso político por parte de sus integrantes hacia aquellos que los han designado y que les aprueban el presupuesto para su funcionamiento, es decir, el Congreso. Aquí la paradoja consiste en que los actores que tienen mayores probabilidades de promover un cambio institucional a nivel normativo y legislativo, son los mismos que se ven beneficiados por la situación actual, por lo que su tendencia es resistir al cambio, mientras que aquellos interesados en promover el cambio tienen menos recursos para ellos, uno de esos recursos es la defensa de sus derechos en la materia representada por la CEGAIP, con un actuar que en teoría es autónomo, pero que en la realidad se subordina al Congreso en términos de presupuesto y nombramientos.

Las organizaciones gubernamentales tienen una situación en la que la información es costosa y de racionalidad limitada, por ello los mecanismos para introducir a la transparencia deben ser de sentido e integración para lograr ser parte del imaginario colectivo de la organización y del diseño de la misma. La transparencia riñe permanentemente con un importante recurso dentro de la organización, la capacidad de acaparar y manejar la información, algo que está detrás del margen de maniobra de algunos actores y que les brinda libertad de acción, por ello algunos actores cuyo principal recurso es ese, no apoyan la entrada de políticas de transparencia, a ellos puede considerárseles fuerzas en resistencia al cambio.

Las organizaciones pueden llegar a entenderse mediante la forma en que lidian con el cambio. El cambio deja de ser un fenómeno extraordinario, un suceso anormal; por el contrario, se puede entender como un estado natural más que un problema pasajero (Coronilla, 1993: 1). Schvarstein (1998: 263 - 283) hace una generalización de la forma en que se da el cambio en las organizaciones y los factores que debe armonizar para conseguirlo de manera exitosa, plantea que ésta es una situación paradójica que opone a los factores constitutivos que buscan la estabilidad organizacional, contra aquellos que buscan el orden emergente que resulta del cambio y que le permite subsistir. De este modo, el equilibrio debe obtenerse en varios sentidos, tanto en los comportamientos, intereses y en el sistema de significados e interpretaciones, como en las identidades y las rutinas, que se presentan tanto del individuo como en la organización.

Ahora el cambio es notorio si comparamos la situación actual con la de una década atrás, a raíz de la implementación de políticas públicas de transparencia y su respectiva legislación, hoy en día las dependencias públicas tienen la posibilidad de cumplir sus

obligaciones de transparencia con tres principales instrumentos: los portales electrónicos, mediante la publicación de la información obligatoria; la atención de solicitudes de información, en las que pueden brindar información más específica; y los archivos, que deben estar a disposición del público mediante su sistema de catalogación.

El impacto de dichos mecanismos es observado por Arellano y Díaz (2010: 18) primeramente en la disminución de la corrupción, pero agregan que para que sea una disminución constante y sostenible se requiere un entorno con elecciones limpias y competidas, un alto índice de participación ciudadana, ciudadanos con alto nivel educativo y bien informados, medios objetivos de comunicación y sanciones efectivas y ejemplares para los incumplimientos.

Además, para mejorar el desempeño en transparencia, hay algunos legisladores que proponen (Arellano y Díaz, 2010: 22): otorgar la verdadera autonomía constitucional para los organismos supervisores como el IFAI y sus similares a nivel local; así como una mejor especificación de funciones de la Auditoría Superior de la Federación y auditorías locales; hacer vinculantes los resultados obtenidos en las auditorías de desempeño que requieran alguna adecuación; fortalecer la participación ciudadana al interior de los órganos de vigilancia y control; fortalecer el derecho de petición, y; hacer más transparente la asignación de los tiempos oficiales (no electorales) de radio y televisión.

Mientras que la transparencia gubernamental se vuelve un mecanismo sustantivo para las sociedades democráticas, es necesario tener presente que tiene un gran impacto al interior de las organizaciones, no siempre positivo. Las principales consecuencias son en materia del comportamiento organizacional, ya que a pesar de ser cambios que tienden a la



eficiencia a largo plazo, la principal dificultad para ejecutarlas es enfrentar a quien detenta el control sobre un recurso tan valioso como es la información, para despojarle del control y otorgárselo a la ciudadanía, aunque al establecer eso de forma institucional una consecuencia es que los funcionarios deben cambiar su actuar discrecional por uno más abierto y transparente, o de lo contrario atenerse a recibir castigo; es por ello que los cambios referentes a transparencia requieren precaución, paciencia, constancia y una gran voluntad política para sostenerlas y hacerlas efectivas (Arellano, 2007: 32).

La transparencia de la información dentro de las organizaciones difícilmente se dará de manera natural, es necesario incorporarla como parte del diseño. Para lo anterior es fundamental encontrar su espacio de identificación normativa, pero también los mecanismos para que los actores le encuentren sentido. El valor de la transparencia es entonces la capacidad de control de las decisiones gubernamentales, pero en un plano interno como generador de cambios organizativos<sup>161</sup> y como un criterio que genera confianza dentro de la organización y hacia fuera de ella (Arellano, 2007: 42).

A nivel nacional, el IFAI tiene atribuciones de supervisar a todas las dependencias del poder ejecutivo federal (López, 2010: 42), aunque la LFTAIPG marque como sujetos obligados a los tres poderes, es entonces necesario que se amplíen sus atribuciones para supervisar al poder legislativo y judicial, o bien, crear los organismos autónomos supervisores necesarios para estas instancias. Esa situación se duplica a nivel local a lo

---

<sup>161</sup> En el caso del Congreso, los cambios comienzan desde el nivel estructural, ya que se tiene que incorporar al Comité Ciudadano de Transparencia, se debe especializar una Comisión legislativa en la materia, además es necesario implementar una Unidad de Enlace para el despacho de la información, su sistematización, catálogo y para dar respuesta a las solicitudes; por otra parte, los cambios también son observables a nivel individual en sus integrantes, pues ahora saben que están expuestos al ojo público y a la posible sanción que emita la CEGAIP en el caso que haya incumplimiento de sus obligaciones de transparencia, incluso hay cambios en los canales en los que se maneja la información y la comunicación, pues ahora sobresale su carácter público, así como su manejo basado en nuevas tecnologías.

largo del territorio nacional, por lo que fue necesario hacer la reforma al artículo 6° constitucional que unifica los criterios. Siguiendo el planteamiento anterior, es observable que además de organizacional, el cambio también ha sido institucional.

En el caso del Congreso, no es prudente solamente implementarla como un control sobre las decisiones tomadas, es más favorable incluirla en el diseño como parte del proceder legislativo, que dará más confianza a los decisores sobre la información manejada, y más confianza a la ciudadanía sobre las decisiones de sus representantes. En esta situación, Arellano (2007: 43) propone que *“las herramientas de la transparencia no pueden ser sólo un discurso de persecución, sino de generación de espacios de mejora, culturalmente aceptados”*, al tiempo que sugiere medir el éxito de la política de transparencia en términos del equilibrio entre supervisión, vigilancia y confianza, a lo cual sería pertinente agregar el indicador de la participación.

Uno de los elementos considerados como esenciales (González, 2010: 35) para fortalecer la autonomía institucional de las instancias supervisoras de transparencia es el grado de independencia de sus titulares respecto a los sujetos obligados, así como su nivel de profesionalización; otro es el tipo de autonomía que se le otorga a estas instancias en la legislación; y otro es el proceso de nombramiento de sus directivos.

La transparencia y su incorporación a las organizaciones presenta tres grandes retos (Arellano, 2007: 44): *a) el reto institucional*, referente a su incorporación en la normatividad y los costos que involucra la creación de áreas encargadas del mantenimiento de la información, áreas de enlace y páginas web, así como la incorporación de las personas encargadas de esas funciones; *b) la lógica de razonabilidad*, ya que la sociedad tiene

derecho a la información, pero debe pedirla de manera razonable, para lo que es necesario definir y unificar los criterios, además de generar y promover una cultura de información y participación; y, c) *la integración organizativa*, es decir, incorporarse a los flujos internos, desde la planeación estratégica hasta la toma de decisiones.

Por su parte, López (2010: 44) propone otros retos identificables más bien como tareas pendientes para el sistema de políticas públicas de transparencia en el país: definir mejor los indicadores de gestión, ya que no hay un marco lógico que hable del mínimo de calidad de la información; que la totalidad de los organismos supervisores sean autónomos, ya que solo la tercera parte lo es; establecer claramente que las resoluciones de los órganos garantes sean definitivas e inatacables para los sujetos obligados; un nombramiento de los comisionados por convocatoria pública y con duraciones bien establecidas para poder pensar en una reelección si el cargo es bien desempeñado; incrementar y fortalecer el presupuesto otorgado a estos organismos para incrementar su capacidad operativa; y finalmente, ampliar los sectores de la población que hacen uso a su derecho a la información mediante campañas de información que incentiven su uso casuísticamente, es decir, ilustrando la utilidad de la transparencia con casos cercanos a la población que los motive a poner en acción a la rendición de cuentas.

Según el Reporte de la Cámara de Diputados<sup>162</sup>, la situación de la transparencia y acceso a la información en cuanto a labor legislativa ha tenido muchos avances a nivel federal, pero en cuanto a los Congresos Locales no es el caso. Es importante que los congresos al igual que el resto de los funcionarios públicos hagan pública la labor administrativa y financiera a su cargo, pero también es importante que publiquen la

---

<sup>162</sup> Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, *Reporte CESOP*, núm. 38, vol. 1, 2010, Cámara de Diputados, México, D.F

información sobre su labor legislativa. Es bueno para el ciudadano saber lo que se discute y legisla en el Congreso, pero lo ideal es conocer lo que hace cada uno de los representantes, sus propuestas, asistencias, gastos, viajes y el sentido de su voto en las sesiones. Y en este aspecto es en el que los congresos locales no muestran un gran avance, sin embargo, según la misma tabulación presentada en el reporte de la Cámara de Diputados<sup>163</sup>, San Luis Potosí tiene un buen nivel de cumplimiento, en contraste con el último puesto obtenido en el ranking de *portales.gob* previamente citado.

La incorporación de las políticas de transparencia y rendición de cuentas en las organizaciones públicas trae aparejado un profundo cambio institucional y organizacional, que en concreto se observan a varios niveles: en cuanto a normativa se agregan nuevas obligaciones a las organizaciones como publicar información, clasificarla y responder a las solicitudes, provocando cambios a nivel institucional (legitimidad, confianza, credibilidad); estructuralmente corresponde con una nueva carga de funciones que deben ser distribuidas entre las áreas existentes, además de establecer el área especializada en el despacho de información; también en el comportamiento de la organización (estructura, tecnología, tamaño) que debe responder a las peticiones ciudadanas por las decisiones que se toman al interior, de igual manera el cambio se da en los comportamientos individuales de los funcionarios (prácticas, valores, conocimientos) que deben adaptarse a las nuevas exigencias, lo cual resulta sumamente saludable para la sociedad mexicana y para la democracia de nuestras instituciones en la medida que reduce la opacidad que da cabida a la corrupción. No es un cambio que se considere aun completo, ni siquiera es fácil reflejarlo ampliamente en un plano cuantitativo y estadístico, sino que deberá verse con miras

---

<sup>163</sup> Ambas tabulaciones, la de la labor administrativa y la de la labor legislativa de mencionado reporte se incluyen como anexos 5 y 6 al final.

cualitativas y esperar que repercuta en la percepción de la ciudadanía y en el desempeño de las organizaciones, a largo alcance, aún hay muchos retos que están pendientes de cumplir pero hay ciertos avances que permiten constatar que el cambio está en proceso, como el establecimiento de las unidades de enlace, de los comités de información, de los organismos supervisores (a nivel federal y local) y de los castigos para los servidores que incumplen. No es sencillo quedarse con la imagen otorgada por el cumplimiento de indicadores y estándares elaborados por los propios organismos dependientes del gobierno, es un asunto que se fortalece en gran medida por las organizaciones de la sociedad civil y por la participación ciudadana.

Este capítulo se ha enfocado en observar la aplicación de una política pública como la de transparencia en el nivel de las organizaciones públicas y el cambio que ello implica, con una mira que parte del funcionalismo estructural. Las organizaciones son unidades sociales en búsqueda de objetivos específicos, cada una trabaja de distinta manera y distribuye sus funciones a su manera. Especialmente las organizaciones gubernamentales tienen diferente tipo de diseño estructural, pues sus funciones les son encomendadas por la sociedad a través del gobierno, con diferencias en la naturaleza de sus objetivos y de las presiones que reciben del entorno, además de otras diferencias en cuanto a control, desempeño, recursos e incentivos. En las organizaciones gubernamentales, y en relación a la política de transparencia, es una necesidad el uso de las nuevas tecnologías para despachar y clasificar su información.

Son muchas las funciones del Estado, analizándolo estructuralmente pueden agruparse similarmente a los tres poderes de la Unión. Así, la función de representación y la de legislación se han depositado en el Congreso Legislativo. Es posible ver un isomorfismo organizacional entre Congresos Locales, pero puede darse normativamente o en cuestión de rutinas. Para las organizaciones gubernamentales, el Congreso entre ellas, es importante incorporar a su diseño estructural la integración y la diferenciación organizacionales para dar abasto a la gran lista de funciones que se le delegan.

El diseño de la estructura de la organización es un medio para distribuir las funciones, en ello se puede observar el cambio que ha provocado la política de transparencia, pues hay nuevas funciones que deben ser incorporadas para dar cumplimiento. Aunque el diseño estructural es determinante para un buen desempeño organizacional, no puede lidiar con todos los problemas como la toma de decisiones individual o el contexto político. Es importante tomar en cuenta precisamente al entorno, ya que las organizaciones públicas funcionan como sistemas abiertos con el resto del Estado, y el cambio a nivel institucional repercute al interior de la organización. El diseño estructural de la organización debe ser congruente con el del sistema institucional, una congruencia que también debe darse en el nivel del discurso. La política de transparencia surte mejores efectos si es debidamente esparcida en toda la estructura institucional y respaldada por el paradigma dominante, mejorando la comunicación y articulación entre organizaciones.

Esta política comienza a formar su estructura con la alternancia del 2000, toma forma en el 2002 con la LFTAIPG y se consolida con las leyes estatales y organismos supervisores a partir de 2007. Lo anterior provocó cambios en la estructura institucional, que quedó bajo supervisión del IFAI y los organismos estatales como la CEGAIP, y como

consecuencia trajo cambios en el nivel organizacional al requerir unidades de enlace y catalogación de la información, al igual que un cambio en el comportamiento y funciones de los servidores públicos. Es un cambio que se ha dado de manera gradual y que enfrenta aun grandes retos, que se da de diferentes maneras a lo largo de la estructura institucional, con actores que representan fuerzas que actúan a favor o en contra de su implementación, pues lo que está en disputa es un recurso sumamente importante para las organizaciones, el control sobre la información. Para que el efecto sobre la percepción de la corrupción sea mayor y constante, hace falta aún que se sostenga la competitividad electoral, se incremente la participación ciudadana informada y se fortalezca la autonomía de los organismos supervisores, junto con las sanciones que ellos emiten.





## CAPÍTULO 6

### **Estudio de Caso: Estructura Local de Transparencia**

En los capítulos anteriores se han establecido los conceptos fundamentales que sirven de base para entender las ventajas de implementar una política institucional de transparencia y acceso a la información, ya sea a nivel federal o a nivel local como respuesta a un fenómeno social y político tan problemático como lo es la corrupción. Una de las principales ventajas es la posibilidad de generar un cambio en el entorno de opacidad que por mucho tiempo ha dado cabida a las prácticas corruptas, transformándolo poco a poco en un entorno transparente y con mecanismos y herramientas de control y vigilancia otorgadas a la ciudadanía a través de las instancias autónomas que deben actuar sobre sus funcionarios.

En términos de la política derivada de la corriente de *Accountability*, resulta trascendental el rol del Congreso, tanto en la etapa de agendación como en la de diseño, aunque en la de implementación, además del Congreso, resulta de igual trascendencia la labor del organismo autónomo que revisa y controla su implementación, es decir, la Comisión Estatal de Garantía de Acceso a la Información Pública de San Luis Potosí (CEGAIP); así como la labor ciudadana en la difusión y activación de los mecanismos disponibles, al igual que en el seguimiento de las acciones de transparencia y acceso a la información.

Para el entendimiento a fondo de un análisis de un fenómeno como la corrupción, al que el gobierno responde con políticas como la de transparencia y acceso a la información, o la de fiscalización y rendición de cuentas, hay que poner atención en la medida de lo posible a la estructura institucional en la que dicha política se implementa y a los participantes que en ella inciden, tanto de parte del mismo gobierno, como por parte del sector ciudadano.

El Congreso es, sin duda, un actor importante en el proceso de las políticas públicas en general, con funciones como la producción legislativa o la asignación presupuestal que le dan una existencia tangible a mencionadas políticas y el respectivo seguimiento que dan a los asuntos las comisiones legislativas especializadas en ciertos rubros, sin embargo, no es el actor preponderante en la implementación de todas las políticas, tal es el presente caso de la política de transparencia y acceso a la información, ya que la Constitución Estatal otorga el carácter de organismo supervisor a una Comisión externa a los tres poderes y autónoma, la CEGAIP, mientras que el accionar de los mecanismos disponibles comienza regularmente a petición de la ciudadanía que solicita información o bien que encuentra alguna inconsistencia en la que es previamente publicada. En este caso, al momento de la implementación de la política pública, el Congreso se vuelve una de tantas autoridades que quedan sujetas a la aplicación de la normativa, salvo en el momento en que debe aprobar el presupuesto solicitado por la propia Comisión para ejercer funciones en el siguiente ciclo, pero ello no es dentro del ámbito de la política de transparencia, sino más bien en cumplimiento de otras funciones de carácter fiscal con las que cuenta el poder legislativo.

Al ser un complejo objeto de estudio, es posible analizársele desde varias perspectivas, la labor del legislativo en términos de la implementación es la que ya ha sido

plasmada, durante previas etapas del proceso de políticas públicas, en la normativa que es producto de su labor legislativa, mientras que su labor como sujeto obligado contempla una serie de información que debe ser publicada en línea u otorgada al ciudadano que así lo solicite, al igual que muchas instituciones gubernamentales; luego de que el tema ha alcanzado la relevancia suficiente para formar parte de la agenda, la labor del Congreso en la etapa de diseño, corresponde a las discusiones entre fracciones parlamentarias y distintos partidos políticos para imponer su postura, a la argumentación y a la elaboración definitiva de la normativa que regula la política pública, una etapa que se ha llevado a cabo años atrás<sup>164</sup>, cuando por primera vez se estableció la política de transparencia a nivel local, y que puede ser una etapa retomada al momento que sea necesario incorporar las nuevas demandas que regresan al sistema luego de la retroalimentación, reabriendo la discusión en determinados aspectos específicos.

Sin embargo, la labor del Congreso en cuanto a diseño de esta política resulta muy esporádica actualmente en comparación a la de la etapa de implementación en la que hay una continua y reiterada presencia que facilita su análisis, aunque con un peso menos preponderante de los legisladores. La actuación del Congreso Local, puede ser observada en lo plasmado en la normatividad, así como en las reformas que a ella se hacen, de igual manera, en la información que dan a conocer de una manera pública mediante su portal de internet o de maneras específicas al contestar las solicitudes de información, así que es importante incluir el análisis institucional enfocado a lo formal, para poder observar dicha información.

---

<sup>164</sup> y que responde al contexto político.

En la fase de implementación de la política pública de transparencia y acceso a la información, resulta más preponderante el papel de la CEGAIP, ya que es la instancia indicada para dar un seguimiento y emitir una sancionar cuando sea necesario, por ello se optó por hacer un estudio de intervención organizacional en sus instalaciones, el cual se complementó con toda la información posible obtenida de su portal electrónico, donde hay varios datos cuantitativos y la mayoría de la normativa con la que se rigen, lo anterior implica hacer uso de la perspectiva de análisis institucional-organizacional en la que se abundará más adelante. Otro actor fundamental en la etapa de implementación es el sector ciudadano, ya sea mediante organizaciones civiles o por cuenta propia, pues su solicitud es lo que activa la labor de las organizaciones obligadas y de la instancia supervisora, a este sector se le incorpora al estudio de caso a través de los testimonios obtenidos mediante las entrevistas realizadas a ciudadanos en su carácter personal y en su carácter de miembros de organizaciones civiles, entrevistas a las cuales se aseguró dar un tratamiento con carácter anónimo y simplemente se les denomina como informantes.

### **6.1 - Metodología para el Estudio de Caso.**

El estudio de caso resulta una metodología apropiada cuando hay una multitud de actores involucrados en el fenómeno a estudiar, que se da además en un contexto complejo, gracias a la cercanía que da al investigador con el fenómeno, y la capacidad para entender las percepciones de la situación que tienen los diversos actores (Georg y Benett, 2005: 19 – 23). Tal ha sido la situación del fenómeno de la corrupción como problema y la política de transparencia como respuesta.

Cuando la percepción de la sociedad y de las propias autoridades tiene un papel tan primordial en el estudio y en el tratamiento de un fenómeno como la corrupción, es difícil confiar ciegamente en indicadores cuantitativos, sobre todo, porque muchos de esos datos cuantitativos son publicados por las mismas autoridades de las que se tiene dudas, además de que muchas consideraciones al respecto de la transparencia o de la corrupción resultan ser de carácter subjetivo. Es por ello importante tener una aproximación cercana al fenómeno mediante una observación del funcionamiento de la estructura institucional que complemente a los posibles datos cuantitativos. El estudio de caso alberga estudios cualitativos con la perspectiva multidisciplinaria brindando herramientas que permiten un mejor acercamiento a fenómenos políticos y sociales. Este tipo de estudios se han reconocido como una herramienta indispensable para la sociología y la ciencia política (Yin, 2003: XV). En una investigación de estudio de caso se presentan múltiples variables de interés, por lo que se basa en diversas fuentes de evidencia, lo que beneficia a las proposiciones teóricas previas que dan origen a esa búsqueda (Yin, 2003: 13 - 14), pueden coadyuvar análisis con distinta naturaleza.

Siguiendo la propuesta de Yin (2003: 5), hay tres tipos de estudio de caso: el de tipo exploratorio, el descriptivo y el causal. El primero intenta definir preguntas de investigación e hipótesis para la subsecuente investigación; el segundo hace una descripción general del fenómeno estudiado y su contexto; y el tercero presenta relaciones de causa-efecto como explicación del problema. El presente estudio se aproxima más al segundo tipo, el estudio de caso descriptivo, ya que se ha abordado desde la perspectiva teórica a la política de transparencia en sus orígenes como combate al problema de la

corrupción y se han tratado diversas generalidades, incluyendo la influencia del contexto político y las diversas etapas que transita como una política pública, entre otras cosas.

Aunque según la clasificación usada por Stake (2005: 16-17) el presente podría ubicarse como un estudio de caso intrínseco, al observar a fondo el fenómeno particular de la corrupción con la respectiva respuesta ofrecida por la política de transparencia; la intención ha sido estudiar esto a profundidad, al ser un caso interesante en sí mismo, en el contexto de nuestra estructura institucional. El estudio de caso incorpora el análisis de una situación específica en determinadas circunstancias, ya sea partiendo de una visión individual, institucional, estructural, organizacional o sistémica, dependiendo de la delimitación (Stake, 2005: 1, 2).

El presente estudio de caso comprende la revisión de la legislación que recientemente se ha implementado en la materia de la transparencia, tanto a nivel nacional como a nivel estatal, ya que la normativa local en la materia se desprende de lo estipulado en la federal y en ciertos aspectos es su reflejo, además el contexto nacional da una idea clara sobre el contexto en que surge esta política, además de la legislación, se estudian las reformas trascendentales por las que hubiera transitado. El análisis institucional se complementa con la observación presencial que tuvo lugar al llevar a cabo un estudio de intervención organizacional en la instancia supervisora local, la CEGAIP. Ambas fuentes de información se amplían con la incorporación de fragmentos de las entrevistas realizadas a algunos de los actores presentes en la implementación. Por su parte, la respectiva normatividad y demás datos formales han sido obtenidos de fuentes oficiales como el Diario Oficial de la Federación, el Periódico Oficial del Estado de San Luis Potosí y la

información publicada por las dependencias de gobierno, aparte de la que se ha obtenido de manera directa con la observación y las entrevistas.

El principal objeto de estudio en este caso es el cambio que ha generado en el fenómeno de la corrupción política la respectiva política pública de transparencia y acceso a la información, ubicado específicamente en la estructura institucional de la materia en el nivel local, con una temporalidad comprendida entre 2009 y 2012<sup>165</sup>, específicamente en la etapa de implementación, pues presenta una mayor actualización, la parte de diseño es importante en términos del juego político del contexto que le rodea, pero el diseño ha sido completado hace tiempo y ahora se retroalimenta con la opinión de la ciudadanía que es usuario y de los funcionarios que son obligados, presenta mayor movimiento y actualización la etapa de implementación, en la que los actores principales resultan ser la CEGAIP y la ciudadanía, y de manera pasiva los entes obligados, entre los cuales se ubica el Congreso. Como una muestra de actores fundamentales, los mencionados han podido arrojar la suficiente información sobre los problemas y los avances de la implementación de esta política en el ámbito local.

El análisis institucional es el que se sitúa más precisamente en la temporalidad mencionada, por la facilidad de verificar la normativa y aclarar sus fechas en los diarios y periódicos oficiales, en el caso de la intervención organizacional se realizó únicamente durante unos meses a inicio del 2012, pero se logró incluir mediante entrevistas una breve historia del organismo (CEGAIP) y complementar con la información formal. Ciertas organizaciones requieren un largo tiempo para otorgar la confianza necesaria al

---

<sup>165</sup> En el portal oficial de la CEGAIP la información publicada se remonta hasta 2009, de ahí para atrás no hay registros, salvo en el caso de recursos o quejas interpuestas con resolución pendiente, por lo que el análisis institucional completo sería imposible en fechas anteriores, aunque es útil la información al respecto que se obtenga de las entrevistas.

investigador (o interventor) y darle la información o los recursos necesarios para su labor. En el caso de la intervención en la CEGAIP se trató de un trimestre, en el que la presencia fue intermitente, por lo que el tiempo no llegó a ser suficiente para generar la confianza que permitiera obtener toda la información deseable. Además en las organizaciones gubernamentales hay un vínculo muy tenue con las instituciones académicas, algo que no contribuye a facilitar una intervención de esta naturaleza. Lo anterior resulta comprensible en el común de las instituciones gubernamentales que guardan con recelo la información que luego puede significar el control sobre un poderoso recurso para la toma de decisiones, pero resulta un tanto paradójico al tratarse de una institución que aboga y promueve, o debiera hacerlo según sus fundamentos, la transparencia, el acceso y la divulgación de la información, aunque en ello se abunda más adelante.

## **6.2 – Sobre la Intervención Organizacional**

Suarez, et al. (1999: 66) optan por usar la acepción literal de la intervención, al aplicarse a la organización pública, usan la definición de intervención como lo que resulta de verbos como intermediar, interponerse, interceder o entrometerse, lo que puede interpretarse como una perturbación; eso, a merced de que la organización detecte un problema y solicite que alguien con las habilidades de estudiarlos desde otro ángulo lo pueda solucionar.

Hablar de intervención en el contexto organizacional implica hacer referencia a la interferencia de algún agente externo en su dinámica interna cuando los directivos se han percatado que algo no funciona del todo bien y se necesita la ayuda de dicho agente que les



permita continuar con la búsqueda eficiente de sus objetivos. Para brindar esa ayuda, los especialistas en intervención organizacional hacen uso de diversos modelos para facilitar la labor, cada modelo tiene sus ventajas y sus limitantes, es parte del trabajo del interventor saber elegir un modelo, enfoque y perspectiva que le permitan analizar con mejor óptica la situación de cada organización y obtener mejores resultados. Y ya que la intervención no fue aceptada en la CEGAIP con facilidad, ni fue requerida por la propia organización, fue necesario incorporar un modelo que parta de la información que es de acceso público, como son las leyes y las publicaciones requeridas en línea, por lo que el modelo de análisis institucional es de gran apoyo.

