

UACM

Universidad Autónoma
de la Ciudad de México

Nada humano me es ajeno

COLEGIO DE HUMANIDADES Y CIENCIAS SOCIALES

LICENCIATURA EN CIENCIA POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN URBANA

**TRANSPARENCIA EN LA JUNTA DE COORDINACIÓN POLÍTICA:
EL CASO DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS, LX LEGISLATURA**

TRABAJO RECEPCIONAL:
PARA OBTENER EL TÍTULO DE LICENCIADO EN
CIENCIA POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN URBANA

PRESENTA:
VÍCTOR HUGO PATIÑO VÁZQUEZ

DIRECTORA DEL TRABAJO RECEPCIONAL:
DRA. REBECA REZA GRANADOS

MÉXICO, D.F., MARZO DE 2015

SISTEMA BIBLIOTECARIO DE INFORMACIÓN Y DOCUMENTACIÓN



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE LA CIUDAD DE MÉXICO COORDINACIÓN ACADÉMICA

RESTRICCIONES DE USO PARA LAS TESIS DIGITALES

DERECHOS RESERVADOS ©

La presente obra y cada uno de sus elementos está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor; por la Ley de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México, así como lo dispuesto por el Estatuto General Orgánico de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México; del mismo modo por lo establecido en el Acuerdo por el cual se aprueba la Norma mediante la que se Modifican, Adicionan y Derogan Diversas Disposiciones del Estatuto Orgánico de la Universidad de la Ciudad de México, aprobado por el Consejo de Gobierno el 29 de enero de 2002, con el objeto de definir las atribuciones de las diferentes unidades que forman la estructura de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México como organismo público autónomo y lo establecido en el Reglamento de Titulación de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México.

Por lo que el uso de su contenido, así como cada una de las partes que lo integran y que están bajo la tutela de la Ley Federal de Derecho de Autor, obliga a quien haga uso de la presente obra a considerar que solo lo realizará si es para fines educativos, académicos, de investigación o informativos y se compromete a citar esta fuente, así como a su autor ó autores. Por lo tanto, queda prohibida su reproducción total o parcial y cualquier uso diferente a los ya mencionados, los cuales serán reclamados por el titular de los derechos y sancionados conforme a la legislación aplicable.

UACM

Universidad Autónoma
de la Ciudad de México

Nada humano me es ajeno

Agradecimientos.

La investigación presente es la culminación de mis estudios de licenciatura y presentación de grado, en la Universidad Autónoma de la Ciudad de México (UACM) de la licenciatura en

Es necesario impedir que el espíritu comercial, propio de la esfera mercantil, se extienda a los sectores no mercantiles, tales como la información, la educación, la justicia, la ciencia, el arte, la religión, etcétera. Debemos decir sí a la economía de mercado, y no a la sociedad de mercado.

Ikram Antaki

Ciencia Política y Administración Urbana, después de una larga temporalidad de haber dejado la vida académica y las aulas una vez concluidos los créditos académicos de la carrera. El regreso no fue fácil ya que perdí ritmo académico lo que evidentemente trajo ciertas consecuencias, una fundamental, la inserción y concentración de nueva cuenta en la vida universitaria, ahora en la elaboración del trabajo recepcional para poder titularme. Las razones pueden ser múltiples, sin embargo, el haber concluido con este compromiso requirió de un esfuerzo mayúsculo como dije para insertarme una vez más a las dinámicas académicas ya no como estudiante, sino como investigador de un caso de estudio como el que ahora se presenta.

Ahora bien, la investigación elaborada durante varios meses, arrojó ciertos escenarios de incertidumbre y ansiedad para poder culminarla, por ejemplo, abordar el avance y entrega de cada uno de los capítulos, trajo consigo replantear las categorías analíticas en cada uno de sus ejes fundamentales, y en consecuencia reelaborar la escritura del texto, en otras palabras, replantear la conveniencia de dichas categorías al objeto de estudio. Dada la reforma constitucional al derecho de acceso a la información pública gubernamental. La cual culminará con otra reforma a la ley reglamentaria del citado derecho en el proceso legislativo que actualmente se lleva a cabo en el Senado de la República.

Regresando, el trabajo académico llevo a que los días y noches fueran sumamente relativos; que parecía un rumbo sin fin. Sin embargo, lograr llevar a puerto esta meta fue gracias a la dedicación, atención, orientación, y corrección de mi directora la Dra. **Rebeca Reza Granados** al trabajo que hoy se culmina y presenta. A quien agradezco infinitamente su tiempo, disposición y conocimiento académico, primero en el aula y después en la dirección de esta investigación, por ello, gracias por su colaboración en este largo recorrido que generó el producto esperado, el trabajo recepcional y en consecuencia el título universitario.

Por otro lado, quiero agradecer a cada uno de mis lectores. Mtra. **Ruth Aguilar Padilla** por sus consideraciones atinadas en el análisis para dar mayor solvencia a la coherencia y

cohesión de las categorías analíticas con el fin de dar mayor claridad y fluidez al texto final en sus aspectos formales y su hilo argumentativo. Todo en aras de ver de manera trascendente la investigación realizada, es decir, el camino hacia el siguiente grado académico el cual requerirá de mayor esfuerzo analítico.

Mtro, ***Gilberto Alvide Arellano*** por hacer un gran esfuerzo en la lectura, revisión y corrección del Trabajo Recepcional. Ya que consistía en sumarle trabajo académico, es decir, llegue con mi trabajo a su cubículo para que fuera mi lector, cuando tenía mucha carga de labores a la cual respondió amablemente sin el menor contratiempo. En tal sentido, agradezco cada una de sus observaciones y consejos que fueron de provecho para dar dirección académica al objeto de estudio en poder corregir y concluir con dicha investigación.

Dr. ***Miguel Ángel Vértiz Galván*** por sus correcciones y observaciones incisivas para plantear la maximización de la hipótesis, dado que el trabajo académico nunca concluye por su validez interna y ante todo externa. Debido a que muchas de las veces la ansiedad hace presa a la lucidez por la segmentación que se da a los enfoques de análisis, es decir, en querer incluir y concluir algo que todavía no merecía tener un final.

Dr. ***Luis Eduardo Medina Torres*** por su análisis crítico, no sólo para realizar cambios a la estructura analítica, sino replantear la conveniencia de algunas categorías analíticas, es decir, que utilidad tenían para el caso de estudio, haciendo preguntas a la propia hipótesis para encauzar de mejor manera las premisas que llevarán de un capítulo a otro. Todo en aras de mejorar el trabajo académico y ante todo de investigación plateando de manera más eficiente aquéllas para poder divulgar el trabajo final. Por una sencilla razón: muchas veces pueden no ser necesarias, y el esfuerzo puede resultar vano. Lo que debe invitar a dar un mayor esfuerzo para enriquecer y dar mayor lucidez a trabajos académicos próximos. A todos ellos, muchísimas gracias.

Dicho lo anterior, también quiero retribuir a la UACM, el conocimiento obtenido en sus aulas para mi formación académica. Asumiendo una deuda con ella, es decir, mostrar en el ambiente exógeno la calidad formativa hablando académicamente de los egresados de esta casa de estudios. Finalmente, pero no por ello menos importante reconozco y agradezco al Instituto de Ciencia y Tecnología del Distrito Federal y a la universidad, el soporte económico para concluir con el Trabajo Recepcional y lograr así el objetivo de dichas instituciones académicas.

Por último, a cada uno de mis estimados colegas –estudiantes– que decidieron formar equipos de trabajo en la evaluación e investigación de distintos problemas públicos, agradezco

los aciertos y desaciertos que tuvimos en los planteamientos académicos –por cierto siempre fructíferos para buscar la solidez argumentativa–, ya que fueron nodales para enriquecer los límites cognoscitivos dentro y fuera del aula, gracias. También quiero agradecer a otros colegas que conocí en el transcurso de las dinámicas organizacionales universitarias. En trabajos de investigación y eventos de carácter académico, ya que de ellos aprendí cosas valiosas y útiles para el trabajo académico que apenas comienza.