La intervención implica introducir un operador entre las relaciones organizacionales en busca de la eficacia (Schvarstein, 1998: 301, 324), algo que indirectamente altera las condiciones metafísicas de la organización<sup>166</sup>. Así pues, la intervención cambiará las percepciones de la organización sobre sí misma, y sobre el problema percibido, y lo que intenta lograr es precisamente un cambio. Pero, ¿es absolutamente necesario, que la perturbación en la organización sea introducida a petición suya? No propiamente para considerarse una intervención o para obtener efectos de cambio en las posibles fallas, ya que siguiendo lo definido hasta ahora, y a juicio personal, hay elementos que incursionan en la labor de las organizaciones (que van más allá, más al interior, de las alteraciones ofrecidas por el contexto) y que ocasionan un cambio en sus condiciones metafísicas (Schvarstein, 1998). Para explicar mejor lo anterior: por un lado están las intervenciones que se hacen explícitamente con ese carácter, como la que se presenta en este caso de

---

<sup>166</sup> Las condiciones metafísicas que se alteran principalmente según Schvarstein (1998) son la ontología, la epistemología, la axiología, la metodología y la teleología de la propia organización.

estudio, y que no logran tener los efectos de cambio esperados<sup>167</sup>; mientras que hay elementos introducidos a la labor organizacional, que no se perciben como propiamente una intervención organizacional, y que a pesar de ello logran tener los efectos de cambio en sus condiciones metafísicas para solucionar algún tipo de falla, es el caso de la política de transparencia, que al actuar en la organización del cuerpo gubernamental soluciona en cierta medida las fallas de transparencia que se presentan (Arellano, 2007: 34 - 46). Es decir, podemos interpretar los efectos de la política de transparencia equiparables a los de una intervención en la organización de las dependencias gubernamentales, aunque eso requiere de un estudio a mayor profundidad, por lo que en este estudio de caso será solamente tomado en consideración el realizado como intervención organizacional en la CEGAIP.

Es poco prudente pensar que se puede lograr una generalización en cuanto a modelos de diagnóstico para la intervención organizacional, es preferible tener presente que el modelo más conveniente, resulta siempre de un previo análisis del contexto de la organización a intervenir y del conocimiento de las herramientas disponibles para el análisis y la recopilación de la información. Por lo tanto, es posible referirnos a modelos híbridos, que combinan enfoques, perspectivas y métodos, a fin de dar con el modelo acertado para cada organización. También es importante tomar en consideración lo que en la organización se decida al respecto, el uso que quiere dar a las soluciones propuestas para encaminar el diagnóstico, y si en efecto es una ayuda que la organización solicita, lo cual

---

<sup>167</sup> Probablemente la intervención organizacional presentada a la CEGAIP no obtuvo efectos de cambio en su organización debido a que la CEGAIP no percibía fallas que debieran ser solucionadas por Intervención, la cual tampoco solicitó.

hará más útil y efectiva la intervención. Por lo que el modelo de análisis institucional se verá también beneficiado de un estudio estructural.

La metodología utilizada surge de un modelo híbrido, que resulta de combinar los modelos analíticos del análisis institucional, con un enfoque de diseño estructural organizacional, mediante una metodología mixta que busca lograr un aumento en la eficacia de la entrega del servicio de la organización. El modelo del proceso de la intervención obedece a la combinación de etapas identificadas por Rodríguez (2005: 42-46) y las propuestas por Audirac (2007: 92). Conformándose como sigue: la etapa inicial, que se compone de dos fases, *la demanda inicial*, o bien, *el contacto inicial*, en este caso particular que no hubo un requerimiento por parte de la empresa u organización, sino que el encargado de contactar el proceso de intervención fue precisamente el interventor; y *la formulación del contrato*, o *la aceptación*, obedeciendo a la misma lógica, que es cuando se formaliza la próxima realización de la intervención. Posteriormente se hace una recolección de datos y un tratamiento de la información obtenida, para finalizar con un producto que incluya las posibles mejoras y la estrategia para implementarlas y darles seguimiento.

En la última parte de la intervención, en cuanto a la estrategia de implantación de las mejoras propuestas, Guízar (1998) plantea un modelo de 4 fases: *diagnóstico*, que abarca la recolección de datos para descubrir el problema y ver las áreas de oportunidad; *la planeación y entrega de proyecto*, que implica desarrollar el plan, los métodos y la dirección de las acciones de cambio; *la implantación del cambio*, que es la transición del cambio planeado mediante la acción, que corre a cargo de la organización, y; *la evaluación y cierre*, que mide el grado de satisfacción luego de haber implantado las modificaciones. De las fases anteriores, la presente intervención llegó hasta la etapa de planeación y entrega

de proyecto, ya que en las siguientes etapas se está a expensas de la dirección de la organización, o por lo menos es estrictamente a iniciativa suya, donde el rol del interventor ya solamente es como acompañante si se requiere, pero la naturaleza de esta intervención que no fue solicitada por ellos hace que esta parte sea difícil de llevar a cabo por parte del interventor en esa organización, ya que la CEGAIP no percibe que haya necesidad de hacer algún cambio para ser más eficientes.

En este sentido, ¿qué tan apropiado resulta iniciar intervenciones en organizaciones públicas, aún sin su solicitud? Es apropiado en la medida en que se forme parte del conjunto de ciudadanos afectados por el desempeño de sus funciones públicas, ya que incluso siendo una organización que se rige por sus códigos y normativa interna, funciona para cumplir con objetivos que la ciudadanía le ha delegado, sus acciones afectan a los usuarios en general y funciona con presupuesto que la ciudadanía paga mediante sus impuestos. Aunque, por supuesto, para obtener determinada validez es necesario que, a pesar de no haberla solicitado, la organización esté de acuerdo con permitir que el estudio se lleve a cabo, aunque entre permitirlo y tomarlo en consideración para su funcionamiento, hay una distancia considerable.

El diagnóstico sirve para determinar el estado actual de la organización. Audirac (2007: 89 – 137) desarrolla uno a uno los elementos propios del proceso de diagnóstico, tales como el contacto inicial entre consultor y consultante; el contrato (acuerdo psicológico y formal entre la organización y el consultor); y finalmente el proyecto, que constituye la ratificación por escrito del acuerdo al que se ha llegado entre consultor y cliente<sup>168</sup>.

---

<sup>168</sup> El proyecto consta a su vez de ciertos aspectos: objetivos globales, metodología clara y específica, cronograma y plazos flexibles, costos establecidos por hora preferiblemente y especificación del equipo consultor participante, así como el responsable del proyecto.

Rodríguez (2005) considera que en caso de que el cliente haya definido el problema de modo muy vago y con soluciones impracticables, éste deberá redefinirse a modo de un problema abordable y solucionable por medio de las herramientas del desarrollo organizacional. En el presente caso, la organización no percibía algún problema para el que fuera necesario planear un cambio, por ello fue necesario hacer una entrevista respecto a la manera de percibir la situación.

La situación problemática puede provenir de múltiples direcciones. Uno de los supuestos básicos (Schvarstein, 1998) consiste en considerar al campo de la organización como problemático, atravesado tanto por los intereses individuales de los usuarios o participantes como también por el contexto que lo permea. Si bien, se enfatiza el carácter político y de tensión de los sistemas organizacionales, esto no se percibe como un aspecto negativo, por el contrario, es una característica preponderante que no debe dejarse de lado sino que necesita reconocerse toda vez que, “*son las interacciones entre los personajes, lo que definen a la organización*” (Schvarstein, 1998: 320).

Cada organización de forma particular requiere de un modelo específico para un buen diagnóstico que le permita solucionar fallas que percibe, o que en algunos casos ni siquiera percibe, como las brindadas por el entorno o por el contexto político que las rodea y las fundamenta. Es realmente importante para una intervención exitosa, que la organización realmente desee llevar a cabo un cambio, si no se desea, la misma organización implicará una fuerza resistente a este cambio. En el caso de las organizaciones políticas, públicas o gubernamentales, y en particular de la CEGAIP, el modelo que parece útil es un modelo híbrido que resulta de combinar la perspectiva del análisis organizacional / institucional, con el enfoque que resalta la importancia de las funciones y la estructura. Es

un modelo pertinente pues es capaz de analizar a la organización en cuestión en relación a un entorno político que provoca un cierto grado de hermetismo en su identidad organizacional.

Como complemento para este modelo propuesto, en las consideraciones en las que se requiera poner énfasis en los procesos en lugar de la estructura, cosa que solamente ocurre en este estudio de caso en los momentos en los que se analiza el cambio (que es un proceso al interior de la organización) puede hacerse una aproximación al diagnóstico de la capacidad de cambio en forma específica al ver la disposición al cambio de los miembros y la capacidad de las estructuras o su flexibilidad para absorber nuevas formas de relación, uniendo así el estudio de un proceso dentro del estudio las posibilidades que la estructura alberga. Dentro del análisis organizacional, una corriente es la que se enfoca a los procesos, entre los que destaca el poder, la toma de decisiones, las comunicaciones, el conflicto y el cambio organizacional. Un aporte indispensable dentro de esta última tendencia, es el brindado por Kurt Lewin (1951, retomado por Audirac, 2007: 74-76) con su análisis de campo de fuerzas, en el que sugiere estudiar las fuerzas internas de la organización y su postura a favor o en contra del cambio, relacionándolas con la posibilidad de que el cambio sea efectivamente logrado.

### **6.2.1 – Intervención Organizacional en la CEGAIP**

Durante el capítulo presente, reiteradamente se ha destacado, no en el mejor sentido de la palabra, que no fue la organización quien ha pedido la intervención, sino al contrario, es el interventor quien pide hacer su investigación en ella, por lo que la respuesta esperada

y comprobada es que para la organización es una perturbación, y en la búsqueda de la permanencia, ofrece resistencias a esa perturbación.

En sí ¿Para qué sirve la intervención? Es un proceso en el que se recopila la información posible para diagnosticar el problema o la problemática y sugerir una solución, es decir, se busca evidentemente un cambio en una situación que merma la efectividad en algún sentido dentro la organización. En el caso de la CEGAIP se detecta a la intervención que no fue solicitada como una perturbación, y por lo tanto la organización se cierra a fin de preservar su subsistencia, como suelen hacerlo en estas situaciones las organizaciones de naturaleza pública por la institucionalización con la que operan, así que el acceso a la información que debe recopilar el interventor es difícil. Lo anterior ocasionó que el ambiente se tornara cerrado ante las personas ajenas a la organización y la información fluyera de manera menos ágil. También se manifestó en una actitud cerrada al responder negativamente a la petición de aplicar cuestionarios para la obtención de información de fuentes informales y empíricas que conocen el funcionamiento interno de la organización.

¿Cuál fue el camino para poder asegurar lo anterior? El recorrido en la primera etapa de la intervención<sup>169</sup>, fue así: el contacto inicial para elaborar un diagnóstico organizacional fue con el área de recepción, en donde se comunicaron con el Comisionado Presidente que a su vez pidió primeramente la carta avalada por la institución de origen del interventor para poder dar paso a la entrevista inicial y generar bases de confianza<sup>170</sup>. Lo anterior deja ver que el clima no es plenamente de confianza y transparencia o esparcimiento de la información con el sector ciudadano y/o académico como podría

---

<sup>169</sup> sin publicar los nombres como parte de las condiciones propuestas en la fase de aceptación.

<sup>170</sup> En una segunda visita fue el mismo procedimiento, pero el último se comunicó con la Secretaría Ejecutiva, dónde le notificaron que ya estaba cumplido el requisito de la carta, y accedió a agendar la entrevista.

esperarse de una institución de este carácter, además es una organización que no se abre fácilmente con el entorno en una primera instancia, dificultando la interacción y la participación ciudadana. Luego de una entrevista inicial<sup>171</sup> en presencia del Comisionado Presidente, la Secretaria Ejecutiva y la Directora de Capacitación y Vinculación Social, decidieron que el canal adecuado para brindar la información del funcionamiento a grandes rasgos de la Comisión era precisamente la Dirección de Capacitación y Vinculación Social. Si analizamos el proceso anterior, es posible interpretarlo como una serie de filtros impuestos a la información pública por la misma agencia que se encarga de vigilar que no se pongan este tipo de trabas a la ciudadanía cuando intente acceder a la información, esto tomando en cuenta que en ningún momento se solicitó información reservada ni confidencial, desde un primer momento se había establecido que la intención era obtener información directa sobre el funcionamiento (incluyendo fallas y aciertos) y la historia de la Comisión.

En la segunda parte de la intervención, la que comienza desde la fase del diagnóstico<sup>172</sup>, se encontró relevante que, a pesar de localizar varias debilidades en el diseño estructural, el producto entregado<sup>173</sup> a la organización no fue incorporado o tomado en consideración para su estructura organizacional. El procedimiento para generar el producto fue detectar la falla o la debilidad y sugerir el cambio que podría provocar una mejoría al respecto. El reporte o resumen ejecutivo fue entregado a la CEGAIP y se dejó a su criterio la implementación de estos cambios, pues el proceso para introducir esos

---

<sup>171</sup> Que no fue en la primera visita, y en la que hubo que explicar los fines académico que se le tendría la información obtenida, algo que va en contra del principio que propone que cualquier ciudadano puede obtener la información de gobierno sin necesidad de acreditar interés en el asunto.

<sup>172</sup> según el modelo híbrido propuesto.

<sup>173</sup> es un resumen ejecutivo de las fallas localizadas con soluciones susceptibles de ser implementadas por ellos y con un nivel de factibilidad que posibiliten su aplicación.



cambios en el diseño es facultad exclusiva de su área gerencial según lo expuesto en la normativa, pero ya sea que fuera por considerarse con un carácter de perturbación o de innovación, no empató la importancia de una disposición institucional formal requerida para llevar a cabo los cambios, a pesar de que sí fueron localizadas áreas susceptibles de mejora<sup>174</sup>, eso nos da una idea de la fuerte institucionalización que impera.

La CEGAIP es una organización cuya labor, por configuración y diseño estructural, supone la entrada constante de elementos del entorno, de parte de diversos actores, a través de visitas, solicitudes de información, interposición de recursos, entre otros. No obstante, en la práctica, es una organización que se resiste a esas entradas, que transmite malestar cuando debe brindar información o atención a personas externas. Lo dicho, por lo menos, por lo ocurrido con la intervención organizacional y tomando como evidencia lo siguiente: es la organización pública en la que se deposita a nivel local la responsabilidad institucional de supervisar la Transparencia y garantizar el Derecho a la Información, consagrados en el artículo 6 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; a pesar de ello, cuando se acudió a ella con el carácter de ciudadano para obtener información sobre su historia y estructura de funcionamiento<sup>175</sup> (lo cual, al tratarse de una organización pública no se considera como información reservada ni confidencial<sup>176</sup>), la organización puso

---

<sup>174</sup> como el grado de autonomía que tiene respecto al entorno político o el manejo de recursos económicos y humanos requeridos para despachar una gran cantidad de solicitudes de información.

<sup>175</sup> con la finalidad de encontrar las principales fallas percibidas y las áreas susceptibles de mejora.

<sup>176</sup> CPEUM - Artículo 6. Apartado A, fracción I: *“Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal, es pública y solo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional, en los términos que fijan las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad. Los sujetos obligados deberán documentar todo acto que derive del ejercicio de sus facultades, competencias o funciones (...)”*

filtros<sup>177</sup> para poder otorgar la información<sup>178</sup>; lo anterior contraviene lo expuesto en el propio artículo 6 constitucional que menciona que al tratarse de información pública no es necesario que el solicitante acredite su interés ni justifique su utilización<sup>179</sup>.

Respecto a la cultura de transparencia que le respalda, la CEGAIP impone a sus integrantes un contrato significativo (Schvarstein, 1998: 274) que implica una coherencia semántica y semiótica interna, donde lo impuesto a los integrantes es la estructura de significados e interpretaciones, cosa que en este caso es un punto a favor y ha resultado fácil, pues la mayoría de los integrantes son abogados de profesión<sup>180</sup>, con una edad relativamente semejante y con un nivel de educación que en promedio se ubica en la Licenciatura, con pocos casos de estudios superiores o inferiores<sup>181</sup>. Así pues la organización construye y utiliza preceptos ya construidos en el lenguaje jurídico para llevar a cabo sus labores, además de estandarizar un lenguaje para la solicitud y entrega de la información por parte de la ciudadanía. El proceso de socialización interna y formación de rutinas se beneficia por el claro margen de funciones que se establece en el Reglamento Interior<sup>182</sup>. He aquí una ventaja de su fuerte institucionalización.

Algo que refleja el alto grado de institucionalización presente en los integrantes es lo siguiente: La percepción del organigrama expuesto por la persona informante A, fue

---

<sup>177</sup> Se solicitó acreditar el interés o la finalidad que se daría a la información, además de una carta que avalara el vínculo con la institución académica.

<sup>178</sup> Que finalmente se concedió a manera de entrevistas con los informantes A y B.

<sup>179</sup> CPEUM - Artículo 6. Apartado A, fracción III: “*Toda persona, sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales o a la rectificación de éstos.*”

<sup>180</sup> El dato proviene de una entrevista con la persona informante A del interior de la CEGAIP, los datos no son de acceso público, y no dio números concretos, pero se refirió a ellos como “la mayoría”

<sup>181</sup> En la misma entrevista, el informante A dijo que únicamente había 3 personas con estudios terminados de postgrado al interior. Estos datos son de principios de 2012.

<sup>182</sup> Publicado en el portal oficial de la CEGAIP, recurso electrónico verificado al 20 de enero de 2012: <http://www.cegaipslp.org.mx/images/stories/archivos/articulo18/18-2/reglamento%20interior.pdf>

descrita como sigue: “la autoridad máxima es el Pleno, en donde están los tres comisionados, de ahí baja hacia la Secretaría Ejecutiva a la que dependen cuatro direcciones ejecutivas, y la SEDA (Sistema Estatal de Documentación y Archivo) de la que dependen otras dos”. Lo anterior concuerda a la perfección con lo expuesto en el portal oficial de la institución y con las funciones marcadas por el Reglamento Interior y la Ley de Transparencia Estatal, lo cual habla de un buen nivel de conocimiento de la distribución de funciones, además dijo<sup>183</sup> que “la conformación de toda la organización son en su mayoría jóvenes y en buena parte abogados, muy pocos con posgrado y en cuanto a los comisionados ese aspecto es variado, con el común denominador de no tener relación con ningún partido político”, algo que es requisito para obtener el puesto, lo cual nos da cuenta de una organización que no muestra una alta dependencia política, por lo menos en cuanto a compromisos de partido, aparentemente.

Los cambios encontrados en la CEGAIP<sup>184</sup>, los ha experimentado en una forma institucional desde su origen, que se remonta a 2004<sup>185</sup> hasta hoy en día han sido en aspectos más bien institucionales, sobre todo por los cambios que ha experimentado la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG) creada en 2002 (a nivel federal) para dar cumplimiento al artículo 6 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (que por cierto también ha sido reformado para incorporar la protección de datos), que comenzó dándoles un status autónomo a los

---

<sup>183</sup> Sin dar datos exactos, que tampoco se encuentran al alcance en la información publicada, por ser de carácter personal.

<sup>184</sup> Como los cambios en la dirección, en cuanto a personas y distribución de funciones, así como en el terreno de las sanciones, según la entrevista con el informante A.

<sup>185</sup> Según entrevista con el sujeto informante A.

organismos de este tipo<sup>186</sup>, para luego poco a poco irlos dotando de la fuerza vinculatoria que empoderaría sus resoluciones. Además de los cambios que representa la actualización necesaria de la ciudadanía, organizaciones y medios de comunicación en cuanto al uso de las solicitudes de información dirigidas a los funcionarios públicos de toda índole y en cuanto al manejo de las nuevas tecnologías aplicadas en el rubro.

La organización se vincula directamente a la Ley Estatal de Transparencia. Desde su origen, el Poder Ejecutivo es quien sugiere a los comisionados, que deben ser ratificados por el Legislativo, naturalmente ahí se observan la mayor parte de las fricciones, de hecho uno de los Comisionados dejó en 2004 la institución para pasar a formar parte del Consejo Estatal Electoral<sup>187</sup>, lo que representa una época difícil para la organización con la pérdida de cierto liderazgo. Es por ello una de las propuestas para adquirir una verdadera autonomía llevar a cabo un cambio en la forma de elección de los comisionados de un organismo supuestamente autónomo, deslindándose del resto de los poderes del gobierno y promoviendo un vínculo mayor con la ciudadanía. En 2007 se reforman los principios del Artículo 6 de la Constitución Federal y se crea el Artículo 17 bis de la Constitución Local, que eleva el carácter de la Comisión a organismo constitucional con facultad de sancionar a los funcionarios que incumplan, cambiando radicalmente sus funciones, ya que pasó de emitir recomendaciones para emitir sanciones aplicables al incumplimiento<sup>188</sup>.

Este cambio referente a la emisión de sanciones, potencializa el número de solicitudes contestadas, en 2008 eran 1419, durante 2009 fueron 7200 y solamente en 2010

---

<sup>186</sup> que en el caso de San Luis Potosí se equipara a la Comisión Estatal de Derechos Humanos (CEDH) o al Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana (CEEPAC).

<sup>187</sup> Según lo relatado en la entrevista con la persona informante A.

<sup>188</sup> Este párrafo se basa en la entrevista con el informante A.

fueron 9980<sup>189</sup>, lo que representa un problema en tanto a que los recursos que se le designan son los mismos o muy similares cada año mientras que el trabajo va en aumento, por la misma situación, la persona entrevistada como informante A considera que “uno de los principales problemas es que no es suficiente el personal con que se cuenta, o bien los recursos para contratar más, y la situación con los que no tienen capacitación es que aun así es necesario ayudarlos a esclarecer la forma de pedir la información”, pues eso les facilita en un futuro el trabajo.

De la situación anteriormente descrita se desprenden precisamente dos de los principales problemas encontrados, también mencionados en el diagnóstico entregado, que consisten en algo narrado en la entrevista realizada con el informante B, ambos problemas derivados de los recursos, tanto económicamente como en cuestión de personal. La diferencia con las demás consideraciones sobre la estructura y los procesos hechas previamente, es que los problemas a continuación detallados son los que notaban los mismos integrantes de la organización<sup>190</sup>.

En la opinión de algunos integrantes<sup>191</sup> de la CEGAIP, el personal no es bastante como para sortear todos los retos que la ciudadanía y los medios de comunicación han impuesto<sup>192</sup>, además las relaciones entre las sub-unidades no son perfectas<sup>193</sup>, lo que

---

<sup>189</sup> Estos datos fueron proporcionados en la entrevista con la persona informante A, adscrito a una de las Direcciones de la Comisión.

<sup>190</sup> El producto entregado a la organización era mucho más extenso que el presente apartado, y en él se analizan a fondo los problemas y las debilidades, además se hacen las recomendaciones pertinentes en concordancia de profundidad.

<sup>191</sup> Informantes A y B, uno de ellos adscrito a una de las Direcciones internas de la CEGAIP.

<sup>192</sup> Según lo que se expone en las evidencias recopiladas de la información publicada en línea por la propia CEGAIP, incorporadas en el último anexo de este trabajo, no ha habido un aumento sustancial en el número de integrantes o en el monto acordado para el presupuesto (el monto ejercido que contempla multas e ingresos extraordinarios no ha aumentado, mientras que el acordado en el presupuesto de ingresos ha subido un porcentaje cercano al 5%, que apenas cubre el incremento que debe presentarse en los salarios), mientras que en las solicitudes recibidas, al igual que en quejas interpuestas sí se ha registrado un aumento. Por lo anterior,

implica por sí mismo más problemas<sup>194</sup>, así que es fundamental el trabajo de los directores de área para tomar las decisiones que los han mantenido a flote, con lo que es posible considerar que el número de soluciones también ha ido en aumento, a la par de los problemas. El acceso a la información es un derecho que apenas comienza a ser exigido, por lo que, según las opiniones recolectadas en las entrevistas al interior de la CEGAIP, el uso de solicitudes de información a diversas dependencias estatales ha ido lógicamente en aumento<sup>195</sup>, aunque no siempre son muy bien formuladas, por lo que la Dirección de Capacitación cobra importancia con su labor. Lo hace con un método que, a juicio propio, es el adecuado, ya que comienza por capacitar a los funcionarios públicos que deben rendir cuentas para que sepan cómo hacerlo y luego capacita a los ciudadanos comunes para que sepan solicitarla con el lenguaje y canal adecuado<sup>196</sup>.

Para resumir ese problema y con palabras de un miembro de la CEGAIP: “Los recursos humanos son insuficientes en ocasiones”, en ocasiones las tareas<sup>197</sup> son de una carga tan grande que no es suficiente el personal con que se cuenta para realizarlas por completo, ahí se deja ver el otro problema en cuestión, que es el presupuesto asignado<sup>198</sup>, pues para tener el personal suficiente es necesario integrarlos a la nómina, y para ello

---

se juzga apropiada la percepción de los informantes A y B, de que los recursos pueden llegar a ser insuficientes cuando la carga de trabajo aumenta.

<sup>193</sup> Dato extraído de la entrevista con el informante B, al mencionar que “*no siempre (sic) la coordinación entre las Direcciones (internas de la CEGAIP) es la mejor*”

<sup>194</sup> Insuficiencia de la institución para cumplir sus funciones y problemas de coordinación intra-insitucional.

<sup>195</sup> Es un dato que se refleja en las solicitudes que se canalizan por medio de la CEGAIP o las quejas que se interponen ante la insatisfacción de la respuesta de las autoridades a las solicitudes ante ellos tramitadas. Este dato se incluye en el último anexo del trabajo.

<sup>196</sup> Sobre las capacitaciones en particular, hay apartados en los indicadores de gestión publicados en el portal de CEGAIP, sobre el dato se hace referencia en el último anexo.

<sup>197</sup> En razón al rol que juega el informante A, quien brinda esta consideración, las tareas a que hace referencia pueden ser las capacitaciones impartidas, o las solicitudes que se reciben y deben ser aclaradas o complementadas, así como las quejas que se presentan. Aunque en su consideración no hace referencia a un periodo específico de tiempo, o a una cantidad específica de tareas.

<sup>198</sup> El presupuesto asignado y el ejercido se contemplan en las evidencias incorporadas en el último anexo.

aumentar el presupuesto que le asigna el Congreso Local para este rubro. En este caso el presupuesto es sugerido por la CEGAIP y aprobado por los legisladores, pero si en realidad se quiere una buena labor y una verdadera autonomía, es requisito un presupuesto que debe otorgarse íntegro y sin intermediarios, con el previo examen de su justificación del gasto<sup>199</sup>.

El presupuesto requerido al Estado debe agregar este tipo de contingencias, ya que si aumenta la demanda de solicitudes de información o recursos interpuestos, es necesario pedir un incremento en el presupuesto designado a las nóminas y contemplar un fondo de reserva para temporadas en que la carga de trabajo se acumula y poder asignar más recursos humanos para facilitar el desempeño y brindar una garantía más efectiva del derecho a la información, un fondo sujeto a ser reintegrado al presupuesto si no ha sido un gasto justificado. Del mismo modo, mediante la ampliación del presupuesto sería prudente asignar los montos adecuados para la construcción del nuevo edificio<sup>200</sup> y para programas de capacitación a todos los niveles en cuanto al nuevo software de manejo de información, puesto que si no se les da un buen uso, a largo plazo resulta contraproducente.

En este apartado se ha intentado sintetizar lo más posible el trabajo de diagnóstico presentado como parte de una Intervención Organizacional en la CEGAIP, que es de gran

---

<sup>199</sup>Ese problema no es fácil de solucionar, ya que aunque está en manos del Pleno proponer a los legisladores el presupuesto que se requerirá cada año, auxiliados por la Dirección de Administración y Finanzas, quienes tienen la decisión final son personas ajenas a la organización, que no alcanzan a ver las dimensiones de este problema, ni saben las consecuencias que ello acarrea para el buen desempeño de sus objetivos, y de la satisfacción de las necesidades de la población en cuanto al derecho a la información

<sup>200</sup> Que es también considerado un problema fundamental que ha frenado las actividades por un tiempo, en la perspectiva de uno de los entrevistados. En la entrevista con el informante A, salió a relucir un problema que ha brindado el contexto político, el “condicionamiento de la donación de un terreno para la construcción del nuevo edificio de la CEGAIP a que se comience antes del fin de administración municipal, puesto que si cambia el titular, lo más probable es que se le dé otro uso, (...) así que esto significó gastos imprevistos como la escrituración y todo lo necesario para empezar a construir, (...) por lo tanto debe modificarse el presupuesto destinado al organismo”, en esta ocasión se trata de un problema que no es de naturaleza estructural, más bien coyuntural.

utilidad para entender la manera en la que se desenvuelve la agencia de supervisión y garantía de la política de transparencia y acceso a la información a nivel local en San Luis Potosí, el actor que merece atención especial al analizar la implementación de esta política pública. Es un actor que no se mueve solo en el terreno de la transparencia, hay que tener en cuenta también lo que los sujetos obligados hacen, al igual que la ciudadanía, principal motor y beneficiario de la política de transparencia. Y a pesar de que a lo largo de este estudio de caso se recuperarán más consideraciones derivadas de este diagnóstico organizacional, por la naturaleza primordial de la posición de esta agencia, es prudente resaltar que todos los actores involucrados deben interactuar con las reglas del juego, el marco normativo que se ha optado por estudiar con una perspectiva de análisis institucional.

### **6.3 - El Modelo de Análisis Institucional**

La perspectiva que sostiene Schvarstein (1998) es esclarecedora en cuanto al análisis institucional y la utilidad que tiene para el tema de los estudios organizacionales, y en especial para la intervención organizacional, ya que “todas las organizaciones están atravesadas por todas las instituciones” (Schvarstein, 1998: 293). El autor afirma que las organizaciones están creadas para no cambiar, pues el diseño (guiado por las instituciones) en una de sus paradojas crea una estructura que debe ser capaz de obtener la estabilidad frente al ambiente.

Es útil la perspectiva del Análisis Institucional porque el contexto en el que surge la CEGAIP, como encargada exclusiva de la función de supervisión y control de la política de



transparencia, es congruente con este marco de estudio, ya que el autor retoma la definición de institución desde una visión funcionalista, en la que las instituciones aparecen como la respuesta a una necesidad o carencia fundamental que la sociedad percibe, en este caso, la necesidad de recuperar la confianza en las instituciones es expresada de muchas formas por la ciudadanía y los medios de comunicación durante un largo tiempo, luego de ello los partidos y legisladores deciden<sup>201</sup> incorporarlo a la agenda, hasta que luego de un largo trayecto se consolida la *Accountability*, mediante la transparencia y la cultura de rendición de cuentas y acceso a la información.

La Constitución, tanto federal como estatal y las leyes que de ella emanan le dan validez a lo que se ha decidido en la etapa de diseño de la política pública, otorgándole la autonomía a este organismo ante los ojos del Estado, aunque probablemente no ocurra igual con la mirada ciudadana, y otorgándole a la vez una función específica, la de garantizar el derecho a la información a la sociedad, sancionando a los funcionarios que decidan interponer su propio interés al del pueblo. La contribución principal del Análisis Institucional es la posibilidad que brinda para analizar sistemáticamente las contradicciones que se dan en una organización<sup>202</sup>, a fin de incrementar la eficacia, la manera en que se hace tangible lo anterior es al enfatizar el diseño bajo el que se forma una estructura organizacional.

Para que tenga sentido, es necesario conocer el proceso, en que se origina la organización y como va pasando la historia hasta el estado que actualmente guarda, aquí es

---

<sup>201</sup> Sea cual haya sido la motivación.

<sup>202</sup> Aquí podría entenderse a la organización como una unidad de gestión, pero también a la organización como conjunto de diferentes unidades con una misma función y con diferentes grados de responsabilidad. La segunda acepción encuadra mejor con el presente caso de estudio, la organización de la transparencia (como actividad o función) en la que cada entidad tiene una distinta labor que debe cumplir para que la transparencia se lleve a cabo.

donde cobra mayor importancia el apartado sobre la historia de la transparencia que ha sido tratado en el capítulo previo. Esta perspectiva no es antagónica con el análisis organizacional, en realidad es complementaria y mutuamente necesaria, ya que al analizar los procesos y la estructura, se conoce un poco más de cerca la organización, solo que con las herramientas brindadas por el cruce institucional (Schvarstein, 1998: 320). Mientras en la corriente organizacional se menciona la cualidad de la autopoiesis de la organización, o la capacidad de auto-replicarse y autogenerarse, en el Análisis Institucional se contempla la alopoiesis (Schvarstein, 1998: 321), que explica la producción en la organización a través de causas externas, como el cruce institucional, o bien los resultados de la organización afectando hacia el exterior. Este análisis institucional en particular se lleva a cabo no bajo el alcance de una organización, sino atendiendo a la estructura organizacional básica que la política pública de transparencia requiere, es decir, los sujetos obligados, la entidad supervisora y aquellos que tienen injerencia o que se ven afectados por sus resultados, es decir, la sociedad y otros actores involucrados como las organizaciones civiles y los medios de comunicación, todos ellos regidos por lo que se ha estipulado en la legislación que norma sus comportamientos en cuestión de acceso y manejo de información pública y de gobierno.

No resulta tan extraño a fin de cuentas reunir el tipo de análisis institucional en un contexto de estructura organizacional, la perspectiva teórica que ofrecen Suárez et al. (1999) para estudiar el campo organizacional, la denominan *análisis organizacional-institucional*, y sostienen que esta perspectiva comparada reconoce “la tensión binaria entre dos polos teórico-conceptuales” Suárez et. al. (1999: 72), Advierten que ambas visiones pueden ayudarse entre sí y complementarse dado que los autores pretenden superar esta

dicotomía para “desentrañar la contextura de un territorio complejo, compartido por visiones diferentes” (Suarez et. al., 1999: 75), algo que concuerda a la perfección con el amplio territorio gubernamental por el que actúa la transparencia, y que sólo se logra través de las herramientas que en conjunto aportan las prácticas de los organizacionistas y de los institucionalistas. Esto refuerza la pertinencia del uso de un modelo híbrido que conjunte estas visiones.

Se ha optado por enfoque del diseño estructural de la organización en el sentido en que se refiere a los niveles formales de la estructura, por lo que el presente estudio le da más importancia al análisis institucional - organizacional, ya que la mayor parte de la información adquirida tiene el carácter institucional plasmado en la normativa que rige a la organización, normativa de carácter interno como los reglamentos y manuales, y de carácter externo como la legislación en la materia. Se complementa con el informe de todas las funciones y su desempeño que por obligación es publicado en el portal de la CEGAIP en cumplimiento a los artículos 18 y 19 de la Ley Estatal de Transparencia y Acceso a la Información. Al ser deficiente insuficiente la información que se obtiene de primera mano en las organizaciones que la cuidan con recelo, es una buena herramienta basarse en la información oficial que por obligación deben hacer pública, la cual también ha sido objeto de análisis. Un punto de vital importancia es no limitar el análisis a la parte institucional formal de la estructura, lo ideal es complementar con elementos que solamente se observan con un análisis organizacional, es decir, observar esos niveles de la estructura formal es bueno para tener una imagen estructural del objeto de estudio, pero no se deben dejar de lado los elementos informales de la estructura, o aquello que no aparece en la parte

normativa. Por lo general, al conjuntarse nos dan una idea más completa del funcionamiento de la estructura organizacional.

Al aplicar este análisis institucional/organizacional al interior de la CEGAIP como unidad de organización, se observa un problema en la congruencia con su misión, visión y objetivo<sup>203</sup>, que a grandes rasgos apuntan a la promoción de una cultura transparente y de acceso y promoción de la información pública<sup>204</sup>, recalcando que es una organización que actúa en el terreno público, y por tanto está expuesta a las presiones y negociaciones que tienen lugar en la arena política. La incongruencia sale a la luz justamente al momento en que lo institucional y lo organizacional se cruzan, ya que a pesar de estos postulados plasmados en sus ordenamientos institucionales, la observación organizacional hecha al momento del diagnóstico, arroja resultados muy distintos, evitando las perturbaciones externas y protegiendo su información, como si se tratase de información reservada o confidencial.

La utilidad del análisis institucional se resalta en el caso en que se estudia a grandes rasgos la estructura organizacional de transparencia del Estado de San Luis Potosí, ya que al ser difícil obtener presencia directa en las organizaciones que deben implementarla, la normatividad y los datos e información pública permiten tener una imagen parcial de la

---

<sup>203</sup> Encontrados en el portal electrónico de la CEGAIP, <http://www.cegaislp.org.mx/cegaip/> verificado al 26 de febrero de 2012: La misión que se encuentra en el Manual de Organización se establece como: “*garantizar, promover, difundir e investigar sobre el Derecho de Acceso a la Información Pública, así como vigilar el cumplimiento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública*”, mientras que la visión es “*Lograr el correcto cumplimiento y aplicación de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública y fortalecer la cultura de la Transparencia en nuestro Estado*”.

<sup>204</sup> Consideración que se hace luego de analizar el Reglamento Interno de la CEGAIP, el respectivo Organigrama y Manual de Organización y Procedimientos, todos diseñados y expedidos por la misma CEGAIP por medio de la aprobación del Pleno de sus Comisionados.

situación<sup>205</sup>. Lo que sí es posible observar mediante este análisis institucional de la estructura organizacional de la transparencia en el Estado, son las funciones y prerrogativas que contempla la legislación. Como se ha dicho, la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública de San Luis Potosí (Ley Estatal de Transparencia) obtiene mucho de su esencia al replicar la estructura de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG), el derecho a la información, así como el establecimiento de los organismos que velarán por garantizarlo se establece respectivamente en el artículo 6° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), mientras que a nivel local se contempla en el artículo 17 Bis de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de San Luis Potosí (Constitución Estatal), de los que vale la pena recuperar algunos fragmentos:

**Artículo 6:**

*(...) Para efectos de lo dispuesto en el presente artículo se observará lo siguiente:*

*(...) VIII - La Federación contará con un organismo autónomo, especializado, imparcial, colegiado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena autonomía técnica, de gestión, capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna, responsable de garantizar el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados en los términos que establezca la ley.*

*El organismo autónomo previsto en esta fracción, se regirá por la ley en materia de transparencia y acceso a la información pública y protección de datos personales en posesión de sujetos obligados, en los términos que establezca la ley general que emita el Congreso de la Unión para establecer las bases, principios generales y procedimientos del ejercicio de este derecho.(...)*

*El organismo garante tiene competencia para conocer de los asuntos relacionados con el acceso a la información pública y la protección de datos personales de cualquier autoridad, entidad, órgano u organismo que forme parte de alguno de los Poderes*

---

<sup>205</sup> aquí es posible identificar un área que puede explotarse en posteriores investigaciones, la observación directa en organizaciones que implementan la política de transparencia.

*Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicatos que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal; (...)*

*Las resoluciones del organismo garante son vinculatorias, definitivas e inatacables para los sujetos obligados. (...)*

*La ley establecerá las medidas de apremio que podrá imponer el organismo garante para asegurar el cumplimiento de sus decisiones. (...)*

*El organismo garante coordinará sus acciones con la entidad de fiscalización superior de la Federación, con la entidad especializada en materia de archivos y con el organismo encargado de regular la captación, procesamiento y publicación de la información estadística y geográfica, así como con los organismos garantes de los estados y el Distrito Federal, con el objeto de fortalecer la rendición de cuentas del Estado Mexicano.*

Entre otras cosas, el citado artículo 6 tutela el Derecho a la información de la sociedad mexicana, además de que da origen a la Ley de Transparencia (LFTAIPG) y da cabida al organismo encargado de su vigilancia, el IFAI. Tanto la Ley como el organismo son luego replicados en los niveles locales por la legislación correspondiente<sup>206</sup>. Es necesario hacer una completa revisión de la legislación para comprender el funcionamiento de la política de transparencia, pero un factor que resalta la importancia de los organismos supervisores en la etapa de implementación es la capacidad de atribuir responsabilidad administrativa para los funcionarios que incumplen, al igual que la posibilidad de imponerles una sanción, la LFTAIPG incluye lo siguiente:

**Artículo 63.** *Serán causas de responsabilidad administrativa de los servidores públicos por incumplimiento de las obligaciones establecidas en esta Ley las siguientes:*

**I.** *Usar, sustraer, destruir, ocultar, inutilizar, divulgar o alterar, total o parcialmente y de manera indebida información que se encuentre bajo su custodia, a la cual tengan acceso o conocimiento con motivo de su empleo, cargo o comisión;*

---

<sup>206</sup> Más adelante se detalla cómo se replica particularmente en San Luis Potosí, cuando el artículo 6 de la Constitución Federal se refleja en el 17 Bis de la Constitución Estatal, mientras que la CEGAIP tiene atribuciones y fundamentos similares a los del IFAI.

*II. Actuar con negligencia, dolo o mala fe en la sustanciación de las solicitudes de acceso a la información o en la difusión de la información a que están obligados conforme a esta Ley;*

*III. Denegar intencionalmente información no clasificada como reservada o no considerada confidencial conforme a esta Ley;*

*IV. Clasificar como reservada, con dolo, información que no cumple con las características señaladas en esta Ley.(...)*

*V. Entregar información considerada como reservada o confidencial conforme a lo dispuesto por esta Ley;*

*VI. Entregar intencionalmente de manera incompleta información requerida en una solicitud de acceso, y*

*VII. No proporcionar la información cuya entrega haya sido ordenada por los órganos (...)*

*La responsabilidad a que se refiere este Artículo o cualquiera otra derivada del incumplimiento de las obligaciones establecidas en esta Ley, será sancionada en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. (...)*

Tal como dice el artículo 63 de la LFTAIPG, las sanciones emitidas por el IFAI deben ajustarse a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, que en su artículo 13 establece:

**Artículo 13.-** *Las sanciones por falta administrativa consistirán en:*

*I.- Amonestación privada o pública;*

*II.- Suspensión del empleo, cargo o comisión por un período no menor de tres días ni mayor a un año;*

*III.- Destitución del puesto;*

*IV.- Sanción económica, e*

*V.- Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.*

*Cuando no se cause daños o perjuicios, ni exista beneficio o lucro alguno, se impondrán de tres meses a un año de inhabilitación.*

*Cuando la inhabilitación se imponga como consecuencia de un acto u omisión que implique beneficio o lucro, o cause daños o perjuicios, será de un año hasta diez años si el*

*monto de aquéllos no excede de doscientas veces el salario mínimo general mensual vigente en el Distrito Federal, y de diez a veinte años si excede de dicho límite. (...).*

Trasladando este análisis institucional a nivel local, es posible ubicar al artículo 17 Bis como el que tutela el derecho de acceso a la información en la entidad y el que da fundamento a la CEGAIP como organismo supervisor de la transparencia, dicho artículo plantea:

**Artículo 17 Bis.-** *En el Estado de San Luis Potosí es prerrogativa de todas las personas, conocer y acceder a la información pública, con las excepciones previstas en esta constitución y en la ley de la materia.*

*(...) toda persona tiene el derecho a acceder a la información sobre si misma o sus bienes, asentada en archivos, bases de datos y registros públicos o privados de quienes tengan el carácter de entes obligados (...), así como a actualizar, rectificar, suprimir o mantener en reserva dicha información (...) la ley protegerá a las personas contra cualquier lesión en sus derechos, resultante del tratamiento de sus datos personales.*

*La Comisión Estatal de Garantía de Acceso a la Información Pública, es un organismo público con autonomía presupuestaria, operativa, de gestión y de decisión; encargado de garantizar el ejercicio de las prerrogativas asentadas en este precepto; y vigilar la aplicación y cumplimiento de la ley de la materia, resolviendo sobre actos u omisiones de naturaleza administrativa que incumplan (...) por parte de los poderes del estado, los municipios y sus entidades, concesionarios de bienes y servicios, organismos constitucionales autónomos, partidos políticos y demás entes obligados; imponer a los servidores públicos sanciones pecuniarias por infracciones a la ley, y por incumplimiento de las resoluciones que dicte (...); y promover ante las autoridades competentes, las responsabilidades y las sanciones administrativas que correspondan; así como presentar denuncias ante los órganos de autoridad que correspondan.*

*(...) La Comisión estará integrada por tres comisionados numerarios, y tres supernumerarios, que serán electos por cuando menos el voto de las dos terceras partes de los miembros del Congreso del Estado, previo procedimiento que iniciara con una convocatoria abierta para la presentación de solicitudes y propuestas. (...) Los comisionados duraran en su cargo cuatro años, (...).*



La última parte del artículo nos da una idea de cómo se le otorga un carácter autónomo al organismo supervisor, pero eso es en el discurso institucional, ya que el diseño conserva que la elección de los Comisionados sea mediante la votación de la mayoría en el Congreso, siendo los legisladores quienes tienen cierto poder de decisión para que un Comisionado se posicione como tal, dejando ver la persistencia de un compromiso político hacia el Congreso, que sigue teniendo influencia sobre las decisiones de la CEGAIP indirectamente. De manera específica, en la Ley de Transparencia Estatal, como reflejo del artículo 63 de la LFTAIPG, los artículos 108 al 118 tratan el tema de las sanciones, de los que resalta lo siguiente:

***Artículo 108.** La CEGAIP revisará de oficio, que los entes obligados publiquen o actualicen en tiempo y forma, la información pública (...), y requerirá en su caso, a los sujetos que así lo ameriten, para que den debido cumplimiento (...); si no lo hacen, procederá a aplicar las sanciones (...).*

***Artículo 109.** Al sujeto obligado, que:*

***I.** Debiéndolo hacer, no guarde con el debido cuidado la información (...), será apercibido por la CEGAIP y se le sancionará con una multa de cien a quinientos días de salario mínimo vigente en el Estado;*

***II.** Se desempeñe con negligencia, dolo o mala fe, en la sustanciación de las solicitudes de acceso, o de las acciones de protección de datos personales, o entregue información de manera incompleta, se le sancionará con multa de cien a quinientos días de salario mínimo vigente en el Estado;*

***III.** Niegue intencionalmente el acceso a la información, aduciendo falsamente que la misma se encuentra clasificada como reservada o confidencial; entregue indebidamente información (...) reservada o confidencial; o clasifique con dolo o mala fe cualquier información (...), se le sancionará con multa de quinientos a mil días de salario mínimo vigente en el Estado de San Luis Potosí*

***IV.** No cumpla (...) las resoluciones de la CEGAIP, para liberar información (...), será sancionado con multa de quinientos a mil días de salario mínimo (...);*

*V. Recabe datos personales que no resulten indispensables (...), será sancionado con multa de mil a mil quinientos días de salario mínimo (...);*

*VI. Comercialice con datos personales (...), será sancionado con multa de mil quinientos a dos mil días de salario mínimo (...), y*

*VII. Teniendo a su cargo la difusión de la información pública (...), no la difundiere, será sancionado con multa de cinco a quince días del salario que perciba. Si la conducta se repite será aumentada proporcionalmente hasta en un cien por ciento en cada ocasión, a juicio de la CEGAIP. (Reformado, 18 de abril de 2008)*

*Artículo 110. Tratándose de entidades públicas, el servidor público que reiteradamente incurra en cualquiera de las conductas previstas (...), además de la sanción correspondiente por cada violación, será sancionado con destitución de su cargo, e inhabilitación para el ejercicio de otros puestos de servicio público, hasta por quince años, (...).*

*Artículo 114. Para hacer cumplir sus determinaciones, y sin menoscabo de las sanciones establecidas en los artículos 109 y 110 (...), la CEGAIP determinará y aplicará, por su orden, las siguientes medidas de apremio:*

*I. Amonestación privada;*

*II. Extrañamiento por escrito;*

*III. Amonestación pública;*

*IV. Extrañamiento por escrito y multa de cincuenta a quinientas veces el salario mínimo general vigente en el Estado, y*

*V. Multa de quinientas un a mil veces el salario mínimo general vigente en el Estado.*

Lo anterior es una muestra del análisis institucional que se ha llevado a cabo en la estructura organizacional de la transparencia en la entidad de San Luis Potosí, destacando la función de sanción con la que cuenta la CEGAIP como organismo autónomo; aunque el análisis podría extenderse a la situación de los ciudadanos, para ello se puede consultar en la legislación y la normativa en las partes relativas a la elaboración de solicitudes<sup>207</sup> y el

---

<sup>207</sup> Al respecto, en dos de las entrevistas realizadas al sector ciudadano por parte de los informantes C y B, se comentó lo siguiente:

- Informante C: “en ocasiones las solicitudes que uno ingresa para pedir la información son regresadas varias veces y se alega que no están bien realizadas, en otras ocasiones no se procesan

proceso para tener acceso a la información (artículos 67 a 81 de la Ley Estatal de Transparencia), y sobre los recursos que se pueden interponer (artículos 119 al 124); o bien, a la labor que recae sobre los funcionarios (entre ellos los legisladores) sobre el proceso por el que se debe entregar la información o específicamente cual es la que deben poner al acceso público, contemplada en los artículos 18 y 19<sup>208</sup>.

#### **6.4 - El Énfasis en la Estructura Organizacional.**

Derivado de la parte institucional, el diseño que conforma a las organizaciones, es también visto por Schvarstein (1998) como una constante resolución de contradicciones o paradojas en los procesos de cambio que le han permitido llegar hasta donde está, tal como ha ocurrido con la transparencia para llegar hasta su actual estado. En sí, la lógica de la organización debe ser congruente con la gestión del cambio para avanzar a la par y no provocar desfases ni tragedias para la vida organizacional, así la organización va a rechazar las perturbaciones que no operen en la misma sintonía y aceptara aquellas que le lleven a una mejor estancia. Es por ello que durante su historia, una organización tan altamente institucionalizada en sus comportamientos como la CEGAIP en su papel de garante del derecho a la información, ha llevado a cabo la mayoría de los cambios mediante los conductos institucionales de la normativa o bien a consecuencia de un cambio que se presente ahí.

---

inmediatamente, o en otras simplemente se contesta que ese dato no existe o que es información confidencial” (...) “debe ser uno muy preciso y específico en lo que pide, o si no, puede recibir una respuesta negativa o información distinta a lo que se pidió”

- Informante D: “Por lo general, no respetan ‘los tiempos’ (sic) que su normativa les marca, a veces entregan la información tarde o deficiente y es tedioso buscar las sanciones”.

<sup>208</sup> Incorporados como anexo 7 al final del trabajo.

Los cambios presentados envuelven más situaciones paradójicas, Schvarstein (1998: 263) ve a los momentos del cambio como una cuestión táctica más que estratégica, ya que la meta de la organización sigue intacta, lo que cambia es el proceso para conseguirla. Se presentan restricciones a las conductas y motivaciones personales de los miembros que deben adecuar sus comportamientos y decisiones al cumplimiento de sus funciones mientras estén en la organización, deben permanecer dentro de la motivación grupal de la organización. En el presente estudio de caso, las restricciones a la conducta de los miembros de la CEGAIP se encuentran en la normativa interna de la instancia, al igual que en la normativa externa que enmarca a la política de transparencia<sup>209</sup>, preceptos que han sido previamente estudiados en el análisis institucional. Y en el caso de la organización de la política pública de transparencia, las restricciones también se encuentran en la normativa estudiada, de manera especial en los artículos que a este capítulo se incorporan, los cuales restringen la actividad general de los funcionarios públicos.

Particularmente, en la estructura de la CEGAIP, la meta es garantizar el acceso a la información de la ciudadanía, y a pesar de que cada sub-área busca objetivos distintos, como generalizar el uso de las solicitudes de información, capacitar a los usuarios, comunicar los logros, archivar y recopilar la información obtenida, cumplir los lineamientos jurídicos, etc., deben generarse constantemente acuerdos para dar cumplimiento a lo que la ley y la ciudadanía les exigen. Como una organización pública encargada de dar cumplimiento al derecho a la información, sus objetivos organizacionales deben ser congruentes con los objetivos de la política implementada.

---

<sup>209</sup> Ambas recuperadas en el portal de la CEGAIP, en el apartado de normativa. Disponible en: <http://www.cegaipslp.org.mx/cegaip/index.php/transparencia/articulo-18-fraccion-ii>

La estructura distribuye las funciones de la organización. En el nivel de la estructura de la política de transparencia, las funciones son distribuidas en la legislación. En el caso de la CEGAIP, las funciones las distribuye la normativa y las plasma el organigrama. Incluyendo las funciones que dan cabida a las rutinas de trabajo y los roles de los integrantes; estabilizando las funciones por área y dando sentido a las actividades de los integrantes en términos organizacionales; a su vez, el organigrama responde al Reglamento Interno, que hace una detallada mención de las funciones de cada uno de los puestos desempeñan al interior. A Continuación se reproduce el Organigrama:



**Gráfico 7: Organigrama Formal de la CEGAIP.**  
Fuente: Tomado del portal oficial de la CEGAIP, verificado al: 30 de mayo de 2012.  
<http://www.cegaislp.org.mx/cegaip/index.php/cegaip/organigrama>

El organigrama es un esfuerzo por representar la estructura, algo que se remonta hasta el momento del diseño organizacional, en cierto sentido, la estructura y el diseño resultan recíprocos. El diseño de la organización es una preocupación principal para los directivos, o debería serlo siempre. El diseño de la política de transparencia le otorga la preponderancia a un órgano supervisor en el momento de la implementación. Y por lo menos en el caso de la CEGAIP se cuenta con un buen soporte de diseño, ya que al ser un organismo con fundamento constitucional tiene funciones legítimas<sup>210</sup> enmarcadas en las instituciones normativas como son la Constitución de la República, la Constitución del Estado de San Luis Potosí, las Leyes de Transparencia Federal y Estatal, y los Reglamentos que se desprenden de ellas.

Con la estructura institucional el discurso que se desprende va formando un código de significación que poco a poco moldea las conductas de los miembros (o de los participantes, en el caso de la estructura de la política de transparencia) e incluso posteriormente les genera una interpretación compartida basada en los valores de la organización, es por ello la estructura un elemento recursivo, porque le permite generarse nuevamente al entrar en las conciencias individuales que posteriormente le replicarán. El discurso que la sostiene (la parte institucional que conforma la estructura) se auto-propaga por medio de lo que Price (2004: 42) identifica como “*memes*”<sup>211</sup>. En el caso de la política de transparencia, para la CEGAIP, los memes que más facilidad de propagarse debieran tener son los relacionados con el discurso de ser la instancia autónoma encargada

---

<sup>210</sup> Son legítimas pues cumplen con las necesidades del pueblo que han sido plasmadas mediante su voluntad reflejada en sus representantes, los legisladores. En contraste, si efectúan alguna otra función que no les confiere la ley, no se considera legitimada por las instituciones, sino fuera de su marco de acción.

<sup>211</sup> que son las ideas que mediante la repetición y la imitación se van auto-replicando y van dando fuerza al discurso que se posiciona constantemente en el paradigma dominante

de imponer un control sobre el actuar de los funcionarios y promocionar la transparencia<sup>212</sup>, pero hasta el momento no se ha hecho con la magnitud necesaria, más bien, el discurso se ha visto reforzado por el cambio en el tipo de sanciones y por el grado alto de institucionalización con que cuenta la organización. Los memes que reforzarían el discurso de la transparencia democrática, dentro de la cultura de los funcionarios y servidores públicos (incluyendo a los miembros del Congreso) deberían ir en relación a los beneficios que se obtienen con un buen nivel de democracia, como la efectividad que se obtiene en un largo plazo de implementar lo que la legislación les requiere, o de la legitimidad que se incrementa, recuperando la confianza del ciudadano. Por su parte los memes en un nivel de la cultura ciudadana, reforzarían el discurso de ciertas organizaciones ciudadanas que se dedican a la vigilancia de los funcionarios, o a exigir el cumplimiento cabal del derecho a la información, un discurso que puede adoptarse incluso a nivel individual de quienes deciden participar en promover y exigir la transparencia, aunque siempre resulta más fácil de replicar si se cuenta con una organización que facilite la labor y conjunte esfuerzos.

Child (1984:5) establece los componentes básicos que debe tener toda estructura al ser diseñada, y menciona al respecto, que si alguno de ellos es deficiente, podemos ubicar un problema en cuanto a funciones. Aplicando esa propuesta al presente análisis de la política de transparencia, tenemos que esos componentes son: la distribución de tareas y responsabilidades a los integrantes, todo ello contemplado por la normativa respectiva<sup>213</sup>; el

---

<sup>212</sup>Una propuesta para que ello ocurriera, es publicar un historial casuístico de las sanciones impuestas, a manera ilustrativa, un historial en el que se hablase de los casos más representativos en los que se han aplicado sanciones previamente, con un seguimiento del respectivo procedimiento, a fin de incitar a la ciudadanía a buscar su participación, al ver que efectivamente rinde frutos.

<sup>213</sup> Que a su vez dan cumplimiento a la fracción II del artículo 19 de la Ley Estatal de Transparencia (*La estructura orgánica, normatividad, nombramientos y funciones que realiza cada dependencia y unidad administrativa*). Todo ello publicado por la CEGAIP como recurso electrónico, disponible en: <http://www.cegaipslp.org.mx/cegaip/index.php/transparencia/articulo-19-fraccion-ii>

diseño de las relaciones formales, en cuanto a jerarquía y mecanismos de control y supervisión, esta jerarquía de control es encabezada por la CEGAIP, a quienes las autoridades deben obedecer en cuestión de transparencia, aunque la CEGAIP debe a su vez responder a las peticiones de la ciudadanía y a ciertas decisiones del poder legislativo<sup>214</sup>; el agrupamiento en sub-unidades o departamentos en relación a las funciones, un agrupamiento funcional que al interior de la CEGAIP se contempla en su normativa interna y en su organigrama, pero que en lo tocante a la estructura institucional del Estado que debe dar cumplimiento a la política de transparencia también es identificable en la creación de comisiones o unidades de enlace, que catalogan y publican la información y que se encargan de desahogar las solicitudes y darles seguimiento; los sistemas de comunicación inter-organizacional y de esparcimiento de la información enfocados a la participación en las decisiones, relacionado con las unidades establecidas que se analizan en el punto anterior; los procesos de evaluación y monitoreo que compensan la delegación de la autoridad, en este caso otorgados a la CEGAIP, que supervisa las acciones de las autoridades en general para esta materia, y; el sistema de incentivos y recompensas que motiven al buen trabajo y la innovación en oposición a la alienación de los empleados, un punto que muestra debilidades, pues poco se trata en la política pública de transparencia sobre ello.