Víctor Hugo Patiño Vázquez

Ciudad de México, Marzo de 2015.

A la memoria de mi madre

Índice.

Introducción.....	8
I. Institución y organización: un acercamiento a sus distinciones.....	14
1. La encrucijada: formalidad e informalidad.....	15
1.1 ¿Qué es una institución?	16
1.2 ¿Qué es una organización?	25
1.3 NIE y NIS: Una relación intrínseca.....	38
1.3.1 Los supuestos del nuevo institucionalismo económico.....	41
1.3.2. Los supuestos del nuevo institucionalismo sociológico.....	56
1.3.3. La problemática del Agente-Principal: una relación de liga.....	70
II. Estado Democrático de Derecho y Transparencia.....	79
2. Estado Democrático de Derecho.....	79
2.1. Qué se entiende por Estado.....	81
2.1.2 Los fundamentos del Estado de Derecho.....	86
2.1.3 El Estado de Derecho y su acepción democrática.....	92
2.2 La transparencia en las instituciones.....	109
2.2.1 ¿Qué es la rendición de cuentas?	111
2.2.2 Rendición de cuentas y transparencia: Una relación ascendente-descendente.....	117
2.3 ¿Qué es la Transparencia, como parte de un derecho ciudadano?	124
2.3.1 La transparencia y su trascendencia.....	132
III. Transparencia en la Junta de Coordinación Política.....	137
3. La LTAIPG y la Cámara de Diputados como sujeto obligado.....	138
3.1 Criterios institucionales de la Junta de Coordinación Política para asignar los recursos públicos a los Grupos Parlamentarios.....	181
3.2 Actores institucionales que se involucran en el procedimiento de fiscalización para hacer transparentes los recursos públicos de los Grupos Parlamentarios.....	212
IV. Conclusión general.....	245
V. Anexo único.....	266
VI. Bibliografía.....	272
VII. Leyes, reglamentos y documentos formales.....	278

Introducción.

Abordar un tema como la transparencia de los asuntos públicos, sin duda, requiere sumergirse en un mar de documentos que dan cuenta de las decisiones y acciones que determinan los servidores públicos, por ejemplo, con el ejercicio de los recursos públicos (económicos) que anualmente ejercen las organizaciones públicas y políticas. Las cuales están llenadas de procesos administrativos, legislativos y en su caso judiciales, donde el supuesto es el cumplimiento del marco formal que va de la Constitución Política a las leyes reglamentarias, reglamentos orgánicos, etc. De tal manera que aquéllas concluyen en la generación de un dictamen y/o acuerdo que se traduce en una: acta, circular, memorándum y demás documentos que acumulan y generan información sobre el gasto público y funciones institucionales del Estado, mismas que son sujetas a la fiscalización, rendición de cuentas, y ahora a la transparencia.

En ese sentido, la academia en la década pasada y en curso ha generado literatura valiosa sobre el tema, misma que ha distinguido el debate entre el derecho y acceso a la información pública, generada en las organizaciones públicas. Por ello y dado que la transparencia busca, erosionar las conductas de opacidad y claroscuros que a los administradores públicos y políticos de todos los niveles de gobierno favorecieron por muchas décadas. Acerca del manejo discrecional de las decisiones y acciones públicas, sobre el empleo, gasto y destino de los recursos públicos, es decir, sobre la documentación que sustentaban aquéllas, como parte del patrimonio burocrático y/o político.

Por tanto, se puede mencionar que el proceso de institucionalización de la transparencia como política pública, al momento de implementarse en las organizaciones, es esencial, para minar dichas directrices, y en tal contexto poder construir las vías de consolidación y porque no de calidad de la democracia que enriquezca la participación político-social de los ciudadanos, más allá de coyunturas políticas y dar paso a la construcción de una ciudadanía mayormente informada de la cosa pública sea: administrativa y/o legislativa.

Ahora bien, la problemática no consiste en la existencia *per se* de la transparencia, y que los servidores públicos –electos, designados y de carrera– cumplan con los supuestos y parámetros institucionales que menciona la(s) regla(s) formal(es) y solicita la institución responsable de hacer cumplir la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LTAIPG) en este caso el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos (IFAI). Si no, lo nodal es el derecho y acceso a la información pública, es su

vertiente sustantiva, es decir, que la documentación que da paso a los archivos públicos, sea útil y veraz para los ciudadanos y/o personas interesadas en los asuntos públicos.

Debido a que los servidores públicos y representantes políticos, pueden insistir en resistencias a que se conozca y sepa lo que acontece en lo institucional y organizacional. En nuestro caso en la Junta de Coordinación Política (JCP) como parte de los órganos de gobierno de la Cámara de Diputados que integra a una de las cámaras del Congreso de la Unión. En particular con los recursos económicos que asigna a los Grupos Parlamentarios (GP) para sus funciones legislativas.

En tal sentido, y dado que los ciudadanos tenemos derecho a saber y conocer acerca del trabajo y gasto público que realizan nuestros representantes políticos, en la Cámara de Diputados. La JCP conformada por los Coordinadores Parlamentarios que integran a cada uno de los GP, componen el objeto de estudio. Dicho esto, se ha indagado que después de una larga transición democrática que atravesó México, el avance de la democracia en su sentido de representatividad –o sea abrir espacios a los partidos políticos de oposición, para ocupar cargos de representación– permitió dar respuesta a la pluralidad que se venía gestando a lo ancho del país, en distintos ámbitos del tejido social y político. En la actualidad se delibera, acerca de su consolidación y calidad. Aunque algunos suponen que aún nos encontramos en transición.

De tal modo, lograr que el espacio legislativo se abriera ampliamente, sin duda, no fue algo fácil y sencillo de lograr, ya que los efectos políticos que dejó la revolución que se gestó a partir de 1910 (de manera armada) aún continuaban en la resolución del acceso al poder público. De ahí el resultado de una serie de reformas político-electorales, las cuales tienen su origen en 1933 con la ampliación de la no reelección¹ de los legisladores. Mismas que trascienden de 1962 hasta 2014, para poder diseñar las reglas formales que permitieran el cambio de poder ahora por la vía pacífica. Una vez que se logró que los partidos políticos de oposición pudieran alcanzar escaños en la Cámara de Diputados federal y en las legislaturas locales, la mirada de los asuntos públicos, dio un giro hacia la transparencia de la vida pública institucional, organizacional y política de los órganos administrativos y representativos del país.

La consecuencia de ello fue una LTAIPG que se aprobó en 2001 y promulgó en abril de 2002, misma que ha pasado por seis reformas a la fecha. Hasta el momento las más

¹ Sin embargo, recientemente se ha reformado la Constitución Política, en particular en su artículo 59 donde los Diputados pueden ahora reelegirse hasta por cuatro periodos consecutivos. Misma que tendrá efectos a partir del proceso electoral nacional: 2018-2019.

transcendentales, han sido: la protección de datos personales en posesión de particulares, que requirió diseñar otra ley reglamentaria, donde algunos artículos tienen nexo directo con las funciones del IFAI, que amplían sus facultades y responsabilidades. La más reciente fue constitucional, al artículo 6to que atrae a más sujetos obligados, otras consideraciones al acceso a la información pública, a la ya referida protección de datos personales y a las facultades, resoluciones y autonomía constitucional del IFAI. Siendo así, queda esperar las condiciones para dicha cartera en la reforma a las leyes reglamentarias actuales, tanto de transparencia y protección de datos personales.