De esos mismos componentes, con la intervención organizacional se encontró que los tres primeros se favorecen con el alto grado de institucionalización de la CEGAIP en cuanto a la distribución de funciones y demarcación de áreas, los dos siguientes, la comunicación y el esparcimiento de la información se fortalecen también, pues son parte de

---

<sup>214</sup> Previamente mencionadas, como la aprobación del presupuesto y la designación de sus altos mandos.



su cultura, su misión, visión y objetivos, aunque solamente en cuanto a la interacción interna, ya que la intervención muestra que su relación con el exterior es un tanto hermética. Sin embargo, el problema o la debilidad en cuanto a componentes estructurales propuestos por Child (1984:5) se observa principalmente en el último, ya que la motivación en cuanto a la generación de nuevas ideas no es una de las prioridades de la organización, pues se enfocan en el cumplimiento de la labor institucional. Mientras que por el lado de la eficiencia, simplemente se incorporan indicadores de gestión por cumplimiento cuantitativo de metas en razón de plazos mensuales o anuales, y es claro que no es la misma carga de trabajo en todos los meses o periodos, pues se está a expensas del número de solicitudes ingresadas, algo que no es sencillo de planear prospectivamente, además de que los indicadores cuantitativo por lo general muestran una visión parcial del desempeño.

El diseño estructural de la CEGAIP es dado por el marco normativo institucional, junto con las decisiones tomadas al interior, es entonces responsabilidad de las áreas administrativas de la Comisión; al mismo cumple con la función de supervisión que le otorga la política pública de transparencia, que es responsabilidad de los legisladores, plasmado en la legislación de transparencia; es pues el resultado de la combinación de esos dos diseños organizacionales; el diseño es influenciado por el modelo de gestión burocrático en el que las funciones ya están dadas y previamente establecidas, con poco margen de maniobra fuera de lo previsto, ya que la legislación y la regulación son demasiado exhaustivas en cuanto a las funciones, donde las tareas básicas son susceptibles de convertirse en rutinas con miras a la eficiencia; como resultado se implementan indicadores cuantitativos de desempeño en cuanto al ejercicio de esas funciones, además las instituciones en las que interviene la Comisión como organismo supervisor, también se ven

encaminadas al cumplimiento y desempeño de calidad, pero en la entrega de la información pública a la ciudadanía. Al ser un organismo constitucional derivado de una legislación local generada en el Congreso cuenta con un diseño elaborado por ambas partes, por los altos mandos de la organización y por los legisladores que establecen las funciones y su distribución. En este diseño, la voz de la ciudadanía se incluye previamente, cuando un tema como este logra entrar en la agenda, y los representantes hacen eco de la voz ciudadana al plasmarlo en la legislación que le da vida como política pública.

Es claro que para este diseño estructural otro factor trascendental es el entorno y la capacidad de la organización para controlarlo, o bien para predecir las perturbaciones a que se expone y los cambios que ameritan para seguir adelante, lo cual deja en buena posición al diseño estructural de la CEGAIP, pues el entorno en el que actúa está bien delimitado por la regulación, así que el control sobre el entorno en cuanto a sus funciones es bastante amplio. Sobre la discrecionalidad en la decisión racional de sus funcionarios es reducida, pues lo que procede en sus tareas está también previamente delimitado. La paradoja en este aspecto es dada a raíz de la frecuencia con que participe la sociedad en cuanto a solicitudes y recursos interpuestos, pues por un lado le puede llegar a ocasionar problemas de gestión<sup>215</sup>, pero por otro lado promueve su buen funcionamiento y la participación.

El diseño, sobre todo en cuestiones que involucran a la información, debe tomar en cuenta también la tecnología con que cuenta la organización y las capacidades de su personal para hacer un uso óptimo de ese recurso. Para la CEGAIP este punto es

---

<sup>215</sup>Representa un problema cuando se incrementa, pues altera la carga de las tareas para determinados departamentos, es el caso de la Dirección Jurídica, al proyectar las resoluciones de los recursos, el Pleno que deberá dictaminar las sanciones procedentes a los funcionarios que incumplen, y de la Dirección de Capacitación y Vinculación Social, que debe suplir las deficiencias en las solicitudes y auxiliar al solicitante en su elaboración, así como capacitar a los grupos de la población que lo necesite.

sumamente importante, ya que el derecho a la información y la política de transparencia están fuertemente vinculados, ya que es una política de reciente creación y las herramientas con que se ha contado en el tiempo de vida de este tipo de políticas desde un inicio hasta ahora han sido avanzadas en comparación a los sistemas con que se archivaba la información gubernamental antes de la época digital. Por su parte, la tecnología de la información resulta igual de útil para los ciudadanos es promover su derecho a la información, aunque es necesario estar conscientes de que no todos tienen el acceso a las nuevas tecnologías, o la comprensión adecuada. La situación con los sujetos obligados es distinta, para ellos el contar con esta nueva tecnología y su comprensión no resultan opcionales, es necesario que dominen este campo, o que instrumenten un área o encargado especializado en ello, pues por ley deben subir y actualizar determinada información, además de poder dar respuesta a la que se les solicite.

Específicamente, a toda dependencia e instancia gubernamental que se le obliga a publicar su información, es mediante su portal electrónico, donde deben cumplir con lo requerido por el artículo 18 y 19<sup>216</sup> de la Ley Estatal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, deben también contar con un módulo en el que los usuarios puedan solicitar la información dentro de cada dependencia y una unidad de enlace, se hace la recomendación de archivar la información electrónicamente para facilitar su acceso y difusión<sup>217</sup>.

---

<sup>216</sup> Se anexa la transcripción de estos artículos para la mejor especificación de los requisitos que marca la ley en los campos de información que debe presentar de oficio cada dependencia gubernamental e instancia de gobierno, o de lo contrario se hará acreedora a una sanción por parte de la Comisión.

<sup>217</sup> En la entrevista con el informante A, narró un problema que se presentó en los últimos años, fue la incorporación del sistema *Infomex* para despachar la información, que incorporaba en el asunto de la queja la modalidad de archivos adjuntos, lo cual no era del todo bien comprendido por los usuarios ni por los funcionarios encargados de responder, y representaba un problema pues implicaba la capacitación en este tipo

Luego de que la estructura ha sido establecida y la organización lleva tiempo funcionando, pueden ser necesarios los cambios al nivel de diseño. Para este enfoque estructural, es conveniente considerar lo que Child previene (1984: 240), el autor sugiere que al incorporar cambios en el diseño estructural, se deben acompañar con los ajustes necesarios en la cultura organizacional y en los procesos internos para que no se ocasione un desfase entre la percepción de los integrantes y el nuevo diseño con las modificaciones integradas. A manera de ejemplo, en el presente caso, al existir un cambio en las sanciones a emitir, que proviene de alguna reforma en la legislación, es necesario que se prevenga a los sujetos obligados y a los ciudadanos, ya que en consecuencia cambiará su manera de conducirse al respecto, por un lado la ciudadanía y las agencias supervisoras buscarán que sea publicada la información requerida, o bien se responda adecuadamente a la solicitud, por el lado de los sujetos obligados, ya no se comportarán como poseedores discrecionales de un recurso como la información, ni pueden hacer el uso de los otros recursos a consideración suya, deben hacer evidente un buen uso de recursos (incluyendo la información), o atenerse a las sanciones en caso de conducirse con reservas y opacidad.

### **6.5 – Hallazgos del Caso de Estudio.**

Además de lo que ya se ha mencionado y que es de utilidad para el resto de la investigación, de manera especial, en el caso de estudio y la intervención organizacional previa, han surgido algunos hallazgos, al igual que ha sido posible llegar a algunas conclusiones sobre el estudio de caso realizado.

---

de nuevo Software, al tiempo que si alguna de las partes en el proceso de solicitud no sabía usarlo y la otra sí representa una inconsistencia en el manejo de la información, o incluso los recursos de queja y revisión se veían afectados por el mal uso de este sistema.

La política de transparencia surge a raíz de una demanda popular que logra colarse a la agenda, convirtiéndose luego exitosamente en una política pública de alcance federal. Esta política pública, al igual que la mayoría de ellas, pasa por un proceso que analíticamente puede descomponerse en varias etapas, con actores preponderantes en cada una de ellas. El caso de estudio se ubica en la etapa de implementación de la misma, en donde el actor preponderante es la CEGAIP, el agente supervisor del cumplimiento de la política, único con la capacidad de sancionar en materia de transparencia. Esta es la razón por la que se eligió como un lugar de necesaria observación al momento de realizar la intervención organizacional respectiva. Sin embargo, es necesario ubicar que es un actor que actúa en conjunto con otros para que la política cumpla sus objetivos dentro de la estructura institucional del Estado, es destacable la función de los sujetos obligados (entre ellos está el Congreso, de quién no hay que olvidar la relevancia que tiene durante las etapas de agendación, diseño y evaluación, relevancia que sustituye en la implementación por un papel de sujeto obligado sometido a la revisión de la CEGAIP) y la función de la ciudadanía (individualmente o como parte de organizaciones civiles) que es la que da pie al flujo de la información oficial mediante sus solicitudes.

A pesar de que la intervención no fue solicitada por la organización supervisora, es posible intervenir las instituciones que cumplen con una función básica para la ciudadanía, como es el garantizar el cumplimiento efectivo del Derecho a la información. Al ser una intervención que a pesar de ser aceptada, no fue requerida, la información hacia el interventor no fluye de manera sencilla y es poco basta, como sería de esperar en las instituciones gubernamentales. Pero, ¿Por qué se protegen tanto estas entidades? Probablemente para mantener el control sobre el recurso de la información y el poder que

ello les da. Controlar la información ayuda a las organizaciones a reducir la incertidumbre y evadir las perturbaciones del *statu quo*. Los actores lógicamente defienden sus espacios y recursos de poder, así como los beneficios económicos y políticos que devienen de ese manejo de la información que les compete. Una reacción primaria de las organizaciones y de cualquier sistema, es configurar un sistema hermético de defensa ante perturbaciones del ambiente<sup>218</sup>.

El estudio de caso que se presenta, da cuenta de que hay una problemática que deriva de un factor en el diseño estructural, que es el alto grado de dependencia a los aspectos institucionales (formales y normativos) que presenta el organismo supervisor al momento de la implementación de la política pública de transparencia, que al analizarse detenidamente es una situación paradójica, pues si bien representa el epicentro de la problemática, también representa el soporte que le ha brindado estabilidad y ha fortalecido su presencia en el entramado social. Epicentro, en el sentido en que de ahí se desprenden más problemas, destacando el que se percibe por la mayoría de las áreas internas, la insuficiencia de los recursos, tanto humanos como financieros, pues los lineamientos ya establecen el monto de recursos asignados a inicio de año, algo que no permite la flexibilidad necesaria para afrontar contingencias. A su vez, es un problema difícil de resolver, más no imposible, pues la solución estriba en los encargados de la toma de decisiones al interior de la organización, pero deben llegar a un acuerdo con los encargados de aprobar los presupuestos sugeridos a todos los organismos dependientes del Estado, es

---

<sup>218</sup> En el apartado del portal electrónico de la CEGAIP correspondiente al artículo 19, fracción XXVI, (<http://www.cegaipslp.org.mx/cegaip/index.php/component/content/article?id=145>) se hace mención de los trabajos, informes, estudios, análisis y reportes generados como resultado de una consultoría privada que haya solicitado la entidad. Hasta el 2012 se dice que no se ha celebrado algún tipo de consultoría privada, con una excepción de 2011 correspondiente a una asesoría y apoyo legal a la contraloría interna, con lo que es evidente que la presente intervención fue considerada como una perturbación no requerida por la CEGAIP.

decir, un acuerdo con los legisladores. Es una situación en realidad paradójica, pues aunque es el epicentro de las fallas descritas, es también la piedra angular que le ha dado fortalezas y estabilidad para continuar con el cumplimiento de su función institucional. Hacia el exterior, la agencia supervisora debe buscar los acuerdos mencionados, cosa difícil al pensarla como una entidad autónoma, pero no tan difícil luego de analizar que su mencionada autonomía realmente es relativa, pues en cuestiones de presupuesto y de nombramientos, es una instancia que aun depende del Congreso.

Entonces, el papel del Congreso, además de ser implementador en esta etapa, se traslapa con las situaciones en las que tiene un poder superior a la CEGAIP para aceptar su presupuesto sugerido, y en las que designa a los titulares de la organización, mostrando indirectamente el mantenimiento de cierto compromiso político. Mientras que el papel de la ciudadanía depende del grado en que participe y haga uso de la política en cuestión, al hacerlo con frecuencia, además de otorgarle mayor legitimidad al organismo y a los sujetos obligados que cumplen, promueve que el resto de la sociedad haga uso de estos mecanismos y que los funcionarios estén prevenidos de actuar desviando sus funciones para evitar los castigos.

Para garantizar la transparencia y el acceso a la información es necesario, mas no suficiente, el hecho de establecer las reglas y las sanciones para su incumplimiento, aun con su establecimiento sigue imperando la necesidad de que las organizaciones o autoridades obligadas hagan una buena aplicación, y de que en caso de que eso no suceda, exista una efectiva labor de aplicación (al interior y al exterior de la misma organización) por parte de la institución reguladora, de inspección y vigilancia, al igual que de publicidad a estas acciones y que la ciudadanía continúe haciendo uso de la política en cuestión. Siempre en

una institución, o estructura institucional, sobre todo cuando el carácter de lo político está presente, hay una brecha entre la organización formal y la informal, aunque hay cierta prevalencia de lo formal, en especial porque es lo que más fácilmente llega a formar parte del discurso y de la racionalidad de la organización, posteriormente funcionan como mitos<sup>219</sup> y guían la toma de decisiones y la manera de proceder en la búsqueda de los objetivos organizacionales.

La inspección externa, para el tratamiento del problema de la corrupción, mediante la transparencia, aunque también mediante la rendición de cuentas, debe hacerse idealmente por parte de una instancia externa y autónoma al poder del Estado, ya que de lo contrario se inserta en la misma dinámica que los aparatos de gobierno, con un discurso evasivo<sup>220</sup> sobre el mal uso de recursos y atribuciones, en donde también se aparenta que el ejercicio de la autoridad es eficiente y legítimo, corroborándolo con indicadores cuantitativos de gestión, que muchas veces no son capaces de mostrar la realidad completa, que son elaborados por el mismo cuerpo gubernamental o que no reflejan el interés de la comunidad sobre la función que debe cumplir cierta institución. Las prácticas de transparencia focalizada pueden interpretarse, no como un verdadero cumplimiento de objetivos del

---

<sup>219</sup> Al respecto, Pérez (2012: 32) recupera que la reglamentación puede actualizarse, pueden promulgarse leyes, se va construyendo el mito institucionalizado aunque no por ello la operatividad se vuelve automáticamente eficiente, algo que explica con la visión de Meyer y Rowan (1999: 96; en Pérez, 2012: 32): “La actividad ceremonial es significativa en relación con reglas categóricas, no con sus efectos concretos... es decir, la actividad tiene un significado ritual: mantiene las apariencias y da validez a una organización. Las reglas categóricas entran en conflicto con la lógica de la eficiencia”.

<sup>220</sup> un discurso evasivo que permite a las autoridades continuar trabajando tras bambalinas, con un telón de discreción y de “hacerse de la vista gorda” (Pérez, 2012: 33). Parte del discurso evasivo que poco ataca las conductas ilícitas de las autoridades es el hecho de que los indicadores y requisitos que deben publicar se basan en metas cuantitativas que poco sirven para dar una idea del servicio o bien público entregado a la población, de la entrega de información, de una buena fiscalización de sus recursos y del cumplimiento cabal de sus atribuciones con fines lícitos. Esta transparencia focalizada (Pérez, 2012: 359) ha servido más como un medallero en el que cada dependencia expone al público los logros que ha obtenido, pero nunca expone los puntos en contra de su administración.



Derecho a la Información, no de una manera cualitativa, sino meramente cuantitativa para incorporarse al medallero de las dependencias, enfocándose al cumplimiento de metas numéricas como información publicada o solicitudes despachadas, importando poco el contenido de la información entregada, su comprobación o la satisfacción del ciudadano que la solicita, se deja de buscar una eficiencia de fondo, su legitimidad tiene un sustento cuantitativo, pero tambalea cualitativamente.

A pesar de que los indicadores cuantitativos dan una idea de la forma en que las instituciones cumplen sus funciones, se ha encontrado que son insuficientes para dar cuenta del fondo cualitativo en las actividades y cumplimiento de funciones de esta política (y de las políticas en general). Las prácticas metodológicas cualitativas proporcionan datos que resaltan la importancia de factores organizacionales o políticos que son dejados de lado por los métodos cuantitativos pero que son de consideración para comprender el desarrollo de la política, además la percepción de confianza de la ciudadanía hacia sus instituciones (uno de los lugares en donde muestra sus efectos la corrupción) no va a cambiar si se cumplen los indicadores de gestión, es más probable que cambie y retome la confianza si la información que se les entrega es satisfactoria y creíble. La legitimidad que busca recuperar la transparencia va más relacionada con el sentir de la población al saberse con un control sobre las instituciones, sobre sus servidores públicos, no precisamente a comprobar que tales entidades cumplen con un porcentaje o meta cuantitativa de información publicada o de solicitudes contestadas.

Para llegar a las afirmaciones anteriores, ha sido necesario verlo bajo una perspectiva híbrida. En suma, el enfoque que fue usado para realizar el diagnóstico es el que da énfasis especial al diseño estructural de la política de transparencia, ya que al partir

de la perspectiva del análisis institucional-organizacional<sup>221</sup>, el enfoque estructuralista<sup>222</sup> permite entender la congruencia del diseño adoptado en su estructura con las funciones que desempeñan sus diversos componentes o actores involucrados. A lo largo de este capítulo se han apreciado las ventajas analíticas de usar este enfoque con las consideraciones que se han podido establecer, pero como cualquiera de los enfoques que dan énfasis especial a algún elemento para el diagnóstico, tiene sus limitaciones, y a pesar de la naturaleza amplia del énfasis en el diseño estructural, lo más honesto para Child (1984: 14-16) es reconocer que al igual que el resto de los enfoques, también cuenta con importantes limitaciones.

Entre esas limitaciones, encontramos que el diseño suele encaminarse a un buen desempeño, la limitación aquí es definir si se trata del desempeño a nivel organizacional o a nivel individual, para lo que en este caso la elección ha sido enfocarse al desempeño organizacional, pues la información publicada en línea en la que se ha basado el análisis institucional, atiende a ese criterio, por lo que resulta de mayor utilidad, por esta parte se deja de lado la parte del desempeño individual (que solo se facilita al elaborar solicitudes de información individuales), al igual que se han dejado de lado (no por decisión propia, sino porque no se contemplan<sup>223</sup>) los indicadores de desempeño cualitativo. Otra limitación del enfoque es que el desempeño no sólo depende del diseño estructural, hay elementos que escapan a su alcance, pues si las habilidades, el clima o el sistema de valores morales son deficientes, poco importa si la estructura se rediseña, pues el problema se vincula con una

---

<sup>221</sup> con el que se logra dar una explicación de la normativa que restringe sus comportamientos, sus decisiones y su actuar en general.

<sup>222</sup> Al respecto, Guízar (1998: 176) habla del diagnóstico que resulta de la intervención con énfasis en el diseño estructural con tres posibles dimensiones clave: la estrategia; la estructura existente; o los mecanismos de integración del personal. La dimensión que se retoma en el presente estudio es la segunda, la estructura formal existente, tanto la estructura que genera la política de transparencia, como la estructura interna de los involucrados, la de la CEGAIP y la de los sujetos obligados para el cumplimiento de sus funciones principalmente.

<sup>223</sup> Sería una interesante aportación el construir una serie de indicadores cualitativos en la gestión de la transparencia y el acceso a la información.

cuestión de carácter más humano. La estructura tampoco puede resolver los problemas de carácter político al interior o exterior de la organización, como la toma de decisiones o la comunicación e interacción entre distintas sub-unidades, incluso puede ser capturada por intereses políticos, afortunadamente, hasta donde la observación permite afirmar, no es el caso del funcionamiento de la CEGAIP. Así mismo, otra limitante es el contexto de la organización, pues mediante su diseño la CEGAIP no manipula por completo el entorno, pero puede en cierta medida estar prevenida para el cambio al percatarse de alguna reforma o contemplar alguna modificación en la configuración de la normatividad<sup>224</sup>, o como en este caso, valerse del entramado institucional para nutrir su diseño o serle útil al mismo, lo anterior en referencia a que los cambios y las funciones desarrolladas al interior de la organización han surgido como reflejo de lo que sucede en el plano institucional de la política de transparencia, al mismo tiempo que las acciones de la organización estudiada repercuten (o pueden hacerlo si es necesario) en toda la estructura institucional del Estado, ya que toda ella está sometida a cumplir con la política de transparencia, y por consecuencia, está bajo la supervisión de la CEGAIP .

la perspectiva elegida tiene sus limitaciones, como se ha visto, sin embargo cabe resaltar que al cruzar el Análisis Institucional con el Análisis Organizacional, y optar por poner énfasis en el diseño y en la estructura, la ventaja es todo el potencial que brinda estudiar una organización desde las bases institucionales, donde todo cambio producido repercutirá hasta los últimos niveles, además es posible efectuar un juicio *a posteriori* sobre la congruencia del diseño organizacional para con el contexto que la rodea y el tipo de problemas con que se topa por costumbre. Una ventaja es que se evita el tener que estar

---

<sup>224</sup> Pues, como se ha visto, sus cambios responden a los que sucede en la normativa institucional.

observando el comportamiento en cada unidad de la organización, el clima o la cultura, así como los procesos al interior de la organización, y puede enfocarse en algunas funciones o unidades de manera particular, como se ha hecho en este caso con la CEGAIP y con su facultad de sancionar las conductas tendientes a la corrupción. La desventaja o el principal limitante que salta a la vista es precisamente el haber dejado de lado aristas de igual trascendencia en la organización, como el clima y todo el conjunto de procesos que de igual manera brindan un buen entendimiento del desenvolvimiento organizacional en su contexto. Pero para tomar en cuenta un mayor número de variables, es necesaria una mayor investigación, con más tiempo de interacción y observación que permitan obtener más información, dejando una puerta abierta para trabajos futuros.

En relación a la hipótesis planteada en el primer capítulo, el presente estudio de caso ha permitido corroborar mediante la observación y la interacción con los actores involucrados en la etapa de implementación de la política de transparencia, que efectivamente es una política pública que pretende tener impacto, y lo ha tenido, en los servidores públicos en general, al igual que en el Congreso. Dicho efecto se observa al ver que a raíz de la implementación de esta política los comportamientos han cambiado para dar cumplimiento o someterse a la posible sanción, ahora los funcionarios se saben observados en su función pública debido a la información que deben constantemente hacer del conocimiento público y a merced de que el ciudadano les solicite la información<sup>225</sup>, cosa que ya no pueden evadir tan fácilmente sin exponerse a recibir una sanción por parte

---

<sup>225</sup> La prueba de ello es la creciente cantidad de solicitudes y quejas por una mala o insuficiente respuesta, las cuales se incorporan al último anexo.

de la CEGAIP, que legalmente puede expedir las sanciones a partir de la reforma del 2008 en la Ley Estatal de Transparencia. Como se ha mencionado anteriormente, los legisladores y demás funcionarios deben adaptar su comportamiento para dar cumplimiento a esta política y evitar el castigo, al mismo tiempo que dotan a su institución de la legitimidad que ha ido perdiendo y refuerzan su efectividad, aunque aún es un camino largo el camino para llegar a la situación ideal que erradique la corrupción.



## CONCLUSIONES

A continuación se presentan las consideraciones finales a las que ha sido posible llegar luego de lo expuesto a lo largo del trabajo de investigación y que sintetizan de alguna manera los puntos principales desde la visión con que han sido tratados.

El presente trabajo nos recuerda que la corrupción como problema no se queda en las dimensiones ética o moral, sino que políticamente su presencia representa un obstáculo para el desarrollo de un Estado<sup>226</sup>. Los efectos de esto no son simplemente el abuso de poder o el enriquecimiento de la autoridad ilícitamente, sino que se desgastan las capacidades del Estado y la gobernabilidad democrática. La corrupción es un problema que escapa a la vista, su naturaleza dificulta su medición de manera tangible, pero es posible ver su reflejo en la percepción de la gente alrededor del fenómeno, las huellas que deja en la opinión pública y en el desempeño de las instituciones, sobre todo para nuestro caso.

Es común que para contrarrestar la corrupción se ataque como un problema ético y moral, aunque puede ser más efectivo atacar al sistema de incentivos que la promueve, mediante la adopción de mecanismos que permitan a la ciudadanía tener un control y un

---

<sup>226</sup> También es importante recalcar que la corrupción va más allá de lo que comúnmente se entiende por ella, como un soborno entre el ciudadano y el funcionario para agilizar trámites o para librar infracciones, las afectaciones graves para la sociedad al comprender que la corrupción se presenta incluso cuando la autoridad no cumple sus funciones y hace uso de las atribuciones de la institución para lograr fines distintos a los que le dieron origen, algo que se presenta en todos los niveles políticos.

acceso a la información de las funciones institucionales. Una buena medida para abatir la corrupción es la presencia y garantía de una política pública que garantice la transparencia y el acceso a la información, que actúe en conjunto con la referente a la rendición de cuentas. Resulta útil en términos estructurales, dar una explicación a la política pública como respuesta a un problema público, sobre el cual pretende tener efecto. El problema se identifica en situaciones en las que algún funcionario público no es consciente de que ocupa el cargo para que la institución pueda cumplir una función social, cuando el servidor público ve al puesto como una unidad de maximización con la que obtiene beneficios y eleva su propio estatus, abusando del poder que la sociedad le ha delegado. Para que funcionen adecuadamente los mecanismos de control es indispensable la participación de la ciudadanía y la autonomía de los organismos supervisores.

La intención al establecer la política de transparencia hace referencia a un cambio en el contexto que permite la corrupción, lo ideal es promover un control de los gobernados sobre los gobernantes, ya que el poder que se les ha delegado solamente ha sido con la finalidad de representarlos en la consecución del interés social. El cambio debe presentarse en los aspectos formales e informales de la estructura estatal para poder lidiar con un problema como la corrupción. El presente trabajo de investigación se ha enfocado precisamente a analizar el cambio que se presenta luego de la implementación de la política de transparencia, tanto a nivel institucional, como organizacional. Al haber realizado la presente investigación, ha sido posible llegar a las conclusiones que se presentan en seguida.

Ha sido una investigación hecha a partir de una perspectiva conjunta de tres disciplinas, la ciencia política, los estudios organizacionales y el estudio de las políticas



públicas, centrada en el análisis del cambio generado a raíz de la implementación de las política pública de transparencia, que actúan en respuesta a un problema público: la corrupción política. Es un estudio que requiere mantener la postura crítica para analizar la información obtenida. El estudio revisa lo ocurrido con los actores preponderantes de distintas etapas analíticas: el Congreso Local para el diseño y la CEGAIP como instancia supervisora a nivel local en la etapa de implementación, además del rol central de la ciudadanía en este tipo de políticas.

En una primera etapa se estableció lo que se quería conocer con este estudio y la metodología para ello, por lo que en el primer apartado la hipótesis que daría rumbo al trabajo se estableció así: *la implementación de la política de transparencia y rendición de cuentas habrá de impactar en la estructura institucional del Estado, provocando un cambio a nivel institucional y organizacional, al ser acompañado con las herramientas y mecanismos adecuados que permitan reducir la percepción ciudadana de desconfianza hacia sus instituciones y modificar el comportamiento de sus integrantes.* Posteriormente se dio paso a la incorporación de conceptos y análisis con los que pudiera desarrollarse.

Para destacar la importancia de lo que un problema como la corrupción política representa en un sistema democrático representativo, ha sido necesario plasmar conceptos básicos de la ciencia política tratados con una postura crítica. Contrario a algunas percepciones tradicionales, el poder no ha sido aquí entendido como una relación de dominación, eso es precisamente relacionado con la corrupción del poder. Este trabajo retoma la perspectiva de Dussel (2006) en la que la esencia del poder es la voluntad colectiva de vivir y de preservar la vida. Este poder político se origina en la comunidad y debe trabajar a su favor. El momento en el que el poder se funda, se encuentra como

*potentia* para intentar dar satisfacción a cierta necesidad; para estar completo es necesario delegarse en una institución que lo haga tangible y que se enfoque en cumplir con esa función específica, institución que tiene el poder depositado en forma de *potestas* y que es dirigida por alguna autoridad o conjunto de ellas. La persona que dirige las actividades de la estructura institucional lo hace a nombre del pueblo, mediante un mandato de representación, y puede dirigir esta potestad obedeciendo la voluntad popular, o mandando al interponer su interés personal, creando un desequilibrio entre ambas etapas del poder.

Dado que las funciones que representa la autoridad en la institución le han sido delegadas por la sociedad para cumplir con las funciones que le han encomendado, sus acciones deben darse bajo la luz pública, al igual que es público el origen de su poder y de los recursos con que trabaja. Cuando el entorno se vuelve oscuro u opaco, y los intereses que mueven las facultades institucionales no son públicos, es cuando el poder pierde su base y se desvirtúa, dando paso al problema de la corrupción política.