Ahora bien, la JCP establece como uno de los criterios institucionales la representación de cada GP en el pleno de la Cámara de Diputados, para hacer la asignación de subvenciones económicas que corresponde a cada uno. Esos recursos públicos, son para sus actividades legislativas anuales. Por tanto, esta investigación tiene como finalidad describir y analizar el diseño institucional, en dos direcciones. Primera, el criterio institucional para asignar los recursos públicos a los GP, y segunda el procedimiento para hacerlos transparentes, es decir, qué actores institucionales se involucran en la auditoría de dichos recursos. En ese sentido, el propósito es mostrar que el diseño y esquema procedimental esta destinado a maximizar la opacidad y ante todo la reserva de información pública referente al gasto y destino de los dineros públicos que ejercen los GP. Lo que conlleva a una transparencia claroscuro y confusa, en aras de la razón de Estado.

Por consiguiente, dado que la transparencia de la gestión pública, tiene escasos años de abrirse al escrutinio público de cualquier ciudadano, la hipótesis de investigación, consiste en lo siguiente: La JCP, tiene criterios institucionales para distribuir los recursos públicos a los GP, sin embargo, estos no cumplen con los requerimientos que estipula la LTAIPG, debido a las resistencias institucionales a los cambios que exige la transparencia, por parte de los servidores públicos –legisladores– que los conforman e integran la JCP, por dos razones: uno, para cuidar sus intereses y rentas y dos, para evitar el conocimiento y transparencia de la documentación que da cuenta del gasto público, ejercido por estos, en sus distintas fases: asignación, ejercicio y fiscalización. Lo que paso a una actuación racional, estratégica y oportunista en el resguardo y reserva de dicha información pública.

La argumentación que se desarrolla a lo largo de las páginas siguientes, para dar respuesta a la hipótesis es por medio de fuentes –secundarias– lo que implica revisar, describir y analizar la

legislación vigente, informes anuales, de auditoría, transparencia y demás normas útiles al propósito del objeto de estudio. Además de revisar la bibliografía referente a las siguientes categorías analíticas: Institución, Organización, Estado Democrático de Derecho y Transparencia. Desde luego, cada una de ellas, con sus respectivas subcategorías de análisis. La primer categoría analítica, que se aborda es institución, a partir de una interrogante central: qué es una institución, y en amplitud en qué consiste la institucionalización y el institucionalismo de manera genérica.

Una vez que se termina con su descripción y análisis, se pasa a una primer subcategoría, de apoyo, que consiste en mostrar la importancia de las reglas formales en una institución. Y para ampliar el análisis de ese tipo de reglas, esta subcategoría se liga con otra categoría analítica que consiste en revisar de igual manera: qué es una organización y sus distintos enfoques de análisis que dan cuenta sobre la importancia de las reglas formales, pero más en la generación de las informales y otras consideraciones endógenas que se dan en las dinámicas organizacionales, mismas que hacen posible la interacción de los individuos con sus funciones de manera rutinaria. Lo que conlleva comprender la encrucijada que se forma entre lo formal e informal.

Las otras subcategorías que apoyan el análisis de las categorías precedentes, son los supuestos del nuevo institucionalismo económico y sociológico. Dichos enfoques, se abordan de manera separada desde luego pronunciando los argumentos a favor y en contra para evitar cualquier tipo de orientación en el análisis. En tal sentido, se cierra el primer capítulo con la relación Agente-Principal para contextualizar la problemática que se orientan a favor del primero; en perjuicio del segundo en el mercado político y como ello tiene repercusiones en la transparencia legislativa.

En la tercer categoría analítica se consideran los fundamentos del Estado Democrático de Derecho, con el fin de exponer que el ejercicio del derecho político, no es suficiente y concluye con asistir a las urnas para ejercer el voto por alguna orientación política, anularlo o no asistir a las mismas. En otras palabras, hay otra serie de derechos ciudadanos que encierran otros ámbitos de la vida pública. En este caso particular el referente al acceso a la información para poder hablar de transparencia y hasta rendición de cuentas de los servidores públicos.

Por ello, primero se aborda una subcategoría de análisis llamada Estado, partiendo de una interrogante qué se entiende por este, para poder construir la segunda subcategoría analítica Estado de Derecho, y concluir con su acepción democrática, con el fin de responder de manera amplia en qué consiste un Estado Democrático de Derecho y la importancia que tiene su

existencia en el derecho y acceso a la información pública. La cuarta categoría analítica, consiste en abordar el tema de la transparencia. Se inicia con algunos acercamientos teóricos. Apoyada por una subcategoría analítica como la rendición de cuentas, para fundamentar por que está es su vestíbulo, y a su vez como aquélla es trascendental, en este caso particular, en la fiscalización de los recursos públicos que reciben y ejercen los GP a través de subvenciones económicas, aprobadas por la JCP.

Por tanto, haber llegado a la delimitación del tema de investigación consistió en indagar el funcionamiento de la Cámara de Diputados y su composición orgánica, para poder acotar el argumento de indagación. Inicialmente, se tenía interés en la reelección legislativa y el papel representativo de los legisladores, sin embargo, al revisar que dentro de las múltiples funciones que tiene un legislador, más allá de las normas que deroga, promulga o decreta, estaba el asunto de la distribución y manejo de los recursos públicos que la JCP asigna a cada uno de los GP que componen la Cámara baja del Congreso, o sea la de Diputados.

Así pues, la idea de indagar acerca del procedimiento de asignación y auditoría de los recursos públicos, que la JCP –integrada por los Coordinadores Parlamentarios–, asigna a los GP por medio de subvenciones económicas, representados en la Cámara durante la LX Legislatura (2006-2009), atrapé mi atención porque el derecho a la información pública, venía empujando con gran fuerza, en el sentido de saber y conocer acerca de las decisiones y acciones públicas, sobre todo en el manejo de los recursos públicos, que sólo estaban en la generalidad de las cuentas públicas y los informes anuales (quizá algunos ni existan), es decir, que no se escrutaban bajo la lupa pública, sino formaban parte de la opacidad durante muchos años.

Dicho lo anterior, y con el animo de enfatizar. La premisa es que la institución, como ente regulador de la interacción humana, constriñe e incide en las preferencias de los individuos, ya que comprende decisión y acción a la vez. Para ampliar y sostener dicha premisa, se problematiza con las respectivas subcategorías de análisis, que complementan y aclaran una serie de afirmaciones acerca de la conducta de los individuos, ya que hacerlo a partir de una definición mínima, no sería útil. Por ejemplo, por qué ciertas conductas de parte de los individuos tienden a resistirse a los cambios institucionales, y a la generación de un nuevo *status quo* como pretende la política de transparencia.

El segundo capítulo, explica la importancia de contar con un Estado Democrático de Derecho funcional, que garantice los distintos derechos vinculados con la vida política, social y

hasta económica, que permita dar respuesta a los distintos problemas sociales, por las vías institucionales. Por ello, se fundamenta de forma desagregada una definición de Estado acotada, después las nociones de derecho positivo para construir la definición de Estado de Derecho y cerrar con su acepción democrática. En conjunto es la utilidad en beneficio de la acción y transparencia pública de los recursos económicos, ejercidos por las organizaciones públicas y políticas.

Y para concluir con este capítulo, se describe la última categoría analítica que da cuenta de la transparencia en los asuntos públicos. En este caso, se establece la importancia que es para las instituciones ser transparentes, es más, para los propios Diputados, por la alta responsabilidad pública que ejercen. En ese orden de ideas, para enriquecer la discusión de esta categoría, primero se describen los fundamentos de la rendición de cuentas como vestíbulo de la transparencia, ya que la primera se encarga de lo procedimental y la segunda de lo sustantivo.

En consecuencia, se plasma la distinción entre rendición de cuentas, derecho y acceso a la información pública, y transparencia para no generar confusión. Haciendo énfasis que el Principal, en la medida que ejerza ese derecho, logrará que las conductas oportunistas de los Agentes se erosionen y su “ignorancia asumida” se vaya diluyendo, en el mercado político y en el momento que estos ejercen sus funciones como representantes, para no esperar a que concluya el período legislativo.

Finalmente, en el último capítulo se aborda el tema de investigación, que describe y analiza al objeto de estudio. La JCP, donde se dan a conocer los procedimientos y criterios de asignación de los recursos públicos a los GP, con base en las reglas formales. Asimismo, se explica el proceso para hacerlos transparentes, a partir de las cadenas Agente-Principal, es decir, que actores institucionales se involucran en la auditoría de los dineros públicos, con base en el diseño institucional. Evidentemente, ello conlleva una serie de premisas que apoyan la deliberación y análisis sobre el cumplimiento de y con los cambios que exige la transparencia de los asuntos públicos, sobre todo cuando hay recursos económicos de por medio.

I. Institución y organización: un acercamiento a sus distinciones.

Los enfoques analíticos para abordar las dinámicas organizacionales en las instituciones –mismas que se institucionalizan– reflejan la necesidad de abordarlas de manera separada, sin que ello, signifique distancias analíticas, sino todo lo contrario: una integración mutua, ya que, entre reglas formales (escritas) e informales (generadas y aceptadas a través de la socialización individual) se da una “mezcla” que hace posible el funcionamiento de las organizaciones, por las vías institucionales. En tal sentido, cabe advertir que sopesar cuál prevalece puede crear confusiones para el estudio que se pretenda realizar. Por lo que aquí sólo se va a realizar sus distinciones nodales, asumiendo que de lo estatuido emerge la dinámica organizacional, no obstante, muchas de las veces lo no establecido contribuye a la marcha organizacional.

Por ello, el propósito de este capítulo es realizar un acercamiento teórico que esgrime los argumentos que dan sustento a las siguientes categorías analíticas: Institución y Organización. Para ello, la explicación se centra en sus distinciones elementales que dan cauce a éstas, por medio de las reglas formales e informales. En el segundo apartado, se establece el nexo con los enfoques del nuevo institucionalismo económico y sociológico, y la concordancia intrínseca que hay entre ambos como ejes analíticos, para concluir y tomar como curso de acción la problemática del Agente-Principal que metafóricamente funciona como una liga.

En tal sentido, las categorías se abordan a partir de las siguientes premisas:

a) La institución regula la interacción humana; ya que constriñe e incide en las preferencias, decisiones y acciones de los individuos, por medio de una estructura de incentivos y un diseño de reglas formales; **b)** Donde, los servidores públicos se comportan de manera “racional”, a través del oportunismo en defensa de la renta política y el *status quo* institucional, en aras del siguiente cargo público –en el poder legislativo y/o administración pública–; **c)** Lo que da pie a rutinas que dan forma a resistencias que favorecen la discrecionalidad y opacidad de las decisiones y acciones públicas que repercuten en la fiscalización, transparencia y rendición de cuentas sobre el manejo de los recursos (económicos) públicos: ante cambios institucionales que exige hoy el derecho de acceso a la información pública–; **d)** Lo que y en consecuencia maximiza la problemática Agente-Principal a favor del primero que se comporta de manera táctica y estratégica frente al segundo, en el conocimiento, manejo y procesamiento de información (sobre sus decisiones y acciones públicas), es decir, oportunistamente dentro y fuera del mercado político cuando y no ejerce la función pública.

I. La encrucijada: formalidad e informalidad.

El papel de las instituciones que se da a través de las decisiones y acciones organizacionales, producidas por los individuos que las integran. Reflejan la intención, impacto y sentido que buscan en la vida pública y particular de los gobernados, por ejemplo, desde el poder legislativo: emitiendo, reformando y/o derogando leyes, desde el poder ejecutivo con la generación e implementación de políticas públicas y/o programas públicos, en el poder judicial con la interpretación jurídica constitucional y la generación de jurisprudencia y tesis; además, a éste conjunto tripartito del poder público, se suman los organismos autónomos constitucionales que integran al Estado mexicano como el INE,² la CNDH, INEGI, IFAI, IFETEL, Banco de México. En tal sentido, al incidir de una u otra manera en la vida cotidiana de la ciudadanía es fundamental hacer la distinción entre institución y organización para conocer y saber la actuación de los Agentes Políticos (AP) desde lo institucional y organizacional que fluye y concluye en la problemática permanente del mercado político.

Ahora bien, la teoría sobre las instituciones ha hecho referencia al detallar la plataforma formal que respalda su desempeño en el ámbito: económico, político y social. Además de centrar su análisis en la burocracia pública, donde interactúan, socializan, intercambian y negocian –distintos intereses– los individuos que las integran, mismos que crean y refuerzan rutinas que van institucionalizando el andamiaje formalizado; con el fin de hacer funcional a la institución. Así que al ser los intereses colectivos ó de grupos los que se procesan en las instituciones, los límites formales que imponen éstas como medios de freno y respuesta a las pasiones humanas son más que necesarios, y de suma importancia para evitar la atomización de las mismas ya que el fin es establecer y mantener la cohesión y orden del colectivo social.

Dicho lo anterior, la institución para hacer funcionales ciertos procesos como el democrático y/o legislativo necesita, por un lado, de un diseño formal que estructure su organización y funcionamiento, mediante un conjunto de incentivos positivos y negativos (que comprenden: premios, recompensas, estímulos, y distinciones y sanciones, castigos, condenas) que acoten las conductas que subyacen en los individuos, en aras de endogenizar e impulsar el cambio institucional que comprende cumplir los objetivos, en este caso con la transparencia acerca de los recursos económicos distribuidos a través de subvenciones a los GP durante la LX Legislatura de la Cámara de Diputados, por parte de la JCP.

² Antes IFE a partir de la reforma constitucional en materia política-electoral dada en febrero del año pasado.

El que consideremos un objeto una institución depende de lo que consideremos nuestro problema analítico. Ronald L. Jepperson

1.1 ¿Qué es una institución?

Al no existir aún una definición unánime, sobre esta interrogante, y quizá no se tenga ya que el contexto intelectual es dinámico y ello permite seguir alimentando a dicho concepto. Cabe señalar que los argumentos que se desglosan son para evitar la ambigüedad y generalidad de su definición. Ya que limitaría analizar, profundizar y comprender el fin que tienen las instituciones y el papel que desempeñan los individuos en la toma de decisiones y ejecución de acciones organizacionales, que se traducen en “resultados óptimos” a los problemas sociales.

Sin mayor preámbulo, se especifica, sobre las instituciones: “[estas] son las reglas del juego en una sociedad o, más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana.”³ De manera más amplia: “[...] son el conjunto de reglas que articulan y organizan las interacciones económicas, sociales y políticas entre los individuos y los grupos sociales.”⁴ Así pues las instituciones:

“[son] un conjunto de “reglas” (regla se usa en un sentido amplio: normas formales e informales, rutinas, costumbres, ritos, tradiciones) que crean patrones estables de comportamiento en una comunidad de individuos. Una institución no es una organización, no es un ente tangible que tenga personalidad propia; más bien toda organización necesita un marco institucional [...] donde se establece lo que la organización y sus miembros pueden o deben hacer en circunstancias específicas.”⁵

Esta última definición, en su primera parte detona la encrucijada de la formalidad e informalidad –más adelante se describen sus nexos–. Ante esto, si la razón son los límites formales será necesario: distinguir y definir: qué se entiende por institucionalización y de qué manera se inserta como parte del funcionamiento de una institución (como subcategoría de análisis) lo cual se hará de manera conexas a la discusión sobre organización.

Así pues, se alude y hace evidente que las institucionales funcionan bajo reglas formales, por dos cosas: porque inciden y constriñen el comportamiento de los individuos en distintos ámbitos de la vida pública y privada (que se traducen en decisiones y acciones) y dos, porque en esencia son coercitivas, en oposición al estado de naturaleza o guerra, donde:

³ Douglass C. North, *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, FCE, 1993, p. 13.