La estructura institucional puede tener grados de consolidación, algo que Huntington (1965) identifica como la institucionalización cuyo nivel favorable apunta al desarrollo y que se contrapone negativamente con la decadencia, extremo en el que se ubica la corrupción política. El correcto funcionamiento de las instituciones genera un nivel positivo de gobernabilidad, algo que se refleja en un alto índice de confianza social en las instituciones políticas de una democracia<sup>227</sup>. Situación que no ocurre cuando hay una gran presencia de la corrupción.

---

<sup>227</sup> Es posible ver a la democracia como cierta interacción entre vacíos, ya que para Lefort (1990) el vacío principal corresponde al poder como un lugar susceptible de ser ocupado por los representantes pero que no deben adueñarse de esa posición, mientras que para Ranciere (2007) el vacío principal radica precisamente en el pueblo, pues es un campo ambiguo que suele ser acaparado por la clase dominante, negando el derecho a

Ranciere (2007) propone la interacción de tres figuras teóricas: la arquipolítica, la parapolítica y la metapolítica. En la primera se conforma el discurso político aparentemente congruente con el de la comunidad; en la segunda se instrumentan los mecanismos o políticas públicas con los que se respalda, para mantener el orden de las cosas en su estado actual; y en la tercera el pueblo desmantela el falso discurso establecido, es la etapa con una visión más crítica que desconoce la verdad planteada por las otras figuras, pero que requiere una claridad en la información y un alto nivel de participación ciudadana. Relacionado a ello, una democracia de calidad, en términos procedimentales, incorpora los mecanismos de *Accountability* y participación ciudadana que permitan la visión crítica de la sociedad.

Las elecciones suponen un mecanismo de *Accountability* vertical, sin embargo ese mecanismo se lleva a cabo una vez cada varios años, y pocas veces el funcionario que actuó mal se expone a esa revisión, por lo que no se considera un mecanismo suficiente. Otra modalidad de *Accountability* es la llamada *social*, que se basa en acciones derivadas de la asociación y el movimiento ciudadano, que buscan vigilar y hacer visibles los comportamientos de los funcionarios públicos para exponer y denunciar los actos ilegales y así activar la operación de las instancias de *Accountability* Horizontal que comprende a las agencias que también están en el plano institucional encargadas de fiscalizar las acciones de los funcionarios con la capacidad de imponer sanciones, agencias que en teoría deben ser autónomas. Entre otras cosas, los mecanismos de *Accountability* contribuyen a mantener un nivel simétrico de la información pública.

---

participar y reivindicar a los dominados, generando un desacuerdo en el discurso oficial (o *logos*). La democracia además del proceso de elección de representantes, debe incluir los mecanismos que permiten a los ciudadanos vigilarlos, sancionarlos y exigirles tomar decisiones que atiendan sus demandas.

En cuestión de democracia es importante que la ciudadanía tenga un control sobre las acciones de los funcionarios, pero también es importante que haya una responsabilidad por las decisiones tomadas, ya que ciertos funcionarios, como los legisladores representan el sentir de la sociedad cuando generan legislación y políticas públicas. Para que se justifiquen las acciones y las decisiones, es fundamental que se garantice la transparencia y el acceso a la información pública en la que se basan. Estos mecanismos sirven también para incrementar la legitimidad de las acciones emprendidas o las decisiones tomadas, lo que se refleja en el nivel de confianza percibido.

Una adecuada estructura institucional permitirá una buena canalización del poder para cumplir las necesidades de la comunidad. Un enfoque que es de utilidad para estudiar esta estructura es el Nuevo Institucionalismo, que permite ir más allá de las reglas formales, dando cabida a las prácticas informales en el análisis. El Nuevo Institucionalismo tiene una pluralidad de perspectivas en atención al análisis que busque realizar y la disciplina que se pretenda incluir. Una de esas perspectivas es identificada como *principal-agent*, en la que se entiende que la institución sirve para dar cumplimiento a una función que ha sido encomendada por el *principal* al *agent*, correspondiendo el papel de *agent* al legislador, o a cualquier funcionario que cumpla con la política implementada, y el de *principal* pertenece a la ciudadanía como fuente originaria del poder, aunque cuando hay corrupción, la institución puede terminar sirviendo a intereses particulares de otras personas o partidos políticos, por lo que resulta trascendental que la ciudadanía sea participativa y este al pendiente del control sobre el funcionario para cuidar su papel de *principal*. Esta perspectiva se ve limitada al no dar tanta importancia al contexto político.

Para superar las limitantes se incorpora la visión del Nuevo Institucionalismo Sociológico analiza a la estructura organizacional como un constructo social adaptativo a las exigencias de intercambio y negociación de los participantes de la organización y fuerzas del medio ambiente. Estudia a las instituciones junto con toda la estructura que le rodea. Dentro esta perspectiva es importante el enfoque del funcionamiento estructural (Rhodes, 2006), con el que se infiere que las estructuras pueden entenderse por medio del análisis de sus funciones, además de que tienen un notoria influencia en los comportamientos de los participantes.

Dentro del Nuevo Institucionalismo, existe la noción de que cuando una institución no cumpla satisfactoriamente con sus funciones es necesario efectuar un cambio (Del Castillo, 1997). Inclusive cuando se observa desarrollo o declive en el proceso de institucionalización, es identificable que implica hablar de un cambio en la situación anterior. Para Goodin (2003) este cambio puede provenir del accidente, la evolución o el diseño, y llevarse a cabo de manera adaptativa o planeada. Al ver que esta nueva política pública se posiciona sobre la labor de la estructura institucional incrementando sus funciones es fácil notar también que involucra una modificación. En general el cambio es una constante en las instituciones, por lo que es prudente incorporársele en el diseño institucional.

El diseño con el que funciona la institución debe ser congruente con el discurso que la sustenta, ambos son componentes elementales en toda institución y deben ser congruentes al mismo tiempo con sus equivalentes en el nivel externo del sistema. Para que el diseño logre moldear los comportamientos son de utilidad elementos como los filtros, las sanciones positivas y negativas, al igual que el mismo discurso institucional. Según

Foucault (en Goodin, 2003: 135) los individuos son producto de los discursos que emplean y son incapaces de disentir del discurso dominante, a menos que empleen la visión crítica que permite el equilibrio en la información.

Dryzek (2003) propone identificar al diseño de la infraestructura institucional como el *hardware* que cumple las funciones, que lo hace trabajando con una programación discursiva que identifica como *software*. Así que además de ser elementos fundamentales, resultan complementarios. Es prudente optar por un diseño que funcione con una lógica informal, pues admite que la mente humana es subjetiva y no actúa con la legislación como límite, es un enfoque que permite explicar a la corrupción como desviación de la conducta y permite prevenirla. Los legisladores que se encargan del diseño institucional de las políticas de transparencia, deben también ser conscientes de que es lo que se busca y que ha sido planteado en el discurso democrático institucional. La transparencia basada en indicadores de logros cuantitativos no refleja el sentir de la población sobre la percepción de las instituciones, sirve para cumplir en el nivel del discurso, se cumple para “quedar bien” con la ciudadanía, haciendo uso de la retórica para aparentar un entorno muy abierto y transparente, pero cuando no sucede así y algunos sectores de la ciudadanía se percatan de ello, el discurso que resulta reforzado es paradójicamente el de la impunidad, la manipulación y la corrupción.

Tanto el discurso como el diseño deben encaminarse a recuperar la confianza de la ciudadanía. Sobre todo las instituciones como las legislaturas y los partidos políticos, que preocupantemente comparten el fondo de los índices de confianza percibida con

instituciones como los sindicatos y la policía. Esta crisis de confianza en las instituciones<sup>228</sup> es una buena oportunidad para introducir el cambio por medio de la implementación de políticas públicas de *Accountability*. La falta de confianza acarrea otras actitudes adversas a la democracia como un baja participación ciudadana, una actitud apática o anti-política y un mal uso de las herramientas democráticas, generando a la vez un círculo vicioso en que los más participativos son aquellos que están dentro de la elite política o que tienen algún interés particular, capturando de nuevo las instituciones.

Específicamente hablando de la política pública, hay también varios enfoques útiles en su tratamiento. Si partimos de la consideración de Dye (1972: 2) la política pública es aquello que el gobierno decide hacer (o no hacer), esto en razón a resolver los problemas públicos ocasionados por fallas de mercado, de gobierno o de transparencia. Es posible reconocer al problema de la corrupción como una falla del gobierno en cuanto a las acciones, pero que se da en entornos institucionales plagados de fallas de transparencia que lo permiten. Arellano (2007) propone para identificar las fallas de transparencia notar la ausencia de ciertos elementos como la inclusión, la publicidad, la verificabilidad y la responsabilidad al interior de las instituciones.

Como política pública, la transparencia es solo la primera parte para acceder a un proceso integral de *Accountability*, que comprende varias obligaciones de los funcionarios públicos de explicar y justificar sus acciones y decisiones. Ésta es una política que se diseña

---

<sup>228</sup> La percepción de la confianza es importante en razón a ser la manera de medir el reflejo de la corrupción sugerida por *Transparency International*. Además la confianza le brinda la legitimidad necesaria para ser funcional a ojos del pueblo pues da una idea de satisfacción de la necesidad que origina la institución, de que la *Potentia* se equilibra con la *Potestas*. Inversamente a la percepción de la confianza, se muestra la percepción de la corrupción en las instituciones.

basada en una teoría internacional<sup>229</sup>. Sin embargo, la Transparencia es reciente en México, y se consolida a raíz de una demanda social nacional por recuperar el control de sus instituciones, toma forma cuando las fuerzas políticas del país pasan por una época de alternancia y renovación, hace poco más de una década, aunque a la fecha ya todas las entidades cuentan con la legislación en la materia y con los cuerpos encargados de su aplicación. Según la teoría que le sustenta, el efecto de la transparencia es la reducción de los espacios de obscuridad que generan asimetrías en la información, en que los funcionarios suelen actuar en busca de sus intereses, generando un entorno inhibitorio para este tipo de conductas.

Es posible analizar la transparencia desde el esquema funcionalista usando el modelo de la caja negra de Easton (1992), en donde la corrupción motiva la generación de *inputs*, en forma de demandas de la sociedad por recuperar la confianza, el reclamo por la rendición de cuentas y acceso a la información. Al interior de la caja negra están los tomadores de decisiones, los encargados de diseñar las políticas públicas; ellos generan *outputs* a manera de leyes y mecanismos de transparencia y rendición de cuentas, procesos para sancionar o hacer juicios, así como la instauración de los organismos supervisores y las instancias internas en las dependencias; y el *feedback loop* del sistema lo representa la nueva actitud y conformación que se puede generar luego de implementar lo anterior. Debe entenderse en términos meramente normativos, dado que el modelo es de tipo ideal y puede ser que ello le impida empatar completamente con el sistema.

---

<sup>229</sup> Dicha teoría consiste en que para mejorar la percepción social de la gestión pública se debe configurar la idea de que la gestión es transparente. Aunado a una buena incorporación de nuevas tecnologías, fortalecerá la confianza, hará más efectivas las políticas implementadas y mejorará los niveles de participación ciudadana.



Igualmente en términos normativos debe analizarse el modelo racional, pues en cuestión de información, para una racionalidad pura debe haber una total vigilancia de las acciones de los funcionarios. La realidad dista bastante, por la racionalidad limitada de quien decide, además de que no es una sola, sino una variedad de actores con diversas soluciones al mismo problema de la corrupción, tecnología confusa y objetivos distintos. La política que emprenda el gobierno para solucionar este problema será el resultado de una interacción entre una multiplicidad de actores con distintos intereses en un contexto incierto. Por lo que es prudente pensar en la transparencia como una consideración de segundo nivel, ya que el primer nivel de racionalidad, implicaría ofrecer toda la información en todo momento a todo actor que la necesite para tomar todo tipo de decisiones. Es más factible pensar en el segundo nivel de discusión, en la transparencia como una herramienta de la racionalidad limitada que ayude a mejorar las comunicaciones y la toma de decisiones. Es mejor optar por la perspectiva organizacional que haga ver sus beneficios de coordinación al interior, que tomar la perspectiva economicista que castigue la conducta del actor en busca de la maximización de sus beneficios.

En el análisis es necesario incorporar el enfoque de proceso<sup>230</sup>, en donde las etapas se entienden como un orden lógico, más que cronológico. Posteriormente, en este caso es posible identificar dos situaciones diferentes en dos fases particulares del proceso: en la etapa correspondiente al diseño de la política, la autoridad suprema es el Congreso de la Unión, pues se trata de una política institucional planeada a nivel federal, posteriormente se otorga cierto margen de libertad a los Congresos locales para adaptar algunos detalles a sus

---

<sup>230</sup> El proceso consiste en las fases de agendación, formulación o diseño, elaboración, implementación y evaluación. En todas las etapas es importante tomar en consideración la articulación de la política pública con el entorno político pues habrá una interacción constante. Para que se genere una política pública, debe tratarse de un asunto público que un actor político con capacidad adopte y lo incorpore a la agenda.

localidades; en la fase de implementación la cosa cambia, el Congreso se somete a la misma política que todos los funcionarios públicos, y la superioridad jerárquica le pertenece a la ciudadanía, que es quien acciona los mecanismos pertinentes, a través de la agencia autónoma que se encarga de hacer valer los mecanismos de la política y de generar sanciones, por lo que, tanto el IFAI a nivel federal, como la CEGAIP a nivel local, juegan un papel trascendental en la implementación.

Como se ha dicho, la política pública tiene relación con una multiplicidad de actores, así como con el contexto, por lo que la política importa<sup>231</sup>. El contexto político de la sociedad latinoamericana tradicionalmente ha privilegiado a los políticos por encima de la ciudadanía, ha sido poco el control que puede ejercer un ciudadano. Mediante la transparencia se le da más control y poder a la ciudadanía. Por lo que es ideal que las instancias supervisoras sean totalmente autónomas, ya que implementar la transparencia supone la incorporación de un actor externo y autónomo, para que el controlador sea más fuerte que el controlado.

En México, la implementación de la transparencia es reciente, durante una primera fase de implementación fue el establecimiento de la legislación y los procedimientos para solicitar información, el surgimiento de los organismos de supervisión y las unidades de enlace. Con una Ley Federal de la materia que data del 2002 y una en la entidad que se remonta al 2007, se dota de formalidad al organismo autónomo creado (IFAI y CEGAIP en su caso). Y en su corto camino se observa que hoy en día todas las entidades cuentan con

---

<sup>231</sup> En algunas etapas existe la presencia de determinada negociación o juego político. La ventana política permite dar el paso de la política a las políticas públicas. Una buena política busca satisfacer a la comunidad política, si actúa en favor de la ciudadanía y cuenta con un buen apoyo social, tendrá mayores probabilidades de éxito. Así pues, son procesos inseparables la política y las políticas públicas. El Estado es la arena neutral para la competencia política y también el lugar donde esta política pública será implementada.

legislación en la materia; también se han consolidado los organismos supervisores autónomos, y se les ha otorgado la facultad de sancionar las faltas en la materia; se ha ampliado el alcance también, luego de comenzar enfocándose al Poder Ejecutivo, y ahora a los tres Poderes; la alternancia contribuye a solidificar estas políticas; las sociedades que genera son más abiertas y comunicativas. Por el lado negativo encontramos que no es un proceso acabado; la medición de la efectividad tiene más relación con la organización y sus parámetros, que con la política en general, deberían incorporarse mediciones cualitativas que involucren a la ciudadanía; la aplicación de las sanciones rara vez llega a concretarse; la ciudadanía, no cuenta aún con un alto nivel de participación ni control; existe una falta de preparación técnica de los funcionarios, así como de los ciudadanos; los cambios en el comportamiento pueden generar conflictos por proteger el poder; la implementación resulta costosa por la capacitación y por las labores de vigilancia, así que aún hay tareas pendientes para la política en cuestión, como profundizar en la incorporación de la participación ciudadana, así como la posibilidad de ampliación del alcance a los entes que funcionan con recursos públicos o que prestan un servicio de interés público.

Implementar esta política en la estructura institucional tiene sus efectos en el nivel organizacional. Aunque cada organización funciona de manera distinta y merece un modelo para estudiar sus condiciones, es posible identificar a las organizaciones gubernamentales<sup>232</sup>.

---

<sup>232</sup> se distinguen porque: no escogen su ámbito de acción, funcionan en un entorno más complejo, donde hay presiones social, política y económica; la interacción de sus objetivos es más confusa, ambigua y plural; la presión interna y externa dificulta la gestión; su rendimiento es difícil de evaluar; su estructura y procesos deben ser transparentes para facilitar el control, lo que puede llegar a dificultar sus acciones; son más herméticas y celosas de sus funciones e información; además de que la gestión de recursos financieros es más rígida y la incorporación de *nuevas tecnologías de la información* no es opcional, es un requisito dictado por la política pública.

Tratándose de organizaciones públicas de un mismo tipo, como los congresos locales, es posible hablar de un Isomorfismo Organizacional, que es el proceso mediante el que las unidades sujetas a las mismas condiciones ambientales tienen una forma similar de organización. Un isomorfismo entre Congresos, además de coincidir en normatividad requiere similitud en las rutinas. Las normas formales suelen relacionarse con lo institucional, mientras que a las rutinas con lo organizacional. Tanto el análisis institucional como el organizacional son complementarios para conectar a las organizaciones con los argumentos institucionales.

Los sistemas institucionales dan forma a las estructuras organizacionales al distribuir las funciones que es necesario realizar. La acción del Estado se descompone en muchas funciones, entre ellas la función legislativa depositada en la organización del Congreso. Muchos factores pueden mermar el desarrollo del Poder Legislativo, en especial la corrupción, ya que su buen funcionamiento se ve perjudicado, acarrea una pérdida de legitimidad, de confianza y de funcionalidad. El Congreso en realidad es funcional, su persistencia durante tanto tiempo es la mayor prueba, sin embargo, mantiene sus fallas como el comportamiento secreto en algunos asuntos, un entorno oscuro y poco vigilado, para ese tipo de situaciones se ha implementado la transparencia. El actuar de sus integrantes como funcionarios y como representantes debe ser limpio y favorecer a la sociedad.

Las funciones y la estructura en términos organizacionales son conceptos recíprocos. Por lo que para esta investigación ha sido fundamental el énfasis en el diseño estructural, ya que permite observar la influencia de la transparencia, así como el cambio

generado<sup>233</sup>. La estructura de la organización es un medio para asignar responsabilidades en busca de un buen desempeño y brindar un marco de operaciones que restringe la conducta de sus integrantes. No hay un mejor modo para organizarse, ni es una estructura organizacional inmutable. Para realizar una consideración de diseño estructural se debe voltear la mirada hacia los objetivos propios de la organización. Cuando las organizaciones son exitosas, parte del crédito puede atribuirse a una buena estructura organizacional, aunque no se puede esperar que la estructura de la organización resuelva los problemas de naturaleza política o de comportamiento individual al interior de una institución.

Una organización rara vez funciona de manera aislada, es necesario pues, observar también el entorno o sistema en que se insertan. Toda organización pertenece a un sistema, si hay algún cambio en los elementos, repercute en el todo. Esa congruencia entre la organización y el sistema institucional también debe estar presente en el nivel del discurso. Los gobiernos recientes han resaltado el discurso de ser transparentes y responsables, algo que aún no se refleja en todos los niveles organizacionales. En la política de transparencia el Congreso no opera en solitario, el poder (en forma de *potestas*) se ha depositado en la CEGAIP como supervisora de la implementación de esta política, y el poder (como *potentia*) que tiene en todo momento la ciudadanía, que puede accionar los mecanismos indicados, y en el nivel de la metapolítica, sancionarlos de manera crítica.

---

<sup>233</sup> Particularmente, en cuanto a la estructura institucional, se ve modificada por la política de transparencia al tener que incrementar el número de funciones, al igual que implementar las unidades internas de enlace y los comités encargados de la clasificación y publicación de la información, así como de dar respuesta a las solicitudes de información, o a las quejas y recursos que por medio de la CEGAIP se les hagan llegar, o la sanción que proceda en su caso. Además, es una estructura que deja de ser de conocimiento exclusivo de los integrantes de la institución para volverse parte del conocimiento público al dar cumplimiento a la política de transparencia.

En toda organización son características importantes la integración y la diferenciación. La primera se refiere a una clara división de trabajo, que se verá afectada al introducir las nuevas funciones que la transparencia requiere, mientras que se puede facilitar la integración (que se refiere a que todas las actividades deben estar enfocadas hacia un fin común) haciendo la información más accesible y fluida. Políticas como la de transparencia deben ser difundidas por toda la estructura del sistema. Si el discurso adopta elementos derivados de determinada moda y hay una correspondencia con el paradigma dominante se reflejará en una mayor fortaleza tanto en el discurso como en las organizaciones que a él se adscriben. Así que si en el discurso público se ve a la transparencia como una moda, es más probable que sea mejor aceptado en las organizaciones.

Se ha estudiado el breve recorrido de la transparencia en México<sup>234</sup>, un camino que empieza a ver posibilidades reales a partir del año 2000, cuando termina la época de un partido dominante, lo que dio esperanzas de cambio político, las elecciones competitivas permitieron a los ciudadanos asumir una participación más activa en la toma de decisiones. La trayectoria de la Transparencia sirve para ver como se ha estructurado la organización pública en la materia, y como se adapta el discurso oficial. Para contrastar el discurso oficial con la situación real han sido de gran utilidad los indicadores de organizaciones internacionales (como el Índice de percepción de la corrupción de *Transparency*

---

<sup>234</sup> La transparencia en 2002 se incorpora al diseño constitucional con el establecimiento de la Ley Federal (LFTAIPG). En 2005, se exhorta a las legislaturas estatales a establecer la transparencia regionalmente. Esta normativa plasmaba desde entonces la necesidad de tener organismos e instrumentos que permitieran vigilar e indagar en la actuación de los representantes, complementariamente fueron surgiendo y consolidándose estos elementos, desde el procedimiento para solicitar información o sancionar las faltas, hasta los organismos como el IFAI o la CEGAIP y las unidades de enlace necesarias para el despacho de información. Para 2007 todas las entidades contaban con una normativa similar, es el caso de San Luis Potosí.

*International*), los resultados ubican a la mayoría de América Latina en la parte más corrupta, reprobando su situación de transparencia.

A pesar del breve recorrido de la transparencia por nuestra estructura institucional, es posible asegurar que ha provocado cambios. Lo anterior puede ser considerado como un cambio planeado y adaptativo al mismo tiempo, pues en un nivel inicial responde a las expectativas ambientales de incorporar esa demanda a las funciones de la estructura institucional, mientras que al dictarse una legislación e incorporarse al diseño, se convierte en un cambio planeado que requiere una implementación. Cuando hay un cambio, es normal que los elementos al interior de las organizaciones se conviertan en agentes de fuerzas impulsoras o restrictivas de esa alteración, más aún cuando el cambio es en torno a un recurso tan importante como el manejo de la información. Es la paradoja que representa la contraposición de fuerzas en torno al cambio, dichas fuerzas no solo las representan los integrantes de la organización, también el entorno y los factores constitutivos de la organización.

El cambio es notorio si comparamos la situación actual con la de una década atrás, cuando la política de transparencia comenzaba a implementarse, hoy en día las dependencias públicas tienen la posibilidad y la obligación de distribuir la información a través de tres principales instrumentos: los portales electrónicos, las solicitudes de información y el sistema de catalogación de archivos<sup>235</sup>. Estos instrumentos requieren de esfuerzos, los cuales son efectuados, de manera cotidiana, por las personas que integran la estructura de implementación y que se cristalizan en prácticas de rutina que, enlazadas, conforman procesos. El impacto de dichos mecanismos se ve en la disminución de la

---

<sup>235</sup> La evidencia que hace tangible el cambio en estos elementos es detallada en el capítulo 6

corrupción, pero para que sea constante y sostenible requiere un entorno con elecciones limpias y competidas, una alta participación ciudadana bien informada, medios objetivos de comunicación y sanciones efectivas y ejemplares. La principal dificultad para implementar la transparencia es enfrentar a quien detenta el control, para despojarle de él y otorgárselo a la ciudadanía, aunque al establecer eso de forma institucional una consecuencia es que los funcionarios deben cambiar su actuar obligatoriamente, o atenerse a recibir castigo; la transparencia difícilmente se dará de manera natural, por ello es necesario incorporarla como parte del diseño de las organizaciones. Y la estrategia para ello no es mediante un simple discurso de persecución y castigo, se debe enfocar como un incentivo que ofrece posibilidades de mejorar organizacionalmente para incorporarse a los flujos internos;

A pesar de que el cambio comienza a ser notorio, no es un cambio que se considere aun completo, hay que esperar que repercuta en la percepción y en el desempeño de las organizaciones. Es un cambio institucional y organizacional, ya que la normativa agrega obligaciones que estructuralmente corresponden con una nueva distribución de funciones, de tareas, de procesos y de relaciones con el exterior, que al mismo tiempo, requieren de instrumentos presupuestales y nuevos conocimientos; lo cual implica en sí, modificar los comportamientos de la organización, de los individuos y de las entidades externas con las que se relaciona con más frecuencia (otras organizaciones, ciudadanía, instituciones).

Una de las principales fortalezas encontradas en el discurso de la transparencia y la *Accountability* en general, es la posibilidad de sancionar a los funcionarios que no cumplan, por lo que han sido importantes los cambios en el diseño organizacional sobre las sanciones. Destaca en los comentarios recibidos, que en 2007 la CEGAIP pasó de emitir recomendaciones a emitir sanciones, lo que incrementó el número de solicitudes. Esto



presenta una nueva paradoja, pues la frecuencia con que participe la sociedad en cuanto a solicitudes y recursos interpuestos, por un lado le puede llegar a ocasionar problemas de gestión, pero por otro lado promueve su buen funcionamiento y la participación ciudadana. La razón por la cual lo anterior puede ser problemático, según la percepción emitida, es en término de recursos económicos y humanos, pues las solicitudes deben ser muchas veces revisadas, para lo que se necesita una capacitación tanto de funcionarios como de ciudadanos, o en ocasiones también requieren cierto seguimiento y son cosas que no se pueden prever muy precisamente en el presupuesto solicitado.

Para poder identificar algunos efectos y cambios provocados por la política pública de transparencia en el nivel local, como la serie de información que debe ponerse a disposición pública, los sujetos que quedan obligados a ello, las sanciones que proceden en caso de que el acceso a la información sea trabado, o el personal (y unidades) necesario para implementar la política pública de transparencia, fue necesario incorporar un estudio de caso, ya que es una metodología apropiada cuando hay una multitud de actores involucrados en el fenómeno a estudiar, y un contexto complejo. Cuando la percepción tiene un papel primordial es difícil confiar ciegamente en indicadores cuantitativos, es importante tener una aproximación cualitativa a diversas fuentes. Fue un estudio de tipo descriptivo e intrínseco del fenómeno de la transparencia como combate a la corrupción ubicado en la estructura institucional en la que se implementa.

Se ha observado que en términos de la política pública de transparencia, es trascendental el rol del Congreso, tanto en la etapa de agendación como en la de diseño, aunque en la de implementación, resulta de igual trascendencia el organismo autónomo (CEGAIP), así como la labor ciudadana. Pero al momento de la implementación, el

Congreso se vuelve una de tantas autoridades sujetas a la aplicación, su labor como sujeto obligado contempla información que debe publicar en línea o dar al ciudadano. La preponderancia de la CEGAIP en la implementación como la instancia indicada para dar un seguimiento y emitir una sanción, llevo a elegirla como el lugar donde se realizara un estudio de intervención organizacional, el cual se complementó con más información obtenida de su portal electrónico, agregando la perspectiva institucional-organizacional. Otro actor fundamental en la implementación es el sector ciudadano, pues su solicitud es lo que activa la labor de las organizaciones obligadas y de la instancia supervisora.

La intervención organizacional implica que un agente externo interfiera en la dinámica interna para mejorar la situación actual modificando las condiciones organizacionales, así que la organización puede percibirla como una perturbación. Hay ocasiones, como la presente, en las que, a pesar de ser una intervención explícita y notoria no se logra provocar un cambio; aunque en contraste, hay casos en que el agente de cambio no es percibido y a pesar de ello logra generar cambios, como la misma política de transparencia. Es probable que si la organización percibe un agente perturbador se cierre y resista al cambio, paradójicamente, la organización que en este caso se cerró y bloqueo el flujo de información es la misma que se encarga de vigilar que no se impongan este tipo de trabas a la ciudadanía.

Los hallazgos de la intervención organizacional nos muestran que la organización no es la única que puede percibir las fallas en su funcionamiento y que, los ciudadanos en tanto usuarios afectados por tal funcionamiento y también como poseedores del poder de agencia, tienen una posición válida para solicitar que se intervenga una organización que trabaja para ellos.