⁴ José Ayala Espino, *Mercado, elección pública e instituciones. Una revisión de las teorías modernas del Estado*, México, Facultad de Economía UNAM y Miguel Ángel Porrúa, 1er reimposición 2004, p. 321. No obstante: “[...] “una institución es” o “instituciones son” tal o cual cosa, sin que se explique su relación con otras definiciones competidoras. En consecuencia, el concepto se encuentra en medio de un campo semántico extremadamente amplio, complejo y desordenado.” Andreas Schedler, “Neoinstitucionalismo”, en *Léxico de la política*, México, FCE, 1999, p. 472.

⁵ Rodolfo Vergara (compilador), *Organización e instituciones*, México, Siglo XXI y EAPDF, 2010, p. 35.

“[...] el tiempo en que los hombres viven sin un poder común que los atemorice a todos, se hallan en la condición o estado que se denomina guerra [donde la constante, es mantenerse en lucha, porque] es la guerra de todos contra todos. [...] en la naturaleza del hombre [hay] tres causas principales de discordia, primera, la competencia [buscando un beneficio, por medio de la violencia] segunda, la desconfianza [vela por su seguridad y defensa], tercera, la gloria [...] recurre a la fuerza por motivos insignificantes, como una palabra, una sonrisa, una opinión distinta, como cualquier otro signo de subestimación, ya sea directamente en sus personas o de modo indirecto en su descendencia [...]. En esta guerra [...] nada puede ser injusto [porque] donde no hay un poder común, la ley no existe: donde no hay ley, no hay justicia. [por consiguiente] las pasiones que inclinan a los hombres a la paz son el temor a la muerte, el deseo de las cosas que son necesarias para una vida confortable, y la esperanza de obtenerlas por medio del trabajo.”⁶

En tal sentido, el surgimiento de las instituciones no es espontáneo, sino producto de una constante, los problemas sociales a los que buscan dar respuestas. Por ello, son esenciales, para el orden y cohesión del colectivo social, con el fin de detener las pasiones del hombre de guerra, dentro de un marco institucional y diseño de incentivos (negativos-positivos). Donde los primeros, castigan las conductas no permitidas, y los segundos, incentivan a conducirse de manera “responsable” frente a los otros en el espacio público y hasta privado. En suma, las instituciones tienen como fin reducir los costos individuales y colectivos: “[ya que] reducen la incertidumbre por el hecho de que proporcionan una estructura a la vida diaria.”⁷

Esa incertidumbre, se diluye –parcialmente–, al momento que se establecen los límites institucionales, autoimpuestos por la colectividad, a través de los AP para hacer posible la vida colectiva, por medio del marco institucional. Dado que: “[...] las instituciones definen y limitan el conjunto de elecciones de los individuos [por medio de] limitaciones formales [que se acompañan de] normas que idean los humanos, como en limitaciones informales, tales como acuerdos y códigos de conducta.”⁸

Dado que los individuos en su interacción diaria tienden a negociar y acordar lo más conveniente a sus intereses (por ejemplo, a través del cabildeo en el espacio legislativo) con base en lo formal y hasta informal. Así pues, se asume el nexo entre formalidad e informalidad, con el fin de dimensionar cómo se procesan, toman y resuelven los procedimientos legislativos con base en el diseño institucional para poder fiscalizar, rendir cuentas y transparentar el manejo y uso de los recursos públicos (económicos) que reciben anualmente los Grupos Parlamentarios, a través de la Junta de Coordinación Política de la legislatura en estudio.

Dicho lo anterior, se asume que la formalidad implanta, los límites necesarios (por no decir obligados) para los individuos, ya que no ser así, no sería posible la interacción social e

⁶ Thomas Hobbes, *El Leviatán*, México, FCE, 1996, pp.102-105.

⁷ Duglass C. North, *op. cit.*, p. 14.

⁸ *Idem*.

institucional; es decir, el hecho de que existan reglas formales que conduzcan a la colectividad, es porque estas interceden y permiten sencillamente una “responsabilidad recíproca” entre individuos, por un lado y por otro, el efecto de factores reproductores individuales y/o grupales que se institucionalizan de alguna manera en lo organizacional en las instituciones y fuera de ellas en el tejido social, es decir, de manera informal.

Y dado que las interacciones sociales no son formas dadas ó estáticas, sino dinámicas y constantes, cabe señalar que las instituciones deben estar abiertas a los cambios institucionales, para responder a los problemas sociales que se dan en el colectivo. Ya que: “Una institución trasciende a los individuos e implica a grupos de individuos a través de cierto conjunto de interacciones pautadas que son predecibles según las relaciones específicas que existen entre los actores [por ello, otro elemento es] la existencia de cierta estabilidad a través del tiempo.”⁹

La trascendencia a los individuos significa que las instituciones permanecen en el tiempo, y sus integrantes no, aunque son perfectibles a cambios institucionales, por las circunstancias del contexto político-social, y por el sólo hecho: “[que] la estabilidad de las instituciones de ningún modo contradice el hecho de que estén en cambio permanente.”¹⁰ Este es el punto justificatorio, que existan y hayan continuamente reformas a las reglas formales desde el ámbito legislativo, dirigidas a lo endógeno (ambiente organizacional) y a lo exógeno (tejido social). Por tanto, las instituciones son coercitivas, en razón: “[que] deben afectar al comportamiento individual. [y] restringir el comportamiento de sus miembros. Pero para que se trate de una institución, las restricciones, formales e informales deben existir.”¹¹

Así pues, las reglas formales son parte medular de que coexistan las instituciones, donde se concentra lo que pueden y no hacer los individuos, en este caso de manera organizacional (en sus decisiones y acciones), sin embargo, tienen el ingrediente de ser limitadas donde la sanción es temporal, en oposición, a las reglas informales que trascienden en el tiempo en su papel sancionador. Ese conjunto de reglas son nodales, en virtud de su importancia en el proceso de institucionalización, que se define: “[...] como un conjunto particular de procesos sociales reproductores [...].”¹² Así que la distinción entre institución e institucionalización, dista, porque:

⁹ B. Guy Peters, *El nuevo institucionalismo. Teoría institucional en ciencia política*, España, Gedisa, 2003, p.36.

¹⁰ Duglass C. North, *op. cit.*, p. 16.

¹¹ B. Guy Peters, *op. cit.*, p. 37.

¹² Ronald L. Jepperson, *Op. cit.*, p. 194. Asimismo, el autor señala: “[...] también [que] se puede llevar a cabo por medio de la “cultura”: en este caso, simplemente por las reglas, procedimientos y metas [...].” *Op. cit.*, p. 203.

“La institución representa un orden o patrón social que ha alcanzado cierto estado o propiedad; la institucionalización indica el proceso para alcanzarlo. Por orden o patrón me refiero, como se acostumbra, a secuencias de interacción estandarizadas. Por tanto, una institución es un patrón social que rebela un proceso de reproducción particular. Cuando se contrarrestan las desviaciones respecto de ese patrón en forma regulada, por medio de controles reiteradamente activados, socialmente contruidos –es decir, por algún conjunto de recompensas y sanciones–, decimos que un patrón está institucionalizado.”¹³

Por consiguiente, el diseño institucional es fundamental, por las siguientes razones: 1) permite incidir a las instituciones en ambientes endógenos y exógenos sobre las conductas subyacentes de los individuos, es decir, las constriñe; 2) admite dar respuesta a las contingencias y dinámicas sociales, ya que al ser ideado por el hombre tienen el matiz temporal; y 3) se acompaña indirectamente de reglas informales que se tejen en la interacción cotidiana, y por tanto, trascienden en el tiempo (siendo éstas más difíciles de modificar). En consideración, en como se institucionalice el patrón reproductor en su conjunto, será el resultado del diseño.

Con mayor especificidad, la encrucijada de lo formal e informal, en las instituciones, tiene razón en que tejen su incidencia en constreñir las decisiones, acciones y preferencias individuales. Donde el telón de la racionalidad sustantiva, apegada a “valores compartidos” entre individuos deja explícitos los incentivos apegados a la racionalidad formal, en el ambiente organizacional. Sin embargo, si hay: “[...] una alta institucionalización puede hacer que una estructura sea más vulnerable al impacto ambiental.”¹⁴ Es decir, la generación de ese patrón institucionalizado puede implicar, la generación de resistencias organizacionales endógenas a los cambios que demanda el ambiente exógeno, que sea funcional o no, es producto del futuro.