La información no oficial, obtenida mediante la intervención y las entrevistas permitió encontrar que la CEGAIP ha experimentado cambios institucionales desde su origen, pues la ley comenzó dándole un status autónomo para luego poco a poco irlos dotando de la fuerza vinculatoria. El cambio que llega a presentarse al interior se vincula directamente con los cambios que se hagan a la Ley Estatal de Transparencia. Desde su origen, el Poder Ejecutivo es quien sugiere a los comisionados, que deben ser ratificados por el Legislativo, esto es algo que deja claro que la mencionada autonomía de estos organismos en el discurso no es completa, por lo que una de las propuestas para adquirir una verdadera autonomía es llevar a cabo un cambio en la forma de elección de los comisionados promoviendo un vínculo mayor con la ciudadanía, que es quien está arriba en el triángulo de hierro de la *Accountability*, y no con miembros del Poder Ejecutivo o Legislativo, que son precisamente los que deben rendir cuentas. De igual manera, el presupuesto de la CEGAIP debe ser aprobado por el Congreso, así que, aunque el Congreso no es formalmente un actor preponderante en la implementación, tiene una presencia informal que ejerce presión mediante su influencia en aspectos como el presupuesto y el nombramiento de la CEGAIP, que no parece ser totalmente autónoma, como plantea la norma.

Una propuesta fundamental para que no sea puesta en duda la autonomía de este tipo de organismos, es la referente a la designación de sus directivos, o Comisionados en este caso, y el punto es deslindar su nombramiento del resto de los funcionarios que puedan significar algún compromiso político, y darle mayor importancia a la participación ciudadana y su papel en la selección y en la designación, la presencia ciudadana sería de

gran ayuda y brindaría un mayor grado de legitimidad a este tipo de organismos, y por ende, al tipo de políticas públicas que los necesitan para implementarse.

Las organizaciones públicas deben constantemente dar cumplimiento a lo que la ley y la ciudadanía les exigen, por lo que sus objetivos organizacionales deben ser congruentes con los objetivos de la política implementada. Al ser deficiente o insuficiente la información que se obtiene de primera mano, es una buena herramienta basarse en la información oficial (por medio del análisis institucional mencionado sobre la información publicada y la legislación), sin limitar el análisis a la parte institucional formal, lo ideal es usarla como complemento al análisis organizacional informal.

Al cruzar los hallazgos del análisis institucional con los del análisis organizacional se observa una falta de congruencia en los dos ámbitos de análisis, ya que, a pesar de los postulados de sus ordenamientos institucionales, la observación organizacional arroja resultados distintos a los esperados según la interpretación de esos ordenamientos, mostrando que la organización protectora y garante de la transparencia actúa como cualquier otra organización que, para evitar alteraciones no requeridas, también evita perturbaciones y protege su información. La CEGAIP es una organización altamente institucionalizada, por ello, tal vez la mayoría de sus cambios los instrumenta mediante los conductos institucionales.

Luego de realizar el estudio de caso es posible concluir recalcando la ventaja que brinda estudiar una estructura organizacional desde las bases institucionales, donde todo cambio producido repercutirá hasta los últimos niveles, además el juicio *a posteriori* que se puede efectuar sobre la congruencia del diseño organizacional con el contexto que la rodea

y el discurso que ambos manejan. Es notorio ahora que el desempeño no sólo depende del diseño estructural, hay elementos que escapan a su alcance, con un carácter más humano o político difíciles de predecir. Por su parte, el nivel de preponderancia de la ciudadanía en la política pública de transparencia depende del grado en que participe, al hacerlo con frecuencia, da mayor legitimidad a las instituciones involucradas y a los sujetos obligados que cumplen con la política pública, promueve que el resto de la sociedad haga uso de estos mecanismos y hace que los funcionarios estén prevenidos de actuar desviando sus funciones. La alta participación informada es una de las formas en que la ciudadanía logra tener impacto en el funcionamiento de la estructura organizacional de la institución creada para supervisar y garantizar la transparencia.

En relación a la hipótesis, el estudio de caso ha permitido corroborar en la etapa de implementación de la política de transparencia, que efectivamente es una política pública que pretende tener impacto en las instituciones<sup>236</sup>, y lo ha tenido gradualmente, al igual que en el comportamiento de los servidores públicos en general (entre ellos los pertenecientes al Congreso). Los comportamientos han cambiado, ahora los funcionarios se saben observados<sup>237</sup> y a merced de que el ciudadano les solicite la información, han ido modificando su conducta<sup>238</sup> para dar cumplimiento a políticas como la de transparencia y evitar sanciones, en una época en la que las nuevas tecnologías dificultan la opacidad. Este

---

<sup>236</sup> Pues ahora es requisito clasificar y publicar una serie de información e implementar una unidad encargada de despachar las solicitudes de información al público, como mínimo rasgo notorio del cambio respecto a la situación en la década anterior.

<sup>237</sup> Es obligatorio dar cumplimiento a la política de transparencia y permitir el acceso a todo tipo de información pública que poseen, obligación que antes no tenían, lo que les permitía manejar o esconder la información a su discreción, por lo que es posible asegurar que ahora la información pública que poseen está a disposición pública, es sujeta a la observación de la ciudadanía y de las instancias supervisoras.

<sup>238</sup> Si no cumplen con lo establecido por la política de transparencia, si no permiten el acceso a la información o no hacen pública la serie de información que la Ley de Transparencia les exige, serán sujetos de sanciones, impuestas a fin de modificar su conducta.

cambio en la conducta del servidor público es en dirección de dotar a su institución de confianza, de la legitimidad que ha ido perdiendo y mejora su efectividad, aunque aún es largo el camino para llegar a la situación ideal que erradique la corrupción.

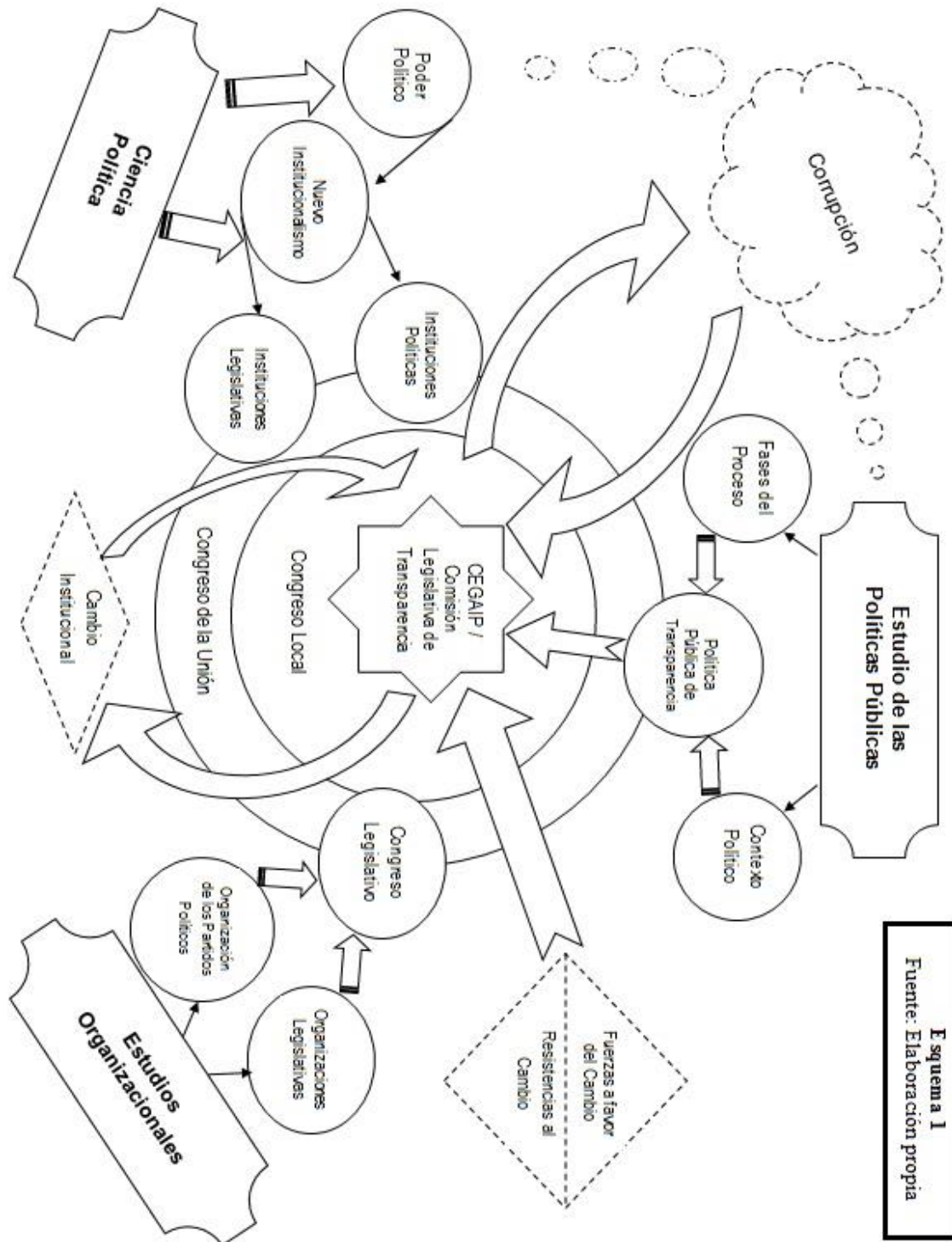
A pesar de que pueda parecer un trabajo extenso, se han dejado de lado algunas aristas de igual trascendencia, como los procesos internos, el clima organizacional, las rutinas y la cultura propia de la organización; pero para tomar en cuenta ese mayor número de variables o incorporar otros enfoques, como el de aprendizaje o el de desarrollo organizacional, o incluso complementar a la transparencia con la rendición de cuentas<sup>239</sup>; es necesaria una mayor investigación, con más tiempo de interacción y observación que permitan obtener más información y generar la confianza necesaria de la organización que se estudie, dejando una puerta abierta para retomar el tema en trabajos futuros que pudieran vincular, por ejemplo, la implementación de la transparencia con la fiscalización y rendición de cuentas; el análisis institucional-organizacional con un estudio sobre la cultura de las organizaciones; o la incorporación de rutinas a la estructura funcional de las organizaciones.

---

<sup>239</sup> Formando una mira más integral de las políticas de *Accountability*.

# ANEXO 1

## Esquema de Investigación



**Esquema 1**  
Fuente: Elaboración propia

## ANEXO 2

### Cuadros sobre Confianza en las Instituciones.

Fuente: Índice de Confianza en las Instituciones, 2010, 2011 y 2012 (Consulta Mitofsky)

Cuadros comparativos de evolución: 2008-2011 y 2008-2012.

#### CONFIANZA EN LAS INSTITUCIONES PROMEDIO DE CALIFICACIÓN A LA CONFIANZA

Ranking	INSTITUCIÓN	% CONFIANZA "ALTA"			PROMEDIO DE CALIFICACIÓN A CONFIANZA		
		ENE/09	ENE/10	VARIACIÓN	ENE/09	ENE/10	VARIACIÓN
ALTA	1 IGLESIA	42.0	41.2	-0.8	7.8	7.7	-0.1
	2 UNIVERSIDADES	34.9	31.8	-3.1	7.9	7.7	-0.2
	3 EJÉRCITO	41.0	34.4	-6.6	7.9	7.6	-0.3
	4 MEDIOS DE COMUNICACIÓN	26.6	25.2	-1.4	7.6	7.5	-0.1
MEDIA	5 IFE	22.2	19.6	-2.6	7.2	6.9	-0.3
	6 SCJN	19.0	18.6	-0.4	7.0	6.9	-0.1
	7 EMPRESARIOS	12.1	14.8	2.7	6.8	6.8	0.0
	8 PRESIDENTE	18.0	16.3	-1.7	7.1	6.7	-0.4
	9 BANCOS	12.6	14.1	1.5	6.7	6.7	0.0
BAJA	10 SENADORES	6.2	7.6	1.4	6.1	6.0	-0.1
	11 SINDICATOS	5.5	6.9	1.4	5.8	5.9	0.1
	12 POLICÍA	7.8	8.6	0.8	5.9	5.9	0.0
	13 DIPUTADOS	5.9	6.2	0.3	5.8	5.7	-0.1
	14 PARTIDOS POLÍTICOS	5.1	5.6	0.5	5.7	5.7	0.0

#### PROMEDIO DE CONFIANZA POR GRUPOS POBLACIONALES (Ene/10)

#	INSTITUCIÓN	SEXO		EDAD			IDENTIDAD				REGIÓN			
		H	M	18-29	30-49	50+				NINGUNO	N	B	C	S
1	IGLESIA	7.6	7.8	7.7	7.7	7.7	8.0	7.8	7.6	7.5	7.9	8.1	7.0	8.2
2	UNIVERSIDADES	7.7	7.8	7.8	7.8	7.7	8.1	7.8	7.6	7.6	7.9	8.0	7.6	7.7
3	EJÉRCITO	7.6	7.7	7.6	7.7	7.6	8.2	7.7	7.4	7.3	7.7	7.7	7.4	7.8
4	MEDIOS DE COM	7.5	7.5	7.5	7.6	7.4	7.8	7.7	7.3	7.2	7.6	7.7	7.1	7.8
5	IFE	6.8	7.0	7.0	6.9	6.7	7.4	7.0	6.6	6.6	7.2	7.3	6.4	7.1
6	SCJN	6.9	7.0	7.0	7.0	6.8	7.4	7.0	6.7	6.7	7.2	7.2	6.6	7.0
7	EMPRESARIOS	6.8	6.8	6.7	6.9	6.8	7.2	6.9	6.5	6.6	7.3	7.0	6.5	6.7
8	BANCOS	6.7	6.8	6.8	6.7	6.5	7.1	6.7	6.7	6.6	7.1	7.0	6.3	6.8
9	PRESIDENTE	6.7	6.8	6.7	6.9	6.6	7.7	6.8	6.2	6.3	7.2	7.0	6.1	7.0
10	SENADORES	5.9	6.0	6.0	6.1	5.9	6.7	6.1	5.7	5.6	6.5	6.2	5.3	6.3
11	SINDICATOS	5.8	6.0	5.8	5.9	5.8	6.3	6.0	5.6	5.6	6.3	6.2	5.0	6.4
12	POLICÍA	5.8	6.0	5.8	6.0	5.9	6.4	6.0	5.7	5.5	6.0	6.0	5.3	6.4
13	DIPUTADOS	5.7	5.8	5.8	5.7	5.7	6.1	5.8	5.6	5.5	6.3	6.0	5.0	6.0
14	PARTIDOS POLÍTICOS	5.7	5.8	5.7	5.8	5.6	6.1	5.9	5.6	5.4	6.3	6.0	4.9	6.1

\*N: Norte; B: Bajío; C: Centro Mx; S: Sur



CONFIANZA EN INSTITUCIONES  
Agosto 2011

			Mucha	Regular	Poca/Na da	N/C	Saldo (Mucha- Poca)	Calificaci ón
1		Universidades	31.7	52.4	6.7	9.2	25.0	7.8
2		Iglesia	39.2	41.6	13.2	6.0	26.0	7.6
3		Ejército	30.7	52.7	11.6	5.0	19.1	7.5
4		Medios de Comunicación	22.2	63.0	8.5	6.3	13.7	7.4
5		CNDH	24.2	58.5	11.4	5.9	12.8	7.3
6		Empresarios	16.2	58.9	15.2	9.7	1.0	6.9
7		Suprema Corte de Justicia	13.2	58.0	17.7	11.1	-4.5	6.6
8		Instituto Federal Electoral	13.4	61.2	19.3	6.1	-5.9	6.6
9		Presidencia de la república	12.8	59.8	22.0	5.4	-9.2	6.5
10		Bancos	10.1	59.2	21.7	9.0	-11.6	6.5
11		Senadores	5.6	57.0	30.5	6.9	-24.9	5.9
12		Sindicatos	5.7	50.3	32.4	11.6	-26.7	5.7
13		Partidos Políticos	4.2	55.3	34.5	6.0	-30.3	5.7
14		Policía	6.1	50.1	39.9	3.9	-33.8	5.6
15		Diputados	5.0	51.3	37.2	6.5	-32.2	5.6

CALIFICACIÓN PROMEDIO POR SEGMENTO  
Agosto 2011

		Sexo		Edad			Escolaridad				Región			
		Hombre	Mujer	18 a 29 años	30 a 49 años	50 más años	Prim aria o menos	Secun daria	Prepa ratoria	Univer sidad y más	Norte	Bajo	Centro	Sureste
1	Universidades	7.8	7.8	7.8	7.7	7.8	7.7	7.8	7.8	8.1	8.2	7.7	7.6	7.7
2	Iglesia	7.5	7.8	7.5	7.7	7.7	7.8	7.7	7.5	7.2	8.4	7.9	6.8	7.9
3	Ejército	7.4	7.5	7.5	7.4	7.6	7.5	7.5	7.5	7.4	8.1	7.6	7.1	7.4
4	Medios de Comunicación	7.4	7.5	7.5	7.5	7.3	7.4	7.6	7.4	7.2	7.9	7.7	7.0	7.4
5	CNDH	7.3	7.3	7.4	7.3	7.2	7.3	7.3	7.3	7.1	7.7	7.4	6.7	7.6
6	Empresarios	6.9	6.9	6.9	7.0	6.9	6.8	7.0	6.9	7.2	7.3	7.3	6.6	6.7
7	SCJN	6.6	6.7	6.7	6.6	6.6	6.7	6.7	6.5	6.5	7.1	6.9	6.1	6.7
8	IFE	6.6	6.7	6.8	6.7	6.4	6.7	6.7	6.6	6.4	7.2	7.0	6.1	6.7
9	Presidencia	6.5	6.5	6.5	6.5	6.4	6.5	6.6	6.4	6.3	7.0	7.1	6.0	6.4
10	Bancos	6.4	6.5	6.6	6.5	6.2	6.3	6.6	6.5	6.6	7.0	6.8	6.1	6.3
11	Senadores	5.9	5.9	5.9	6.0	5.8	5.8	6.1	5.8	5.8	6.4	6.3	5.4	5.8
12	Sindicatos	5.7	5.8	5.9	5.8	5.5	5.7	5.9	5.7	5.7	6.1	6.1	5.2	5.9
13	Partidos Políticos	5.7	5.7	5.8	5.7	5.6	5.6	5.9	5.6	5.7	6.4	6.0	5.1	5.7
14	Policía	5.6	5.6	5.7	5.7	5.5	5.6	5.6	5.5	5.6	6.1	5.8	5.1	5.7
15	Diputados	5.6	5.6	5.6	5.6	5.6	5.6	5.7	5.5	5.6	6.3	6.1	5.0	5.6

### CONFIANZA EN INSTITUCIONES

AGOSTO 2012
















			Mucha	Regular	Poca/ Nada	N/C	Saldo (Mucha- Poca)	Calif.
1		Universidades	36.3	49.6	8.7	5.4	27.6	7.8
2		Iglesia	37.0	41.0	14.5	7.5	22.5	7.6
3		Ejército	33.7	48.6	13.3	4.4	20.4	7.5
4		CNDH	31.0	51.2	10.9	6.9	20.1	7.5
5		Medios de Comunicación	20.5	62.7	12.7	4.1	7.8	7.2
6		Suprema Corte de Justicia	18.5	55.1	16.5	9.9	2.0	6.9
7		Empresarios	13.7	59.5	18.5	8.3	-4.8	6.8
8		Instituto Federal Electoral	19.8	54.5	21.1	4.6	-1.3	6.7
9		Bancos	14.5	57.3	20.3	7.9	-5.8	6.7
10		Presidencia de la república	17.2	54.6	23.4	4.8	-6.2	6.6
11		Sindicatos	9.3	49.9	29.7	11.1	-20.4	6.0
12		Senadores	7.1	56.9	30.0	6.0	-22.9	6.0
13		Partidos Políticos	7.0	59.1	29.0	4.9	-22.0	6.0
14		Policía	8.5	52.3	35.0	4.2	-26.5	5.9
15		Diputados	6.4	56.4	32.0	5.2	-25.6	5.9

### CALIFICACIÓN PROMEDIO POR SEGMENTO

AGOSTO 2012

		Sexo		Edad			Escolaridad				Región			
		HOMBRE	MUJER	18 A 29 AÑOS	30 A 49 AÑOS	50 MÁS AÑOS	PRIMA- RIA/ BÁSIC- MEDIOS	SECUN- DARIA	PREPA- RATORIA	UNIVERSI- DARIO Y MÁS	NORTE	BAJO	CENTRO	SURESTE
1	Universidades	7.8	7.8	7.7	7.9	7.8	8.0	8.3	8.1	7.3	7.9	7.8	7.8	7.7
2	Iglesia	7.4	7.7	7.8	7.8	7.2	7.0	8.3	7.8	6.4	8.2	7.4	7.7	7.8
3	Ejército	7.4	7.6	7.5	7.6	7.3	7.7	7.7	8.2	6.7	7.9	7.4	7.6	7.5
4	CNDH	7.3	7.6	7.6	7.6	7.3	7.2	8.0	7.7	6.6	7.9	7.3	7.6	7.6
5	Medios de Comunicación	7.1	7.3	7.3	7.3	7.0	7.0	7.7	7.7	6.4	7.4	7.1	7.3	7.3
6	Suprema Corte de Justicia	6.8	7.0	7.0	7.1	6.7	6.9	7.6	7.6	6.0	7.1	6.8	7.0	7.0
7	Empresarios	6.7	6.9	6.8	6.8	6.7	7.1	7.3	7.4	6.1	6.8	6.7	6.9	6.8
8	Instituto Federal Electoral	6.5	6.9	6.9	6.9	6.5	6.3	7.6	7.2	5.7	7.0	6.5	6.9	6.9
9	Bancos	6.6	6.7	6.5	6.8	6.5	6.9	7.4	6.9	5.9	6.8	6.6	6.7	6.5
10	Presidencia de la república	6.4	6.8	6.8	6.7	6.4	6.4	7.0	7.2	5.8	6.9	6.4	6.8	6.8
11	Sindicatos	5.8	6.1	6.0	6.2	5.8	5.6	6.5	5.9	5.4	6.3	5.8	6.1	6.0
12	Senadores	5.9	6.1	6.1	6.2	5.8	5.9	6.6	6.4	5.2	6.3	5.9	6.1	6.1
13	Partidos Políticos	5.9	6.1	6.0	6.2	5.8	5.8	6.4	6.3	5.3	6.2	5.9	6.1	6.0
14	Policía	5.7	6.0	5.9	6.0	5.8	5.7	6.2	6.1	5.3	6.1	5.7	6.0	5.9
15	Diputados	5.7	6.1	6.0	6.1	5.7	5.6	6.4	6.1	5.1	6.1	5.7	6.1	6.0

**EVOLUCIÓN DE CONFIANZA EN INSTITUCIONES**  
**AGOSTO 2011**

			Mucha				Poco/Nada			
			2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011
1		Universidades	36.9	32.8	37.2	31.7	8.5	6.8	6.1	6.7
2		Iglesia	46.8	41.2	42.0	39.2	10.7	11.7	12.9	13.2
3		Ejército	39.7	36.4	36.8	30.7	11.2	10.2	11.1	11.6
4		Medios de Comunicación	27.0	29.9	29.1	22.2	9.3	9.0	9.0	8.5
5		CNDH	27.9	26.6	26.7	24.2	10.5	11.3	12.3	11.4
6		Empresarios	14.8	15.6	17.1	16.2	19.7	15.0	15.1	15.2
7		Suprema Corte de Justicia	20.8	18.7	19.2	13.2	16.4	14.6	15.6	17.7
8		Instituto Federal Electoral	24.6	23.4	20.6	13.4	17.6	13.4	16.9	19.3
9		Presidencia de la república	19.5	20.5	17.6	12.8	18.2	15.4	20.2	22.0
10		Bancos	15.2	14.9	14.8	10.1	20.2	17.9	19.4	21.7
11		Senadores	8.0	8.6	8.1	5.6	28.1	25.2	27.9	30.5
12		Sindicatos	7.4	8.4	7.4	5.7	29.9	30.6	32.0	32.4
13		Partidos Políticos	5.8	8.6	6.7	4.2	37.8	31.5	35.8	34.5
14		Policía	8.2	9.9	8.6	6.1	31.0	33.3	36.9	39.9
15		Diputados	6.7	8.0	6.6	5.0	35.0	30.4	36.2	37.2

**EVOLUCIÓN DE CALIFICACIÓN PROMEDIO**  
**AGOSTO 2008-AGOSTO 2011**

			2008	2009	2010	2011
1		Universidades	7.9	7.8	7.9	7.8
2		Iglesia	8.0	7.8	7.7	7.6
3		Ejército	7.8	7.7	7.6	7.5
4		Medios de Comunicación	7.6	7.7	7.6	7.4
5		CNDH	7.5	7.4	7.3	7.3
6		Empresarios	6.8	7.0	7.0	6.9
7		Instituto Federal Electoral	7.0	7.2	7.0	6.6
8		Suprema Corte de Justicia	7.0	7.1	7.0	6.6
9		Presidencia de la república	6.9	7.1	6.7	6.5
10		Bancos	6.8	7.0	6.7	6.5
11		Senadores	6.1	6.8	6.0	5.9
12		Sindicatos	6.0	6.3	5.9	5.7
13		Partidos Políticos	5.7	6.0	5.7	5.7
14		Policía	6.1	6.0	5.8	5.6
15		Diputados	5.7	6.0	5.7	5.6

**EVOLUCIÓN DE CONFIANZA EN INSTITUCIONES  
2008-2012**

			Mucha					Poco/Nada				
			2008	2009	2010	2011	2012	2008	2009	2010	2011	2012
1		Universidades	36.9	32.8	37.2	31.7	<b>36.3</b>	8.5	6.8	6.1	6.7	<b>8.7</b>
2		Iglesia	46.8	41.2	42.0	39.2	<b>37.0</b>	10.7	11.7	12.9	13.2	<b>14.5</b>
3		Ejército	39.7	36.4	36.8	30.7	<b>33.7</b>	11.2	10.2	11.1	11.6	<b>13.3</b>
4		CNDH	27.9	26.6	26.7	24.2	<b>31.0</b>	10.5	11.3	12.3	11.4	<b>10.9</b>
5		Medios de Comunicación	27.0	29.9	29.1	22.2	<b>20.5</b>	9.3	9.0	9.0	8.5	<b>12.7</b>
6		Suprema Corte de Justicia	20.8	18.7	19.2	13.2	<b>18.5</b>	16.4	14.6	15.6	17.7	<b>16.5</b>
7		Empresarios	14.8	15.6	17.1	16.2	<b>13.7</b>	19.7	15.0	15.1	15.2	<b>18.5</b>
8		Instituto Federal Electoral	24.6	23.4	20.6	13.4	<b>19.8</b>	17.6	13.4	16.9	19.3	<b>21.1</b>
9		Bancos	15.2	14.9	14.8	10.1	<b>14.5</b>	20.2	17.9	19.4	21.7	<b>20.3</b>
10		Presidencia de la república	19.5	20.5	17.6	12.8	<b>17.2</b>	18.2	15.4	20.2	22.0	<b>23.4</b>
11		Sindicatos	7.4	8.4	7.4	5.7	<b>9.3</b>	29.9	30.6	32.0	32.4	<b>29.7</b>
12		Senadores	8.0	8.6	8.1	5.6	<b>7.1</b>	28.1	25.2	27.9	30.5	<b>30.0</b>
13		Partidos Políticos	5.8	8.6	6.7	4.2	<b>7.0</b>	37.8	31.5	35.8	34.5	<b>29.0</b>
14		Policia	8.2	9.9	8.6	6.1	<b>8.5</b>	31.0	33.3	36.9	39.9	<b>35.0</b>
15		Diputados	6.7	8.0	6.6	5.0	<b>6.4</b>	35.0	30.4	36.2	37.2	<b>32.0</b>

Fuente: Consulta Mitofsky – Índice de Confianza en las instituciones, 2010, 2011 y 2012. Recuperado en julio de 2012, recurso electrónico disponible en: <http://consulta.mx/web/index.php/estudios/mexico-opina/392-confianza-en-las-instituciones>

## ANEXO 3

### Cuadros sobre la percepción de la corrupción.

En: Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental, 2011, INEGI.