Por tanto, su puede admitir la prevalencia en la vida social de reglas informales. No obstante, en las instituciones el supuesto es que solo deben prevalecer las reglas formales, ya que permiten orden y cohesión a la actividad rutinaria de sus integrantes organizacionalmente. En tal razón, deben estar por encima de las informales, a pesar de generar una tensión e encrucijada manifiesta, entre los valores endógenos (individuales) y objetivos institucionales que buscan lograr las organizaciones. Ya que de prevalecer la informalidad en una institución, cabe la probabilidad de perjudicar su funcionamiento: eficaz y eficiente, es más hasta su propia legitimidad, si es que esta en la pretensión del decisor mantenerla, buscarla y/o obtenerla.

Sin embargo, es latente la manifestación de la informalidad; es decir, se debe considerar, sí y solo sí para entender ciertas resistencias individuales a los cambios institucionales. Por ello, la perspectiva del cambio institucional, asume el nexo entre formalidad e informalidad ya que las

¹³ *Ibid.*, p. 195. Es una adaptación del autor.

¹⁴ *Ibid.*, p. 196.

instituciones: “[...] se construyen mediante un proceso de conflicto y prueba.”¹⁵ Ese proceso es razón suficiente para que las reglas se fundamenten, diseñen y estén en constantes cambios. En virtud de los problemas: económicos, políticos, y sociales. Esto se explica debido a las dinámicas, en distintos ámbitos de la vida pública y privada, donde el supuesto del cambio o reforma es la mejora de las condiciones existentes.

Siguiendo lo anterior, si el fin de una institución es dar certidumbre con los cambios, cabe plantear lo opuesto, ya que: “[al] eliminar las incertidumbres, lo único que hacen es desplazarlas y crear otras que, a su vez, los participantes pueden utilizar y, así, complicar su funcionamiento, desestabilizando parcialmente el ámbito de acción.”¹⁶ Es decir, el ambiente de incertidumbre es incremental, es más su vuelve el fundamento justificatorio, para manejar la racionalidad procedimental a favor de ciertos fines, como: desestabilizar, boicotear, complicar y/o sumar, acoplarse o simular las acciones dentro de los ámbitos de responsabilidad para cumplir de manera parcial o sólo mantener el *status quo* prevaleciente. Por el hecho que da manejar la incertidumbre a favor del poder y dominación individual o de grupo.

Ante ello, surge el dilema de la acción colectiva, por lo que habrá que considerar sobre la institucionalización que un: “[...] patrón social se reproduce por medio de la acción si las personas, en forma reiterativa (re)movilizan y (re)intervienen en el proceso histórico para asegurar su persistencia. [por lo que] La “acción” es una forma de reproducción mucho más débil que la institucionalización, porque se enfrenta a todos los problemas “lógicos de la acción colectiva” que están bien establecidos [...]”¹⁷

Es decir: “Una institución está altamente institucionalizada si presenta un umbral de acción colectivo casi insuperable, un problema de acción colectiva muy grande debe ser enfrentado antes de permitir la intervención en y la obstrucción de los procesos reproductores.”¹⁸ Es decir, aquello que pueda impedir la reproducción del patrón que se busca institucionalizar, como puede ser la política de transparencia sobre las decisiones y acciones públicas de los AP con el gasto público de los Grupos Parlamentarios.

¹⁵ Walter W. Powell y Paul J. Dimaggio (compiladores), *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, México, FCE, 1999, p. 68.

¹⁶ Erhard Friedberg, “Las cuatro dimensiones de la acción organizada”, en *Revista Gestión y Política Pública*, núm. 2, vol. II, México, CIDE, julio-diciembre, 1993, p. 288.

¹⁷ Ronald L. Jepperson, *op. cit.*, p. 200. Este mismo autor, especifica al respecto: “Si uno participa, convencionalmente, es un patrón social altamente institucionalizado, no toma una acción, es decir, interviene en una secuencia, hace una declaración.” *Idem*.

¹⁸ *Ibid.*, p. 205.

Siguiendo con la encrucijada formal e informal: “[...] La creación de sistemas legales para manejar disputas más complejas [como las] jerarquías que evolucionan con una organización más compleja exige estructuras formales para especificar relaciones jefe-agente. [que] pueden complementar y alentar la efectividad de las limitaciones informales.”¹⁹ En ese sentido, su atributo consiste: “[en] modificar, revisar o sustituir limitaciones informales [que] incluyen reglas políticas (y judiciales), reglas económicas y contratos. [que van] desde constituciones, estatutos y leyes comunes hasta disposiciones especiales [donde] las constituciones están ideadas para que resulte más costoso alterarlas que las leyes estatutarias.”²⁰

Un ejemplo de ello es cuando los Grupos Parlamentarios que se constituyen en la Cámara de Diputados, necesitan de los votos legislativos, para hacer efectiva una iniciativa de reforma; ya sea constitucional o reglamentaria. Deben recurrir a la cooperación de sus colegisladores, lo cual, no es nada sencillo, por que surgen comportamientos y motivos racionales y hasta oportunistas, que derivan en negociaciones de cálculo político, para integrar coaliciones políticas, y así poder contar con los votos necesarios para la generación y alcance de dichas reformas en las comisiones legislativas y pleno político.

Otro ejemplo, es el ámbito económico y el contrato, donde existe un intercambio, por tal razón, las instituciones de manera formal, son esenciales, para dar certidumbre a los individuos que lo suscriben. Todo ello, conjuga un tipo de reglas interventoras: “Las normas políticas definen ampliamente la estructura jerárquica del gobierno, su estructura básica de decisión y las características explícitas del control de la agenda [y] las reglas específicas definen derechos de propiedad, es decir, el conjunto de derechos sobre el uso y el ingreso que se deriva de la propiedad y la capacidad para enajenar un valor o un recurso. Los contratos contienen las disposiciones específicas de un acuerdo particular de intercambio.”²¹

Por consiguiente, la finalidad de las reglas formales es facilitar el intercambio político y económico del interés, para hacerlo “eficiente” y disminuir los “costos de transacción” que ello implica. Sin embargo, enfocar la atención, sólo en la regla formal, sería tener: “[...] una noción inadecuada y a menudo equivocada de la relación entre limitaciones formales y desempeño.”²²

¹⁹ Duglass C. North, *op. cit.*, p. 66.

²⁰ *Ibid.*, p. 67.

²¹ *Idem.* A ello se puede sumar: “[...] la función real de las características formales de una organización no es determinar directamente los comportamientos, sino estructurar espacios de negociación y de juego entre los actores.” Erhard Friedberg, *op. cit.*, pp. 288-289.

²² Duglass C. North, *op. cit.*, p. 75.

Lo que obliga a tener en consideración en un sentido menos general, que las reglas informales: “Proviene de información transmitida socialmente y son parte de la herencia que llamamos cultura.”²³ Por eso los tipos de reglas: “[buscan] coordinar interacciones humanas repetidas [que] consisten en: 1) extensiones, interpretaciones y modificaciones de normas formales, 2) normas de conducta sancionadas socialmente y 3) normas de conducta aceptadas internamente.”²⁴

Así que sumar las reglas informales es fundamental, por una sencilla razón, éstas trascienden en el tiempo, ya que sí algún individuo actúa de forma inadecuada, la sanción del tribunal social, es permanente ya que no sólo abarca la violación a la formalidad (temporal), sino, que transgrede lo que es aceptado socialmente. En tal sentido, tanto formalidad e informalidad deben considerarse en una institución. Ya que se puede afectar y perjudicar el proceso de institucionalización y su cohesión, que repercute en los objetivos institucionales, y la calidad de respuestas institucionales.

No obstante, puede no darse. Supóngase que los individuos que integran una institución, se encuentran con reglas formales sesgadas o ambiguas. Esto qué implica, bueno que puede convertirse en una ventana de oportunidad, para la actuación discrecional: simulando el cumplimiento de fines institucionales ó bloqueando propuestas de cambio institucional que afectan los intereses individuales o de grupo, que se han institucionalizado, por los distintos canales institucionales donde tienen ingerencia, y que busca erosionar el tomador de decisiones, con la reforma. Ello, puede configurar una preferencia para actuar de manera oportunista con la información que poseen a partir del rol que se desempeña dentro de la institución, y en consecuencia, tejer rutinas que sólo buscan responder a requerimientos inmediatos, y no a compromisos trascendentales –exógenos principalmente–, es más, no cooperar con los fines que busca la propia institución.

Lo anterior, alerta que los costos pasan a la institución, en dos sentidos, en el proceso institucionalizado y en la calidad de la decisión –para cumplir con los objetivos que se buscan–, por consiguiente desde la perspectiva económica: “A falta de limitaciones, la información asimétrica y la consiguiente distribución de las ganancias llevarán a dedicar recursos excesivos a la medición o ciertamente pueden conducir a un intercambio que no tenga un lugar absoluto [...]”²⁵ Esto pasa cuando, con la figura del Agente oportunista y calculador de sus beneficios

²³ *Ibid.*, p. 55.

²⁴ *Ibid.*, p. 58.

²⁵ *Ibid.*, p. 60.

–propios o grupales–, que hace costosa la medición para el Principal, por el manejo y alcance de la información.

Sin embargo, la decisión del Agente tiene la dualidad: “[ya que] las reglas y patrones comportamentales [...] inciden en los criterios y marcos valorativos que los individuos toman en cuenta a la hora de decidir, por lo que sus decisiones responden más a los criterios de rutinas, costumbre y experiencias previas que ha ejercicios de maximización de sus preferencias.”²⁶ En otras palabras, la decisión ante un bien escaso como la información, puede que se de sólo con base en las consideraciones sustantivas, por encima de lo “óptimo” o racional basado en las reglas establecidas. En tal sentido, la decisión debe considerar: “[...] la importancia de la incertidumbre y su reducción mediante rutinas organizacionales; la noción de que la organización de la atención es un proceso central del cual surgen las decisiones [ya que] cuando se eligen en condiciones de ambigüedad [hay que] considerar a la toma de decisiones que abarca a muchos actores con preferencias inconsistentes.”²⁷

Lo que puede ser de importancia para unos, puede o es perjudicial para otros, no obstante, la decisión debe llegar con la ponderación de los actores en escena, por parte del decisor con base en la negociación, como elemento clave que evite la parálisis institucional, la ineficiencia e ineficacia de la institución. Ese tipo de preferencias, tienen respuesta en la teoría de la ambigüedad, donde: “Su argumento principal es [que la] preferencia no es compatible con la evidencia sobre el comportamiento organizacional. [es decir] De acuerdo con la teoría de decisiones, las preferencias son estables, consistentes, precisas y exógenas al proceso de decisión. Sin embargo, las preferencias cambian a menudo, son ambiguas y en algunas ocasiones los agentes pueden incluso tener preferencias inconsistentes.”²⁸

La directriz de lo anterior, significa para la institución enfrentar un ambiente de incertidumbre por la conducta estratégica y oportunista de los individuos; verbigracia cuando resguardan información, con el fin de obtener beneficios individuales y/o grupales, dado que: “[...] el riesgo de que alguna de las partes incurran en oportunismos, obliga a incurrir en costos

²⁶ Arturo Del Castillo, “El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional: conceptos y enunciados explicativos”, en *Documentos de trabajo*, núm. 44, México, CIDE, 1997, p. 22.

²⁷ Walter W. Powell y Paul J. Dimaggio, *op. cit.*, p. 56.

²⁸ Rodolfo Vergara, “El redescubrimiento de las instituciones: de la teoría organizacional a la ciencia política. Estudio introductorio”, en James G. March y Johan P. Olsen, *El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política*, México, FCE, 1999, p. 15.

de transacción [...].”²⁹ En ese sentido, se mencionó que los costos se elevan para la institución, pero en qué consisten. En una inversión de recursos financieros, materiales y humanos, sin embargo, cabe la posibilidad de contar con ellos ampliamente ó contar con escasez de los mismos, y en consecuencia cubrir y cumplir con los objetivos bajo el manto de la simulación, es decir, se pueden cumplir con los mismos de manera que responda a la inmediatez y no a la trascendencia. Lo que puede maximizar el comportamiento oportunista de los individuos, y la problemática que implica la circulación de la información por los canales institucionales, y con ello perjudicar al tomador de la decisión y a la misma institución.

Dicho lo anterior ha quedado claro porque las reglas formales son esenciales en y para las instituciones, y porque es elemental considerar también las reglas informales. Además, como las decisiones de los individuos tienen la influencia del ambiente exógeno y endógeno para favorecer sus actuaciones discrecionales en la vida institucional. Es decir, tomar en cuenta el binomio de reglas³⁰ no es un error, para efectos de análisis institucional. Además, habrá que tomar en cuenta que el individuo es racional, ya que busca maximizar sus preferencias, al menor costo, por lo que hay cierta tendencia a un comportamiento oportunista, con el manejo de la información, mismo que influye en la calidad, de los objetivos institucionales y su eficacia, es más la propia eficiencia puede ser su obstáculo.

En una primera conclusión, la existencia de las instituciones, es útil sólo si son eficaces en permitir a los individuos internalizar si son concernientes o no, es decir, si dan o tienen respuesta al ambiente exógeno, que saben muy bien los integrantes de una organización para su coexistencia. Es decir, en el ambiente endógeno, los individuos al ser parte de ella, deben hacer propios los fines que ésta busca, por ejemplo, con la fiscalización, transparencia y rendición de cuentas sobre el manejo y destino de los recursos públicos, si esta en el fin mismo trascender o no en lo exógeno con ser transparentes y por que no éticos en las funciones públicas.

Lo anterior significa, simple y llanamente que la efectividad de los resultados depende de un par de consideraciones: primera, el diseño institucional jurídico y segunda, las conductas

²⁹ Arturo Del Castillo., *op. cit.*, p. 11. En el punto 1.3.1 de este capítulo se explica con mayor detalle.

³⁰ Al respecto, el argumento de Erhard, Fridberg, señala: “[...] la regulación mixta de los ámbitos de acción donde las organizaciones se distinguen por su estructura formal e informal, la primera es la oficial y codificada de la estructura y la segunda a las prácticas, interacciones no previstas en las oficiales. El referente a estas condiciones es que se debe entender en toda su riqueza y complejidad la segunda.” *Op. cit.*, p. 285. Sobre la informalidad, se ha descrito y analizado: “[...] las instituciones informales pueden oponer mayor resistencia al cambio que las instituciones formales porque presentan dilemas de acción colectiva más complejos y difíciles de erradicar [...]” Arturo, Del Castillo., *op. cit.*, p. 53.

individuales que se dan en lo organizacional. Para que la institución, pueda cumplir con los objetivos institucionales de manera transparente, y más ante los cambios llegados o por llegar con la transparencia del gasto público sustantivamente. Por tanto, habrá no perder de vista las acciones y decisiones individuales, sencillamente por las percepciones endógenas (subjetivas) que pueden tener un sinfín de intereses explícitos e implícitos, en lo individual y grupal que afecta a los fines institucionales (el siguiente punto da cuenta de ello). Todo en virtud de la fiscalización, rendición de cuentas y transparencia de los dineros públicos.

1.2 ¿Qué es una organización?