**III. P 3.3 En diversos países la corrupción representa un problema serio de diferentes niveles de gobierno. En México, ¿Con qué frecuencia cree usted que ocurren prácticas de corrupción en las siguientes áreas de gobierno?**

Campo		P3_3_1 (En áreas del gobierno municipal)			
Código	Descripción	Frecuencia		%	
		Muestral	Expandida	Muestral	Expandida
1	Muy frecuente	9,697	5,123,199	33.8	34.0
2	Frecuente	13,548	7,301,636	47.3	48.4
3	Poco frecuente	4,094	2,074,235	14.3	13.8
4	Nunca	415	201,133	1.4	1.3
9	No sabe o no responde	897	381,104	3.1	2.5
Total		28,651	15,081,307	100.0	100.0

Campo		P3_3_2 (En áreas del gobierno del estado)			
Código	Descripción	Frecuencia		%	
		Muestral	Expandida	Muestral	Expandida
1	Muy frecuente	9,699	5,275,227	33.9	35.0
2	Frecuente	13,430	7,217,881	46.9	47.9
3	Poco frecuente	4,194	2,004,446	14.6	13.3
4	Nunca	388	173,881	1.4	1.2
9	No sabe o no responde	940	409,872	3.3	2.7
Total		28,651	15,081,307	100.0	100.0

Campo		P3_3_3 (En áreas del gobierno federal)			
Código	Descripción	Frecuencia		%	
		Muestral	Expandida	Muestral	Expandida
1	Muy frecuente	10,414	5,638,156	36.3	37.4
2	Frecuente	12,182	6,622,627	42.5	43.9
3	Poco frecuente	4,345	2,046,838	15.2	13.6
4	Nunca	486	228,351	1.7	1.5
9	No sabe o no responde	1,224	545,335	4.3	3.6
Total		28,651	15,081,307	100.0	100.0

**III. P 3.5 Comparándola situación actual con la de hace doce meses (un año atrás), ¿considera que la corrupción en el (ÁMBITO GEOGRÁFICO)...**

Campo		P3_5_1 (Municipio)			
Código	Descripción	Frecuencia		%	
		Muestral	Expandida	Muestral	Expandida
1	Ha aumentado	10,687	5,762,064	37.3	38.2
2	Ha disminuido	4,259	2,215,329	14.9	14.7
3	Sigue igual	13,152	6,872,063	45.9	45.6
4	No existe	75	46,025	0.3	0.3
9	No sabe o no responde	478	185,826	1.7	1.2
Total		28,651	15,081,307	100.0	100.0

Campo		P3_5_2 (Estado)			
Código	Descripción	Frecuencia		%	
		Muestral	Expandida	Muestral	Expandida
1	Ha aumentado	11,235	6,117,016	39.2	40.6
2	Ha disminuido	4,149	2,140,089	14.5	14.2
3	Sigue igual	12,681	6,559,112	44.3	43.5
4	No existe	59	36,233	0.2	0.2
9	No sabe o no responde	527	228,857	1.8	1.5
Total		28,651	15,081,307	100.0	100.0

III. P 3.6 De acuerdo con su experiencia, ¿considera que el próximo año (2012) la corrupción en el (ÁMBITO GEOGRÁFICO)...

Campo		P3_6_1 (Municipio)			
Código	Descripción	Frecuencia		%	
		Muestral	Expandida	Muestral	Expandida
1	Aumentará	9,140	5,030,558	31.9	33.4
2	Va a disminuir	6,054	3,120,473	21.1	20.7
3	Seguirá igual	12,232	6,407,520	42.7	42.5
4	No existirá	66	34,441	0.2	0.2
9	No sabe o no responde	1,159	488315	4.0	3.2
Total		28,651	15081307	100.0	100.0

Campo		P3_6_2 (Estado)			
Código	Descripción	Frecuencia		%	
		Muestral	Expandida	Muestral	Expandida
1	Aumentará	9,338	5,157,886	32.6	34.2
2	Va a disminuir	5,970	3,076,817	20.8	20.4
3	Seguirá igual	12,187	6,347,872	42.5	42.1
4	No existirá	63	32,070	0.2	0.2
9	No sabe o no responde	1,093	466662	3.8	3.1
Total		28,651	15081307	100.0	100.0

*Fuente: Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental, 2011,*

*Página oficial del INEGI, recuperado en junio de 2012, encuesta como recurso descargable:*

*<http://www.inegi.org.mx/sistemas/microdatos2/encuestas.aspx?c=30451&s=est>*

## ANEXO 4

**Tabla del Índice de Competitividad Internacional**

<b>1</b>	<b>Suiza</b>	<b>68.43</b>
<b>2</b>	Suecia	68.24
<b>3</b>	Noruega	65.82
<b>4</b>	Finlandia	65.47
<b>5</b>	Holanda	65.27
<b>6</b>	Reino Unido	64.62
<b>7</b>	Irlanda	64.61
<b>8</b>	Austria	64.20
<b>9</b>	Australia	62.86
<b>10</b>	Bélgica	62.79
<b>11</b>	Alemania	62.21
<b>12</b>	EUA	61.77
<b>13</b>	Canadá	61.30
<b>14</b>	Francia	60.06
<b>15</b>	Japón	57.61
<b>16</b>	España	57.22
<b>17</b>	Rep. Checa	54.80
<b>18</b>	Corea del Sur	54.45
<b>19</b>	Hungría	54.40
<b>20</b>	Italia	53.80
<b>21</b>	Portugal	52.37
<b>22</b>	Israel	50.98
<b>23</b>	Grecia	50.31
<b>24</b>	<u>Chile</u>	49.09
<b>25</b>	Polonia	48.64
<b>26</b>	Malasia	46.08

27	<u>Costa Rica</u>	43.95
28	Dinamarca	43.95
29	Sudáfrica	43.94
30	Panamá	42.62
31	<u>Brasil</u>	41.22
32	<u>México</u>	39.93
33	Tailandia	39.60
34	Rusia	39.55
35	<u>Argentina</u>	38.63
36	<u>Colombia</u>	38.04
37	China	37.31
38	Turquía	37.20
39	<u>Perú</u>	36.36
40	<u>Belice</u>	35.88
41	<u>El Salvador</u>	35.52
42	<u>Rep. Dominicana</u>	35.45
43	India	34.92
44	<u>Bolivia</u>	33.14
45	<u>Guatemala</u>	31.93
46	<u>Honduras</u>	31.63
47	<u>Venezuela</u>	31.02
48	<u>Nicaragua</u>	29.58

Nota: Países latinoamericanos subrayados

Fuente: Portal electrónico del Instituto Mexicano de Competitividad, 2007.



## ANEXO 5

**Cuadro 1 con elementos relativos a la función administrativa, Congresos Locales.**

<i>Entidad federativa</i>	<i>Estructura orgánica</i>	<i>Marco normativo</i>	<i>Informe de las sujetas obligadas</i>	<i>Facultades de las Unidades Administrativas</i>	<i>Objetivos o metas de las Unidades Administrativas</i>	<i>Servicios de las Unidades Administrativas</i>	<i>Directorios de servidores públicos</i>	<i>Domilio de la Unidad de Enlace</i>
Agascalientes	✓	✓	×	✓	✓	✓	✓	✓
Baja California	✓	✓	×	×	×	×	✓	✓
Baja California Sur	×	✓	×	×	×	×	✓	✓
Campeche	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Chiapas	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Chihuahua	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Coahuila	✓	✓	×	✓	✓	✓	✓	✓
Colima	✓	✓	×	✓	✓	✓	✓	✓
Distrito Federal	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Durango	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Edo. de México	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Guanajuato	✓	✓	×	✓	✓	✓	✓	✓
Oaxaca	✓	✓	×	×	×	×	✓	✓
Hidalgo	En la fecha en que fue consultada, no se pudo tener acceso a ella.							
Jalisco	✓	✓	✓	×	×	×	✓	✓
Michoacán de Ocampo	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Morelos	✓	✓	×	×	×	×	✓	✓
Nayarit	✓	✓	×	×	×	×	✓	✓
Nuevo León	✓	✓	×	×	×	×	✓	✓
Oaxaca	×	✓	×	×	×	×	✓	✓
Puebla	✓	✓	×	×	×	✓	✓	✓
Querétaro	✓	✓	×	✓	✓	✓	✓	✓
Quintana Roo	✓	✓	×	×	×	×	✓	✓
San Luis Potosí	✓	×	×	✓	✓	✓	✓	✓
Sinaloa	✓	✓	×	×	×	×	✓	✓
Sonora	✓	✓	×	×	×	×	✓	✓
Tabasco	✓	✓	×	✓	✓	✓	✓	✓
Tamaulipas	✓	✓	✓	×	×	×	✓	✓
Tlaxcala	✓	✓	×	×	×	×	✓	✓
Veracruz	✓	✓	✓	×	×	×	✓	✓
Yucatán	✓	✓	×	×	×	×	✓	✓
Zacatecas	×	✓	×	×	×	×	✓	✓

Fuente: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, *Reporte CESOP*, núm. 38, vol. 1, 2010, Cámara de Diputados, México, D.F

## ANEXO 6

**Cuadro 2 con elementos relativos a la función legislativa, Congresos Locales.**

<i>Entidad federativa</i>	<i>Orden del día</i>	<i>Gaceta Parlamentaria</i>	<i>Diario de Debates</i>	<i>Iniciativas y dictámenes y el estado en que se encuentran</i>	<i>Asistencia a sesiones del pleno</i>	<i>Votaciones nominales</i>	<i>Información de viajes oficiales</i>
Aguascalientes	✓	×	✓	✓	×	×	×
Baja California	×	×	✓	✓	✓	×	×
Baja California Sur	✓	×	✓	✓	×	×	×
Campeche	×	×	✓	✓	×	×	×
Chiapas	×	×	✓	✓	✓	×	×
Chihuahua	×	×	✓	✓	✓	×	×
Coahuila	×	✓	✓	✓	✓	✓	×
Colima	✓	✓	✓	✓	✓	✓	×
Distrito Federal	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Durango	×	×	×	✓	✓	✓	×
Edo de México	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Guanajuato	×	×	✓	✓	✓	✓	×
Guerrero	✓	×	✓	×	✓	×	×
Hidalgo	En la fecha en que fue consultada, no se pudo tener acceso a ella.						
Jalisco	×	×	✓	✓	✓	×	×
							No se cuenta con información, dado que no se han realizado viajes oficiales.
Michoacán de Ocampo	×	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Morelos	×	×	✓	✓	✓	×	×
Nayarit	×	×	✓	✓	✓	×	×
Nuevo León	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Oaxaca	×	×	✓	✓	✓	✓	×
Puebla	✓	×	✓	✓	✓	✓	×
Querétaro	×	✓	✓	✓	✓	✓	×
Quintana Roo	×	×	✓	×	×	×	×
San Luis Potosí	✓	✓	✓	✓	✓	✓	×
Sinaloa	×	×	✓	✓	×	×	×
Sonora	×	×	✓	✓	✓	×	×
Tabasco	✓	✓	✓	✓	✓	✓	×
Tamaulipas	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Tlaxcala	×	×	✓	✓	✓	×	×
Veracruz	×	×	×	✓	✓	✓	×
Yucatán	×	×	×	✓	×	×	×
Zacatecas	×	×	×	×	×	✓	✓

Fuente: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, *Reporte CESOP*, núm. 38, vol. 1, 2010, Cámara de Diputados, México, D.F

## ANEXO 7

### **Fragmento de la Ley De Transparencia y Acceso a la Información Pública y de Gobierno del Estado de San Luis Potosí.**

Estos artículos establecen la información que deben publicar todas las dependencias.

#### ***TITULO CUARTO. DE LA INFORMACION PUBLICA QUE DEBE DIFUNDIRSE DE OFICIO***

##### ***CAPITULO I. Del Contenido de la Información Pública de Oficio***

**ARTICULO 18.** *Todas las entidades públicas deberán poner a disposición del público y, difundir de oficio, a través de los medios electrónicos disponibles, la información completa y actualizada sobre sus indicadores de gestión y el ejercicio de los recursos públicos, así como:*

- I.** *Los índices y catálogos de información en posesión de cada ente obligado;*
- II.** *Las leyes, reglamentos, decretos, acuerdos, circulares, Periódico Oficial del Estado, y demás disposiciones administrativas o instrumento legal, que le dan sustento al ejercicio de sus funciones públicas;*
- III.** *La información acerca de los sistemas, procesos, oficinas, ubicación, teléfonos, horario de atención, página electrónica, cuotas y responsables de atender las solicitudes de acceso a la información, así como las solicitudes recibidas y las respuestas dadas por los servidores públicos;*
- IV.** *El nombre, puesto, domicilio oficial, teléfono y dirección electrónica de los servidores públicos responsables de atender las solicitudes de acceso, y*
- V.** *La información de utilidad e interés público que contribuya a la transparencia gubernamental y social, a la rendición de cuentas, y al mejor ejercicio del derecho de acceso a la información pública.*

**ARTICULO 19.** *Además de la señalada en el artículo 18 de esta Ley, las entidades públicas deberán poner a disposición del público, de oficio, en forma completa y actualizada, la siguiente información:*

- I.** *La creación, fusión, modificación o extinción de las áreas de apoyo administrativo de los poderes del Estado;*
- II.** *La estructura orgánica, normatividad, nombramientos y funciones que realiza cada dependencia y unidad administrativa;*
- III.** *El directorio de servidores públicos con referencia a su nombramiento oficial, tabulador, sueldos, salarios, remuneraciones mensuales por puesto, viáticos, viajes, gastos de representación, así como cualquier percepción o remuneración que reciban los servidores en ejercicio de sus funciones; en este caso no se podrá apelar al derecho de protección de datos personales;*
- IV.** *Los manuales de organización, servicios que se ofrecen, trámites, requisitos y formatos, así como los documentos que contengan las políticas de cada dependencia y unidad administrativa, que incluya metas, objetivos y responsables de los programas operativos a desarrollar;*

- V.** *La agenda de actividades de los titulares de las dependencias públicas, reuniones públicas de los diversos consejos, gabinetes, cabildos, sesiones plenarias y sesiones de trabajo a las que convoquen las entidades públicas;*
- VI.** *La información contenida en las minutas, acuerdos y actas de las reuniones oficiales de sus órganos colegiados, salvo que por disposición expresa de la ley, se determine que deban realizarse con carácter reservado;*
- VII.** *Las convocatorias e información acerca de los permisos, licencias, concesiones, licitaciones de obras, adquisiciones, arrendamientos, prestación de servicios y autorizaciones otorgadas por las entidades públicas. Así como, las opiniones, argumentos, datos finales incluidos en los expedientes y documentos que contengan los resultados de los procedimientos administrativos aludidos;*
- VIII.** *La información contenida en los documentos y expedientes administrativos, que se produzcan en los procesos para suscribir contratos, realizar licitaciones y todo tipo de actos y decisiones administrativas, relacionadas con la adquisición, arrendamiento, concesiones y prestación de bienes y servicios;*
- IX.** *Los informes anuales de actividades, los balances generales y estados financieros, de acuerdo a los principios de contabilidad generalmente aceptados;*
- X.** *La información sobre la situación económica, estados financieros y endeudamiento de las entidades públicas, incluyendo una lista de los bienes inmuebles y de los vehículos adscritos a las mismas;*
- XI.** *La información de los movimientos de ingresos y egresos, que deberán contener, en el caso de egresos, el monto, beneficiario, concepto, fecha, folio, institución bancaria y funcionario que lo autoriza. En el caso de ingresos, el número de entero, monto, concepto, contribuyente y fecha;*
- XII.** *Los contratos de prestación de servicios que establezcan personas físicas o morales con las entidades públicas, y todo documento e informe relacionado con los mismos;*
- XIII.** *Los convenios que el gobierno realice con la Federación, con otros estados y con los municipios, siempre que no versaren sobre seguridad nacional o seguridad pública;*
- XIV.** *Los convenios que las entidades públicas celebren con organizaciones no gubernamentales, sindicatos, partidos políticos, asociaciones políticas, instituciones de enseñanza privada, fundaciones e instituciones públicas del Estado de San Luis Potosí, de otro Estado, de la Federación, o de otro país. Cuando se trate de convenios que impliquen transferencias financieras con cargo al presupuesto público, en el convenio se establecerá el fundamento jurídico, los responsables de su recepción y ejecución, el programa y los tiempos de aplicación, y se exigirá un informe de ejecución de los fondos, que también deberá hacerse público;*
- XV.** *Los contratos, convenios y condiciones generales de trabajo, que regulen las relaciones laborales del personal sindicalizado y de confianza que se encuentre adscrito a las entidades públicas; así como, la relación del personal sindicalizado, y las prestaciones económicas o en especie que se hayan entregado a los sindicatos por parte del empleador;*
- XVI.** *Los resultados de los concursos, licitaciones, adquisiciones, arrendamientos, concesiones y prestación de servicios deberán contener información precisa, acerca del contrato, el monto, el nombre del proveedor, contratista o de la persona física o jurídica con quien o quienes se haya celebrado el contrato, plazos de cumplimiento y mecanismos de participación e intervención ciudadana;*

- XVII.** Cuando se trate del otorgamiento de concesiones, licencias, permisos o autorizaciones a particulares, la información al respecto deberá contener el nombre o razón social del titular, el concepto y los objetivos de la concesión, licencia, autorización o permiso, el fundamento legal y el tiempo de vigencia;
- XVIII.** La información detallada de las obras que directa o indirectamente tienen que ejecutar con cargo al presupuesto público, con préstamos, subvenciones o aportaciones privadas de carácter nacional e internacional. En este caso, deberá precisarse el monto, lugar, plazo de ejecución, entidad pública y servidores públicos responsables de la obra, y mecanismos de vigilancia ciudadana;
- XIX.** La información contenida en los documentos y expedientes relativos a todo tipo de auditorías concluidas y realizadas, para evaluar el ejercicio presupuestal y la gestión de cada dependencia o unidad administrativa del Estado y los municipios, que realicen la Contraloría del Estado, las contralorías internas, la Auditoría Superior del Estado, o la Auditoría Superior de la Federación, o las equivalentes de cualquiera de todas las anteriores, así como las aclaraciones que correspondan;
- XX.** El programa de trabajo de los titulares de las entidades públicas, dependencias y unidades administrativas, y el informe de labores y actividades. Esta información deberá hacerse pública, a más tardar quince días hábiles después de haberse producido;
- XXI.** La información presupuestal detallada que contenga por lo menos los datos acerca de los destinatarios, usos, montos, criterios de asignación, mecanismos de evaluación e informes sobre su ejecución. Además, deberá difundirse la información relativa a los montos recibidos por concepto de multas, recargos, cuotas, depósitos y fianzas, señalando el nombre de los responsables de recibirlos, administrarlos y ejercerlos;
- XXII.** La información de los padrones de beneficiarios de los programas sociales aplicados por el Estado y los municipios, así como, la información sobre el diseño, montos, acceso, ejecución y beneficiarios de los programas de subsidio;
- XXIII.** La información sobre la ejecución del presupuesto aprobado a las entidades públicas previstas en la presente Ley, que deberá actualizarse trimestralmente; así como, los criterios de asignación, el tiempo de ejecución, los mecanismos de evaluación, y los responsables de su recepción y ejecución final;
- XXIV.** Las acciones, controversias y juicios entre poderes públicos del Estado de San Luis Potosí, entre sí, y con la Federación;
- XXV.** La información acerca de la planeación, programación, gasto y contenidos de la información que difundan a través de los diversos medios escritos y electrónicos a su cargo, o en el tiempo que contraten para ello. El contenido de la información deberá atender a criterios de imparcialidad, objetividad, veracidad y oportunidad;
- XXVI.** Los trabajos, informes, estudios, análisis y reportes generados por despachos de consultoría privada, contratados por las entidades públicas, y
- XXVII.** Los resultados de estudios y encuestas de opinión pública realizadas o contratadas.

## ANEXO 8

### Cuadros basados en la evidencia publicada a manera de datos oficiales en el portal electrónico de la CEGAIP.

Los siguientes cuadros fueron elaborados con base en la información publicada por la CEGAIP en su página de internet y complementados con la información obtenida de las entrevistas.

- **A) Sobre las resoluciones.** Con datos de:  
<http://www.ceaipslp.org.mx/ceaip/index.php/resoluciones>

Acuerdos de finalización de procedimientos	Solo disponibles datos de 2013 y 2014
<b>2009</b>	Sin datos disponibles
<b>2010</b>	Sin datos disponibles
<b>2011</b>	Sin datos disponibles
<b>2012</b>	Sin datos disponibles

- **B) Resoluciones de recursos de revisión.** Con datos de:  
<http://www.ceaipslp.org.mx/ceaip/index.php/resoluciones/170-resoluciones-de-rev>  
(Ahí se enumera el último número de registro de las resoluciones similares, con lo que es posible inferir los que fueron presentados anteriormente, el cuadro siguiente hace referencia al mayor número de registro, aún si está resuelto en años posteriores)

Resoluciones de Recurso de Revisión	Mayor número de registro
<b>2008</b>	3
<b>2009</b>	6
<b>2010</b>	6
<b>2011</b>	Sin dato
<b>2012</b>	Sin dato

- **C) Resoluciones de Procedimiento de Imposición de Sanciones (denominadas PISA y PAIS).**

Este apartado sirve como evidencia de que las sanciones han sido usadas para motivar el cambio en el comportamiento de los funcionarios, específicamente se hace referencia a las sanciones económicas, pues otros tabuladores se refieren a la revocación de actos impugnados o de otras medidas de apremio.

La metodología es la misma que en el inciso B)

Con datos de: <http://www.cegaislp.org.mx/cegaip/index.php/resoluciones/169-resoluciones-de-pisa-y-pais>

<b>Resoluciones de procedimiento de imposición de sanciones (PISA / PAIS)</b>	<b>Mayor número de registro</b>
<b>2008</b>	47
<b>2009</b>	44
<b>2010</b>	43
<b>2011</b>	2
<b>2012</b>	22
<b>2013</b>	8

- **D) Resoluciones de Queja: más sencillo que obtener la sanción al funcionario, es la interposición de la queja ante la CEGAIP, por lo que es un dato con cifras muy elevadas. La metodología es la misma que en el inciso B)**

Con datos de: <http://www.cegaislp.org.mx/cegaip/index.php/resoluciones/168-resoluciones-de-queja>

<b>Resoluciones de queja atendidas</b>	<b>Mayor número de registro</b>
<b>2008</b>	Sin dato
<b>2009</b>	1574
<b>2010</b>	3649
<b>2011</b>	3137
<b>2012</b>	4783
<b>2013</b>	425

- **E) Resoluciones de queja sobre la propia CEGAIP**
- Los datos solo contemplan 3 años; La metodología es la misma que en el inciso B)  
<http://www.ceaipslp.org.mx/ceaip/images/archivos/resoluciones%20de%20queja%20vs%20ceaip.pdf>

<b>Resoluciones de queja sobre la CEGAIP</b>	<b>Mayor número de registro</b>
<b>2013</b>	2
<b>2012</b>	16
<b>2011</b>	3
<b>2008 - 2010</b>	Sin datos

- **F) Informe de Solicitudes atendidas:**

Esta parte refiere al número de solicitudes que fueron recibidas, por lo que en donde fue posible se utilizó el dato publicado, y en donde no había se complementó con información de la entrevista con el informante A (marcado con \*). Datos en:  
<http://www.ceaipslp.org.mx/ceaip/index.php/component/content/article?id=98>

<b>Solicitudes atendidas</b>	<b>Mayor número de registro</b>
<b>2008</b>	1419 *
<b>2009</b>	7200 *
<b>2010</b>	9980 *
<b>2011</b>	Sin dato
<b>2012</b>	10749
<b>2013</b>	210 (dato incompleto)

- **G) Número de Capacitaciones:**

El dato que aparece en los indicadores de gestión Detalla las actividades de la Dirección de Capacitación y Vinculación Social, pero junta las capacitaciones de ciudadanos y las de funcionarios, además de otras reuniones de trabajo.  
<http://www.ceaipslp.org.mx/ceaip/index.php/component/content/article?id=174>



Hay un informe exhaustivo de las actividades de la dirección presentado por mes, en dónde si se hace una diferencia de destinatarios, pero con un desglose por mes que requeriría hacer un examen detallado de cada año para poder hacer una generalización.

- 2009: <http://www.cegaiplp.org.mx/cegaip/images/archivos/articulo18/18-5/capacitacion2009.pdf>
- 2010 - <http://www.cegaiplp.org.mx/cegaip/images/archivos/articulo18/18-5/capacitacion2010.pdf>
- 2011 - <http://www.cegaiplp.org.mx/cegaip/images/archivos/articulo18/18-5/capacitacion2011.pdf>
- 2012 - <http://www.cegaiplp.org.mx/cegaip/images/archivos/articulo18/18-5/capacitacion2012.pdf>

- **H)** Obligaciones de transparencia: en cumplimiento al **Art. 18**. *Todas las entidades públicas deberán poner a disposición del público y, difundir de oficio, a través de los medios electrónicos disponibles, la información completa y actualizada sobre sus indicadores de gestión y el ejercicio de los recursos públicos.*

- PRESUPUESTO ASIGNADO: con datos de -

<http://www.cegaiplp.org.mx/cegaip/index.php/component/content/article?id=86>

En la primera casilla del siguiente cuadro aparece el año, en la segunda el presupuesto autorizado por el Congreso en el Presupuesto de Egresos y en la tercera ese mismo presupuesto aumentado con lo que la dependencia recibe por multas cobradas y por lo que denomina “ingresos extraordinarios”:

Año	Presupuesto asignado	Monto acumulado
2009	\$13,956,393	Sin dato
2010	\$14,654,213	Sin dato
2011	\$15,386,924	\$16,856,690
2012	\$15,694,662	\$16,176,704
2013	\$16,243,976	\$16,337,708

INDICADORES DE GESTIÓN: Con datos de -

<http://www.cegaiplp.org.mx/cegaip/index.php/component/content/article?id=85>

Los indicadores comprenden archivos extensos y sumamente detallados que incorporan una gran cantidad de datos meramente cuantitativos, por lo que no es factible sintetizarlos en un cuadro para generalizar una opinión en este apartado, sin embargo, hay dos observaciones resaltables:

- Incluso cuando el dato del indicador menciona que por su naturaleza NO APLICA, hay ocasiones en que el porcentaje de cumplimiento de ese mismo indicador se posiciona en un 100% de cumplimiento
- Se menciona varias ocasiones que los mecanismos de participación ciudadana NO APLICAN, aunque ello sería benéfico en cuestiones de transparencia.
- Para corroborar lo anterior, aquí están los enlaces para indicadores de 2009 a 2012.  
<http://www.ceaipslp.org.mx/ceaip/images/archivos/articulo18/18/indicadores2009.pdf>  
<http://www.ceaipslp.org.mx/ceaip/images/archivos/articulo18/18/indicadores2010.pdf>  
<http://www.ceaipslp.org.mx/ceaip/images/archivos/articulo18/18/indicadores2011.pdf>  
<http://www.ceaipslp.org.mx/ceaip/images/archivos/articulo18/18/indicadores2012.pdf>
- **I)** en cumplimiento al artículo 19 se publica una serie de datos diversos sobre la organización y su funcionamiento interno, destacan en particular la fracción XXVII que menciona que hasta la fecha la CEGAIP no ha realizado estudios o encuestas de opinión a la ciudadanía; o la fracción XXVI que menciona que como trabajos, informes, estudios, análisis y reportes de consultoría privada solamente se contempla un apoyo legal y asesoría para la contraloría interna en 2011 y uno que inicio en 2013 con el CIDE.
- **J) Personal de la CEGAIP:**  
 Este rubro del artículo 19 destaca para fines del capítulo 6 de este trabajo, con datos de: <http://www.ceaipslp.org.mx/ceaip/index.php/component/content/article?id=114>  
 Resulta un cuadro con una casilla dedicada a personal de base de la CEGAIP, y otra casilla que comprende aquellos que han sido contratados por periodos específicos. Con lo anterior se da a notar que el incremento en el personal, tal como fue dicho en entrevistas, en realidad no ha sido suficiente.

Año	Personal CEGAIP	Contratados Asimilables
2009	Variable 22 - 28	5
2010	Variable 23 – 26	Variable 5 – 10
2011	27	11
2012	27	10
2013	24	8

## BIBLIOGRAFÍA

- **Ackerman**, J. (2004). “Co-governance for accountability: beyond *exit* and *voice*”, en *World Development*, num. 32, pp. 447-463.
- **Ackerman**, J. (2006), “Sociedad civil y rendición de cuentas”, en AAVV, Elecciones y ciudadanía en el Distrito Federal. México: Instituto Electoral del Distrito Federal, pp. 11-49.
- **Allison**, G. (1969) “Conceptual models and the cuban misils crisis” en *The American Political Science Review*”, LXIII, num. 3, pp. 689 – 718.
- **Almond**, G. (1965) “A Developmental Approach to Political System”, en *World Politics*, Vol. 17 No. 2. Pp. 183 - 214.
- **Arellano**, D. y **Cabrero**, E. (1994) *Cambio en organizaciones públicas en México: dos casos de estudio*, México: CIDE, Cuaderno de Trabajo, núm. 25.
- **Arellano**, D., **Cabrero**, E., & **Del Castillo**, A. (2000). *Reformando al gobierno: Una visión organizacional del cambio gubernamental*. México DF: Porrúa/CIDE
- **Arellano**, D. (2007) “Fallas de Transparencia: hacia una incorporación efectiva de políticas de transparencia en las organizaciones públicas” en *Convergencia*, vol. 14, núm. 45, pp. 31 – 46.
- **Arellano**, E. y **Díaz**, C. (2010) “Ley federal de Transparencia: situación actual y temas de debate” en *Reporte CESOP*, núm. 38, vol. 1, 2010, Cámara de Diputados, México, D.F. pp. 16 – 25.

- **Audirac, C.** (2007) *Desarrollo organizacional y consultoría*, México: Trillas.
- **Banco Interamericano de Desarrollo**, Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (2006) *La Política Importa: Democracia y Desarrollo en América Latina*. Washington, D.C.: BID.
- **Batley, R.** (2004) “The Politics of Service Delivery Reform” en *Development and Change*, Vol. 35, No. 1. Pp. 31 – 56.
- **Béjar L.** (2001) “La (re) institucionalización del poder legislativo en México”, en *Revista Mexicana de Sociología*, núm. 3/2001, pp. 99-133.
- **Blondel, J.** “About Institutions, Mainly, but not Exclusively, Political”, en Rhodes, S. y Binder, S. y Rockman, B. (Eds) (2006) *The Oxford Handbook of Political Institutions*. Nueva York: Oxford University Press.
- **Bobbio, N.** (1991) *Diccionario de Política*. México, D.F: Siglo XXI.
- **Bobbio, N.** (1989): *Estado, Gobierno y Sociedad*. México, Fondo de Cultura Económica.
- **Bonina, C.** (2005) *Tecnologías de Información y Nueva Gestión Pública: experiencias de gobierno electrónico en México*. México, D.F.: CIDE, Cuaderno de Trabajo, núm. 167.
- **Buchanan, J.** (1986) *Liberty, market and the state*, Nueva Jersey: New York University Press.
- **Cabrero, E.** (2002): Ponencia presentada en la conferencia *México contra la corrupción*, México, 16 de abril de 2002. En *Convergencia, Revista de Ciencias Sociales*, Vol. 19 Núm. 58. 2012.

- **Caldera, A.** (2012) “Políticas, agenda y participación ciudadana”, en *De la Administración Pública a las Políticas Públicas; Ensayos desde la Ciencia Política*. México: Universidad de Guanajuato.
- **Canales, D.** (2009) “Transparencia y Rendición de Cuentas en una Democracia Constitucional. De la necesidad de crear un Tribunal Federal de Fiscalización Superior para México”. Verificado al 11 de febrero de 2014, Recurso disponible en línea: [http://www.infodf.org.mx/nueva\\_ley/22/7/davidalonsocanalesvargas.pdf](http://www.infodf.org.mx/nueva_ley/22/7/davidalonsocanalesvargas.pdf)
- **Casar, A. y Maldonado, C.** (2008) *Formación de agenda y procesos de toma de decisiones: una aproximación desde la ciencia política*, Documento de Trabajo núm. 207, CIDE, México.
- **Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública,** *Reporte CESOP*, núm. 38, vol. 1, 2010, México, D.F.: Cámara de Diputados.
- **Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo** (2010) *Gestión pública Iberoamericana para el siglo XXI*, Santo Domingo: CLAD.
- **Child, J.** (1984) *Organization. A Guide to Problems and Practice*, Londres: Harper & Row.
- **Cohen, M. March, J. y Olsen, J.** (1972) “A Garbage Can Model of Organizational Choice”. En *Administrative Science Quarterly*, Vol. 17.No. 1. Pp. 1 – 25.
- **Colombo, P.** (2003). *Gobierno, Léxico de política*. Buenos Aires: Nueva Visión.
- **Colomer, J.** (2001) *Instituciones Políticas*, Barcelona: Ariel.
- **Colomer, A.** (1990) *Introducción al constitucionalismo iberoamericano*, Madrid: Ediciones de Cultura Hispánica.
- **Comisión Económica y Social Para Asia y el Pacífico (CESPAP-ONU).** ‘*What is Good Governance?*’ recurso electrónico, disponible en:

<http://www.unescap.org/pdd/prs/projectactivities/ongoing/gg/governance.asp>

revisado a julio de 2012.

- **Comisión Estatal de Garantía de Acceso a la Información Pública de San Luis Potosí**, portal electrónico oficial, recurso electrónico disponible en: <http://www.cegaipslp.org.mx/cegaip/index.php>, verificado al 1 de julio de 2012.
- **Constitución Política del Estado de San Luis Potosí**, publicada en el Periódico Oficial del Estado Libre y Soberano de San Luis Potosí el 8 de octubre de 1917. Reformada por última vez en 2011.
- **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917. Reformada por última vez en 2013.
- **Consulta Mitofsky**, *Índice de Confianza en las instituciones*, 2010, 2011 y 2012, recurso en línea: <http://consulta.mx/web/index.php/estudios/mexico-opina/392-confianza-en-las-instituciones>.
- **Coronilla, C.** (1993) *Diversos enfoques del cambio organizacional*, México: CIDE, Cuaderno de Trabajo, núm. 14.
- **Crozier, M.** (1964), *The bureaucratic phenomenon*, Chicago: Chicago University Press.
- **Crozier, M. y Friedberg, E.** (1990) *El Actor y el Sistema*. Alianza: México.
- **Dahl, R.** (1989) *La poliarquía, participación y oposición*. Madrid: Tecnos.
- **Darwin, C.** (1859) *El Origen de las Especies*. Reino Unido. Versión electrónica, verificada al 25 de mayo de 2012, disponible en: <http://centros.edu.xunta.es/ceipcondesadefenosa/bibliocondesa/proxectos/darwin/documentos/orixe.pdf>

- **Del Castillo, A.** (1996a) *El cambio en organizaciones gubernamentales: entre la planeación y la ambigüedad*. México, D.F.: CIDE, Cuaderno de Trabajo, núm. 47.
- **Del Castillo, A.** (1996b) *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional: conceptos y enunciados explicativos*. México, D.F.: CIDE. Cuaderno de Trabajo, núm. 44.
- **Del Castillo, A.** (1997) *Transformación institucional en organizaciones gubernamentales: elementos para el análisis del cambio adaptativo*. México, D.F.: CIDE, Cuaderno de Trabajo, núm. 52.
- **Del Castillo, A. y Guerrero, M.** (2003) *Percepciones de la corrupción en la ciudad de México ¿Predisposición al acto corrupto?* México, D.F.: CIDE, Cuaderno de Trabajo, núm. 134.
- **Deutsch, K.** (1952) "On communication models in the Social Sciences" En *The Public Opinion Quarterly*. Vol. 16. No. 3. Pp. 356 – 380.
- **Diamond L. y Morlino, L.** (eds.) (2005) *Assessing the Quality of Democracy*. Baltimore: The John Hopkins University Press.
- **De la Rosa, A.** (1995) *El diagnóstico de la empresa*, Madrid: Díaz de Santos.
- **Downs, A.** (1967), *Inside Bureaucracy*, Illinois: Waveland Press.
- **Dryzek, J.** "La Lógica Informal del Diseño Institucional", en Goodin, R. (Comp) (2003) *Teoría del Diseño Institucional*. Barcelona: Gedisa.
- **Dryzek, J.** (1998) "The mismeasure of political man" en *Journal of politics*, num. 50, pp. 705 – 725.

- **Dubet**, F. (2001) "Plaidoyer pour l'intervention sociologique", en Vrancken, D., Kuty, O. (dirs.), *La Sociologie et l'intervention. Enjeux et perspectives*, Bruselas: De Boeck.
- **Duhem**, M. (2006) "La importancia de definir un concepto de calidad de la democracia" en *El Cotidiano*, Vol. 21, Núm. 140, pp. 58 - 66.
- **Dussage**, M. (2010) "Combate a la Corrupción y Rendición de Cuentas: avances, limitaciones, pendientes y retrocesos" en Méndez, J. (coord.) *Los grandes problemas de México. V. 13: Políticas Públicas*. 2010, El Colegio de México.
- **Dussel**, E. (2006) *20 Tesis de Política*. México, D.F.: Editorial Siglo XXI.
- **Duverger**, M. (1970) *Instituciones políticas y Derecho Constitucional*. (5ª ed.) Barcelona: Ariel.
- **Dye**, T. (1972) *Understanding Public Policy*, Nueva Jersey: Prentice Hall.
- **Easton**, D. (1992) "Categorías para el análisis sistémico de la política" en Battle, A. (1992) *Diez textos básicos de ciencia política*. Barcelona: Ariel.
- **Easton**, D. (1953) *The Political system: An inquiry into the state of Political Science*. Nueva York: Alfred A Knopf.
- **Edelman**, M. (1987) *Constructing the Political Spectacle*. Chicago: University of Chicago Press.
- **Elster**, J. (1983), *Sour grapes. Studies in the subversion of rationality*, Cambridge: Cambridge University Press.
- **Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental**, 2011, Página oficial del INEGI, encuesta como recurso descargable: <http://www.inegi.org.mx/sistemas/microdatos2/encuestas.aspx?c=30451&s=est>



- **Espinosa, M.** (2009) “La participación ciudadana como una relación socio-estatal acotada por la concepción de democracia y ciudadanía”, en *Andamios*, Vol. 5, Núm. 10. Pp. 71 – 109.
- **Flores, M. y Espejel, J.** (2008): “Corrupción y transparencia: una aproximación desde la filosofía política de Immanuel Kant” en *Espacios Públicos*, Vol. 11, Núm. 21. PP.- 44-63.
- **Franco, R. y Lanzaro, J.** (coord.) (2006) *Política y políticas públicas*. Argentina/ México: CEPAL/FLACSO.
- **Fung, A., Graham, M., Weil y D.,** (2007) *Full Disclosure: The Perils and Promise of Transparency*. 2007. Nueva York: Cambridge University Press.
- **Gargarella, R.** (2005) *El derecho a la protesta, el primer derecho*. Buenos Aires: Ad Hoc.
- **Gargarella, R.** (1999) *Las teorías de la justicia después de Rawls, un breve manual de filosofía política*. Buenos Aires: Paidós.
- **Georg, A. y Bennett, A.** (2005) “Case Studies and Theory Development in the Social Sciences” en *Belfer Center for Science and International Affairs*, Harvard University: Estados Unidos.
- **González, J.** (2010) “Algunos datos sobre transparencia y su legislación en las entidades federativas” en *Reporte CESOP*, núm. 38, vol. 1, 2010, Cámara de Diputados, México, D.F. pp. 26 – 36.
- **González, M.** (2010) “Los grupos parlamentarios como centros de gravitación política” en *Polis: Investigación y Análisis Sociopolítico y Psicosocial*, vol. 6, núm. 2, pp. 45-85.

- **Gonzalez-Rossetti, A.** (2005) *La factibilidad política de las reformas del sector social en América Latina*. México: CEPAL.
- **Goodin, R.** “Las Instituciones y su Diseño”, en Goodin, R. (Comp) (2003) *Teoría del Diseño Institucional*. Barcelona: Gedisa.
- **Goodin, R.** (Comp) (2003) *Teoría del Diseño Institucional*. Barcelona: Gedisa.
- **Guízar, R.** (1998) *Desarrollo organizacional. Principios y aplicaciones*, México: McGraw-Hill.
- **Gunn, L.** (1978), “Why is implementation so difficult?” En *Management Services in Government*, Vol. 33, pp. 169 - 176.
- **Hax, A. y Majluf, N.** (1991) *The Strategy Concept and Process: A Pragmatic Approach*. Nueva Jersey: Prentice Hall.
- **Hedlund, R.** (1984) “Organizational Attributes of Legislatures: Structure, Rules, Norms, Resources” En *Legislative Studies Quarterly*, Vol. 9 No. 1. Pp. 51 – 121.
- **Hicklin, A. Godwin, E.** (2009) “Agents of Change: The Role Of Public Managers in Public Policy” en *The Policy Studies Journal*, Vol. 37, No. 1, pp. 13 – 20
- **Hill, M.** (1997), *The Policy Process: A Reader* (2nd ed.) Nueva York: Prentice Hall/Harvester Wheatsheaf.
- **Huntington, S.** (1965) "Political Development and Political Decay" En *World Politics*. Vol. 17. No. 3. Pp. 386 – 430.
- **Huntington, S.** (1968). *Political Order in Changing Societies*. Connecticut: Yale University Press.
- **Inclán, S. e Inclán, M.** (2005) “Las reformas judiciales en América Latina y la rendición de cuentas del Estado” en *Perfiles Latinoamericanos*, núm. 26, pp. 55-82.

- **Jacobson**, N., Butterill, D. y Goering, P. (2005) “Consulting as a Strategy for Knowledge Transfer”; en *The Milbank Quarterly*, Vol.83, No.2, pp. 299-321.
- **Jobert**, B. (dir.) (1994), *Le tournant néo-libéral en Europe*, París : L’Harmattan.
- **Kant**, I. (1788 – Edición 2005) *Crítica de la razón práctica*. México, UNAM/UAM/FCE.
- **Krasner**, S. (1988) “Sovereignty: An Institutional perspective”, en *Comparative Political Studies*, num. 21, pp. 66-94.
- **Lahera**, E. (2006) “Encuentros y desencuentros entre política y políticas públicas” en Franco, R. y Lanzaro, J. (coord.) (2006) *Política y políticas públicas*. Argentina/ México: CEPAL/FLACSO.
- **Lanning** E. (1974) “A Typology of Latin American Political Systems” en *Comparative Politics*, Vol. 6, No. 3 pp. 367-394.
- **Lefort**, C. (1990) *La invención democrática*. Buenos Aires: Nueva Visión.
- **Legrand**, M. (2001) “Essor de l’intervention en sociologie”, en Vrancken, D., Kuty, O. (dirs.), *La Sociologie et l’intervention. Enjeux et perspectives*, Bruselas: De Boeck.
- **Le Grand**, J. (2003) *Motivation, Agency and Public Policy: Of Knights and Knaves, Pawns and Queens*. Nueva York: Oxford University Press.
- **Levine**, D. & **Molina**, E. (2007) “La calidad de la democracia en América Latina: una visión comparada” en *América Latina Hoy*, Vol. 45, pp. 17 – 46.
- **Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de San Luis Potosí**, publicada en el Periódico Oficial del Estado Libre y Soberano de San Luis Potosí, el 18 de octubre de 2007. Reformada por última vez en 2010.

- **Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental**, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 11 de junio de 2002. Reformada por última vez en 2012.
- **Lindblom, C.** (1991) *El proceso de elaboración de políticas públicas*. Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas, coedición con Porrúa.
- **Linz, J.** (1997). “Democracia presidencial o parlamentaria: ¿qué diferencia implica?” En Linz, J. & Valenzuela, A. (Comp.) *Las crisis del presidencialismo. Perspectivas comparativas* (pp. 25-143). Madrid: Alianza Universidad.
- **Lipsky, M.** (1981): “Street Level Bureaucracy: Dilemmas of the individual in Public Services” en *Michigan Law Review*, vol. 79, num. 4. Nueva York: Russell Sage Foundation. Pp. 811 – 814.
- **López, C.** (2010) “Tareas Pendientes en materia de transparencia y agenda legislativa” en *Reporte CESOP*, núm. 38, vol. 1, 2010, Cámara de Diputados, México, D.F. pp. 42 – 46.
- **Magallón, M., Calderón, G y Núñez, H.** (2012) “El Nuevo Institucionalismo y el Funcionamiento Institucional: Revisión Crítica para Analizar la Crisis de las Instituciones en México” en **Núñez, H.** (coord.) *La Crisis de las Instituciones en México*. Grupo Editorial HESS, México, D. F.
- **Malem, J.** (2002): *La corrupción, aspectos éticos, económicos, políticos y jurídicos*. Barcelona: Gedisa.
- **March, J. y Olsen, J.** “Elaborating the “New Institutionalism”, en Rhodes, S. Binder & B. Rockman (eds). (2006) *The Oxford Handbook of Political Institutions*. Nueva York: Oxford University Press.

- **March, J. y Olsen, J.** (1984) “The new institutionalism: organizational factors in political life” En *American Political Science Review*, Vol. 78, num. 2, pp. 734 - 749.
- **March, J. y Olsen, J.** (1989). *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*, Nueva York: The Free Press.
- **Martínez-Díaz, M. y Heras-Gómez, L.** (2012) “La transparencia y el acceso a la información a nivel local: el caso del municipio de Metepec, Estado de México” en *Convergencia, Revista de Ciencias Sociales*, Vol. 19 Núm. 58. Recurso en línea: [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S1405-14352012000100008&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S1405-14352012000100008&script=sci_arttext)
- **Méndez, J.** (2010). “El Servicio Profesional de Carrera en la Administración pública Federal” en *Los grandes problemas de México, Tomo XIII Políticas Públicas*. México, D.F.: El Colegio de México.
- **Meyer, J. y Rowan, B.** (1977) “Institutionalized organization: formal structure as myth and ceremony” en P. DiMaggio y W. Powell (eds) (1991) *The New Institutionalism In Organizational Analysis*. Chicago: The University of Chicago Press.
- **Morales, M.** (2008) “Evaluando la confianza institucional en Chile, una mirada desde los resultados LAPOP” en *Revista de Ciencia Política*, Vol. 28, No. 3, pp. 161 – 186.
- **Montesquieu, C. L.** (1750): *De L’esprit des Lois*. Francia (Trad. Altaya 1993).
- **Nacif, B.** (2004) “Las relaciones entre poderes ejecutivo y legislativo en México tras el fin del presidencialismo” en *Política y Gobierno*, Vol. XI. Núm. 1, México, pp. 9-41

- **Niskanen**, W. (1971), *Bureaucracy and representative government*, Chicago: Chicago University Press.
- **North**, D. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- **Ocampo**, R. y **Miexueiro**, G. (2010) “La transparencia y el acceso a la información pública en el poder legislativo federal y en los congresos locales”, en *Reporte CESOP*, núm. 38, vol. 1, 2010, Cámara de Diputados, México, D.F.
- **O’Donell**, G. (2001). "Accountability horizontal. La institucionalización legal de la desconfianza política", en *Isonomía, Revista de Teoría y Filosofía del Derecho*, No. 14, pp. 7-39.
- **O’Donnell**, G (1997) *Contrapuntos, Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*. Buenos Aires: Paidós.
- **O’Donnell**, G. (2007) *Disonancias, Críticas democráticas a la democracia*. Buenos Aires: Prometeo.
- **Olvera**, A. (2011) “Poderes Fácticos y democracia en México: sindicatos, caciques, monopolios y delincuencia organizada en un país en transición”. En *Ciudadanía y legitimidad democrática en América Latina*. Buenos Aires: Prometeo.
- **Opello**, W. (1986) “Portugal’s Parliament: An Organizational Analysis of Legislative Performance” en *Legislative Studies Quarterly*, Vol. 11, No. 3. Pp. 291 – 319.
- **Orwell**, G. (2007). *1984*, México: Porrúa. Décima Edición.
- **Packenham**, R. (1964) "Approaches to the Study of Political Development" En *World Politics*, Vol. 17, No. 1 Oct. pp. 108 - 120.

- **Parás P. y López, C.** (2007): “Auditoría de la democracia: México 2006”, en *Política y Gobierno*, vol. XIV, núm. 2, 2º semestre 2007, pp. 491-512.
- **Parsons, T.** (1951) *El Sistema Social*, Reino Unido: Cambridge University Press.
- **Parsons, T.** (1954). *Essays in Sociological Theory*, Nueva York: Free Press.
- **Paul, S.** (1992) “Accountability in Public Services: Exit, Voice and Control” en *World Development*, vol. 20, no. 7. Pergamon Press Ltd.: Gran Bretaña, pp. 1047 – 1060.
- **Pennock, J.** (1966) "Political Development, Political Systems, and Political Goods" En *World Politics*, Vol. 18, No. 3 Apr., pp. 415 - 434.
- **Pereira, C; Singh, S; y Mueller, B.** (2011) “Instituciones Políticas, hechura de las políticas y estabilidad política en América latina” En *Latin American Politics and Society*. Vol. 8, Pp. 60 – 90.
- **Pérez, A.** (2012) “El combate a la corrupción desde las políticas públicas: El caso mexicano en las administraciones panistas 2000 – 2010” en **Núñez, H.** (coord.) *La Crisis de las Instituciones en México*. Grupo Editorial HESS, México, D. F.
- **Pertuzé, C.** (2003): “Nuevos tiempos para la gestión pública: potenciando la transparencia” en *Revista Enfoques*. Núm. 1, pp. 19-27.
- **Pettit, P.** (1993). “Normes et choix rationels” en *Reseaux*, 62, pp. 87-112.
- **Pettit, P.** (2003) “El Diseño Institucional y la Elección Racional”, en Goodin, R. (Comp) *Teoría del Diseño Institucional*. Barcelona: Gedisa.
- **Pineda, N. y Salazar, A.** (2011) “La fiscalización sin dientes en el gobierno de Sonora 2004 y 2005” en *Frontera Norte*, vol. 23 núm. 46.

- **Política Digital** en Línea, ranking estatal de portales.gob 2012, publicado por Grupo Nexos. Disponible en:  
<http://www.politicadigital.com.mx/?P=leernoticia&Article=21552&c=112>
- **Portal electrónico del Instituto Mexicano para la Competitividad, A. C.**  
Recurso en línea: <http://imco.org.mx/es/> Índice de competitividad internacional, disponible en: <http://imco.org.mx/indices>
- **Price, I.** (2004) “Complexity, Complicatedness and Complexity: A New Science Behind Organizational Intervention?”; en *ECO, Special Double Issue*, Vol. 6, Nos. 1-2, pp. 40-48.
- **Pulzl, H. y Treib, O.** (2007) “Implementing Public Policy”. En *Handbook of Public Policy Analysis*, (Edit. Fischer, Miller y Sidney). Nueva York: CRC Press.
- **Powell, W. y DiMaggio, P** (1999). *El Nuevo Institucionalismo en el Análisis Organizacional*. México: Fondo de Cultura Económica.
- **Powell, W.** (2004) “The quality of democracy: the chain of responsiveness” en *Journal of Democracy*, vol. 15, No. 4, pp. 91 - 105.
- **Pressman, J. y Wildavsky, A.** (1973), *Implementation: how great expectations in Washington are dashed in Oakland, or why its amazing that Federal programs work at all, this being a saga of the Economic Development Administration as told by two sympathetic observers who seek to build morals on a foundation of ruined hopes*. Berkeley: University of California Press.
- **Price, If** (2004) “Complexity, Complicatedness and Complexity: A New Science Behind Organizational Intervention?”; en *E:CO*, Special Double Issue, Vol. 6, Nos. 1-2, 2004, pp. 40-48.



- **Puyana, J.** (2008) “El control legislativo de la burocracia: un estado del arte” En *Civilizar. Ciencias sociales y humanas*. Vol. 8 Num. 14. Pp. 63 – 83.
- **Quinn, R., Faerman, S., Thompson, M. y McGrath, M.** (1995) *Maestría en la gestión de organizaciones. Un modelo operativo de competencias*, Madrid: editorial Díaz de Santos.
- **Ranciere, J.** (2007) *El desacuerdo, política y filosofía*. Buenos Aires: Nueva Visión.
- **Reglamento Interior de la Comisión Estatal de Garantía de Acceso a la Información Pública**, publicado en el Periódico Oficial del Estado Libre y Soberano de San Luis Potosí, el jueves 17 de julio de 2008. Recurso electrónico: <http://www.ceaipslp.org.mx/images/stories/archivos/articulo18/18-2/reglamento%20interior.pdf>
- **Reyes, F.** (2008) “Corrupción: de los ángeles a los índices”, *Cuadernos de Transparencia*, No. 1, México: IFAI
- **Rhodes, R; Binder, S; Rockman, B.** (eds.) (2006) *The Oxford Handbook of Political Institutions*. Nueva York: Oxford University Press.
- **Rodríguez, D.** (2005) *Diagnóstico Organizacional*, México: Alfaomega.
- **Rodríguez, J.** (2004) “Estado y Transparencia: un paseo por la filosofía política”, *Cuadernos de Transparencia*, No. 4, México: IFAI.
- **Rodríguez, K.** (2000) “Reseña de “Reformando al Gobierno: Una visión organizacional del cambio gubernamental” de David Arellano, Enrique Cabrero y Arturo Del Castillo.” en *Gestión y Política Pública*, vol. IX, núm. 2. Pp. 415 – 418. CIDE, México.

- **Rosanvallon**, P. (2006) “La historia de la palabra “democracia” en la época moderna” en *Estudios Políticos*. Núm. 28, pp. 9-28.
- **Sartori**, G. (1970) “Concept Misformation in Comparative Politics”. En *American Political Science Review*, LXIV(4) 1033–1053.
- **Sartori**, G. (1992) *Elementos de Teoría Política*, Madrid: Alianza Editorial.
- **Schedler**, A. (2008) “¿Qué es la rendición de cuentas?”, *Cuadernos de Transparencia*, No. 3, sexta edición, México: IFAI.
- **Schmitter**, P. (2005) “Las virtudes ambiguas de la mención de cuentas” en *Metapolítica*, Num. 39, pp. 61 – 75.
- **Schneider**, A. y **Sidney**, M. (2009) “What Is Next for Policy Design and Social Construction Theory”. En *Policy Studies Journal*. Vol. 37.No.1. pp. 103 – 119.
- **Schumpeter**, A.J (1954): *History f Economic Analysis*. Nueva York: Oxford University Press (Trad. Ariel 1971).
- **Schvarstein**, L. (1998) *Diseño de organizaciones. Tensiones y paradojas*, Buenos Aires: Paidós.
- **Scott**, W. (2001). *Institutions and Organisations*, California: Sage Publications.
- **Secretaría de la Función Pública**, Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción, (2008 – 2012), verificado al 15 de junio de 2013 y disponible como recurso electrónico en: <http://www.programaanticorruptcion.gob.mx/web/doctos/pnrctcc/espanol.pdf>
- **Selvini**, M. *et al* (1994) “Una psicóloga en un centro de investigación” en *Al frente de la organización. Estrategia y táctica*, Barcelona: Paidós.

- **Shepsle**, K. “Acuerdos políticos en los marcos institucionales”, en Goodin, R. (Comp) (2003) *Teoría del Diseño Institucional*. Barcelona: Gedisa.
- **Shugan**, S. (2004) “Editorial: Consulting, Research, and Consulting Research”; en *Marketing Science*, Vol. 23, No. 2, pp. 173-179.
- **Shugart**, M y Haggard, S. (2001). “Institutions and Public Policy in Presidential Systems” In Haggard, S. y McCubbins, M. (Ed.). *Presidents, Parliaments, and Policy*, (pp. 64-102). Nueva York: Cambridge University Press.
- **Simon**, H. (1947) *The administrative behavior*, Nueva York: Free Press.
- **Simon**, H. (1995) “Organizations and Markets”, en *Journal of Public Administration Research and Theory*, n. 5.
- **Smith**, A. (1776): *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth Of Nations*. (Edición 1994) Barcelona: Alianza.
- **Sosa**, J. (2009) “A 25 años de cambio administrativo en México: La situación del Gobierno y la Gestión Pública”, en María del Carmen Pardo (Coord.), *Nuevas tendencias en la teoría y en la práctica de la Administración y de las Políticas Públicas*. México, El Colegio de México.
- **Stake**, R. (2005) *Investigación con estudio de casos*. Tercera Edición, Morata: España.
- **Stein**, E. y **Tomassi**, A. (2006) “La política de las políticas públicas”, en *Política y Gobierno*. Vol. 13, No.2. pp. 393 – 416.
- **Stigler**, J.G. (1981): *The Economist as Preacher*. Chicago: The University of Chicago Press.

- **Suárez, F., Agoff, S., Bez, Z. y Isuani, F.** (1999) *Analista organizacional. ¿Profesión o saber?*, Buenos Aires: Macchi.
- **Surel, Y.** (2006) “Relaciones entre la política y las políticas públicas” en Franco, R. y Lanzaro, J. (coord.) (2006) *Política y políticas públicas*. Argentina/ México: CEPAL/FLACSO.
- **Transparencia Internacional**, *Índice de Percepción de la Corrupción*: Página oficial de Transparency International. Recurso en línea:  
<http://www.transparency.org/> y <http://www.transparency.org/cpi2012/results>
- **Thomas, J. y Grindle, M.** (1990), “After the Decision: Implementing Policy Reforms in Developing Countries”, en *World Development*, Vol. 18, Num. 8, pp. 1163 - 1181.
- **Von Beyme, C.** “ Political Institutions”, en Rhodes, R; Binder, S; Rockman, B. (eds.) (2006) *The Oxford Handbook of Political Institutions*. Nueva York: Oxford University Press.
- **Warner, M. y Hefetz, A** (2002): “Applying market solutions to public services: an Assessment of Efficiency, Equity and Voice”. En *Urban Affairs Review*. Vol. 38, Núm. 1. pp. 70 - 89
- **Watson, A., Rodgers, T. y Dudek, D.** (1998) “The Human Nature of Management Consulting: Judgment and Expertise”; en *Managerial and Decision Economics*, Vol. 19, No. 7/8, pp. 495-503.
- **Weber, M.** (1964) *Economía y Sociedad: Esbozo de Sociología Comprensiva; I*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica. 2ª Edición en Español.
- **Weber, M.** (1919). “La Política como vocación” en *El político y el Científico*. Barcelona: Alianza Editorial.

- **Williamson, O.** (1991), *Mercados y jerarquías: su análisis y sus implicaciones anti-trust*, México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- **Yin, R.** (2003) *Case Study Research: Design and Methods*; third edition. SAGE Publications: Estados Unidos.