Se han explicado algunas definiciones sobre institución, cuál su fin y utilidad, en tanto, reglas del juego que articulan y organizan las interacciones individuales y colectivas en distintos ámbitos: económico, político y social. Y la forma en que amortiguan costos a los individuos en oposición al hombre de guerra, aunque después construyan los propios de forma organizacional. Además, que no son producto de la espontaneidad para existir, y de que manera dan certidumbre, cohesión y cierto orden al colectivo social. Lo que implica, limitar preferencias, elecciones y comportamientos sobre las pasiones endógenas de los individuos.

Asimismo, al ser parte del conflicto, en tanto, proceso y prueba son sujetas a cambios donde el supuesto es la mejoría. Lo que justifica su transcendencia en el tiempo, más allá de la presencia transitoria de los individuos. No obstante, al enfrentar resistencias organizacionales dentro de un ambiente determinado puede ser el aliciente al comportamiento oportunista, de acuerdo al patrón institucionalizado establecido, mismo que se busca erosionar bajo un esquema de incentivos institucionales, aunque puedan ser su propia contradicción ya que la incertidumbre puede pasar a otros frentes en la institución y afectar los canales de información de ésta. Que funcionan bajo un esquema de reglas formales e informales que dan forma a una encrucijada.

Ahora bien, en este punto se aborda un acercamiento a las distinciones que se han estudiando sobre la organización y su conexión con las reglas formales e informales con el fin de dar mayor explicación a la encrucijada. Para iniciar y sumar lo institucional a lo organizacional, se hacen dos preguntas: qué es una acción social y de qué manera funciona en el tejido social, con el propósito de enriquecer los modos que dan origen a las decisiones y acciones sociales de los individuos de manera endógena en las organizaciones y exógena en el colectivo. En primer lugar, por acción se alude: “[que] debe entenderse [como] una conducta humana [...] siempre que el

sujeto o los sujetos de la acción enlacen a ella un sentido subjetivo. La “acción social”, por tanto, es una acción en donde el sentido mentado por su sujeto o sujetos está referido a la conducta de otros, orientándose por ésta en su desarrollo.”³¹ Con ello, se toma la acción como dada, es decir, la subjetividad al carecer de información –que no necesita–, da paso a un patrón reproductor de las acciones sociales.

De manera que la acción social, se conforma de reglas informales y un patrón reproductor de éstas que a su vez se “institucionaliza” en el colectivo, en otras palabras, se da un “traslado” de acciones que otros han decidido subjetivamente, ya que no se duda, sobre sus alcances y límites, sólo se da como un hecho reproductor que pasa de un individuo a otro. Es decir, una acción de un acto social se teje a partir de un sentido mentado de cosas, sin tener el menor conocimiento de aquélla lo que le da coherencia al reproducirse por otros actores. Los límites son ajenos por el desconocimiento de las reglas formales. Lo que es útil para los individuos que si tienen conocimiento de éstas, para manejar espacios de incertidumbre que pueden traducirse en poder y dominación y apropiarse de lo que podría llamarse la “ignorancia asumida” de los otros.

El fundamento metodológico, sobre el sentido mentado de cosas, refiere: “Por “sentido” entendemos el sentido mentado y subjetivo de los sujetos de la acción, bien a) existente de hecho: a) en un caso históricamente dado, b) como promedio y de un modo aproximado, en una determinada masa de casos: bien b) como construido en un tipo ideal de actores de este carácter. En modo alguno se trata de un sentido “objetivamente justo” o de un sentido “verdadero” metafísicamente fundado.”³² Así que, el sentido mentado de cosas se da a partir de las consideraciones individuales subjetivas que se encasillan en la construcción de un tipo ideal sobre la acción de otros individuos, a partir que se decide relativamente, por omisión, límites cognoscitivos e “ignorancia asumida”, sin consideración de las acciones de los otros, las cuales se plantean dadas y “absolutas”.

Por lo tanto, el sentido mentado de cosas, es un acto meramente reproductor de acciones “desconocidas” que son provecho de demagogos, líderes, etc. Y así ejercer poder y dominación

³¹ Max Weber, *Economía y sociedad*, FCE, decimoséptima reimposición, 2008, p. 5.

³² *Ibid.*, p. 6 En esa construcción de la orientación y acción social, los individuos pueden considerar lo más conveniente a sus intereses inmediatos, según su ponderación subjetiva, dado que: “La acción social (incluyendo tolerancia u omisión) se orienta por las acciones de otros, las cuales pueden ser pasadas, presentes o esperadas como futuras (venganza por previos ataques, réplica a ataques presentes, medidas de defensa frente a ataques futuros). [acotando] No todo clase de acción –incluso de acción externa– es “social” en el sentido aquí admitido. Por lo pronto, no es la acción exterior cuando sólo se orienta por la expectativa de determinadas reacciones de objetos materiales. La conducta íntima es acción social sólo cuando está orientada por las acciones de otros.” *Ibid.*, p. 18. Sin embargo, aquí se toma lo exógeno y lo endógeno como parte de las acciones determinadas.

sobre la “ignorancia asumida” de los encargados de reproducir las acciones y decisiones ajenas. Sin embargo, también hay que señalar lo contrario sobre la reproducción de las acciones de los otros, mismas que pueden no ser totales. Por que: “El poder “revivir” en pleno algo ajeno es importante para la evidencia de la comprensión, pero no es una condición absoluta para la interpretación del sentido.”³³ O sea, no es suficiente con la repetición de una acción social, ya que pueden ser ponderadas y transformadas en la misma apropiación individual y transitar a otra decisión, no obstante, si no es ideal, puede ser “racional” o reproductora del sentido mentado de cosas mismo, a partir de lo que se ha dicho.

Es más, si la acción social fuese meramente “racional”, se señala: “Una acción con sentido efectivamente, tal, es decir, clara y con absoluta conciencia es, en realidad, un caso límite.”³⁴ Dado que no se es “racional” en lo total, por algunos límites humanos (innatos), a los cuales se pueden sumar factores escasos: tecnología, información, etc. No obstante, si contase con ellos, la cuestión es hasta dónde se puede ser “racional” en las decisiones, para generar acciones sociales “racionales”, ó solo son fruto de los juicios de valor e imaginación ideal de cosas. Por lo que es posible afirmar que las acciones sociales que se orientan por las decisiones y acciones de otros, no sólo son producto de una supuesta racionalidad, sino que implícitamente se acepta la dominación y poder de los otros como se señalo.

Referente a ello, el autor citado refiere que toda acción social, tiene dos características nodales, que permiten determinar el sentido mentado de cosas, donde la acción se puede orientar a partir de la heurística o en su caso por la omisión y/o subjetividad como se ha descrito. Ahora pensar, si se es “racional” ó “irracional” en las acciones sociales (explícitamente en las decisiones) tiene que ver con la generación del arreglo a fines y valores, distinguiendo:

“La acción social, como toda acción, puede ser: [...] racional con arreglo a fines: determinada por expectativas en el comportamiento tanto de objetos del mundo exterior como de otros hombres, y utilizando esas expectativas como “condiciones” o “medios” para el logro de fines propios racionalmente sopesados y perseguidos. [Además] Actúa racionalmente con arreglo a fines quien oriente su acción por el fin, medios y consecuencias implicadas en ella y para lo cual sopesa racionalmente los medios con los fines, los fines con las consecuencias implicadas y los diferentes fines posibles entre si [...].”³⁵

En tal sentido, la racionalidad del individuo de acuerdo a sus fines, depende de sus consideraciones individuales, de lo que pueda ser relevante o irrelevante para sí, poniendo a prueba sus medios para lograr y llegar al fin pretendido. No obstante, si cuenta con medios

³³ *Idem.*

³⁴ *Loc. cit.*

³⁵ *Ibid.*, pp. 20-21.

limitados, a partir de qué puede decidir, puede ser por medio del arreglo a valores: “Por su parte, la decisión entre los distintos fines y consecuencias concurrentes y en conflicto puede ser racional con arreglo a valores; en cuyo caso la acción es racional con arreglo a fines sólo en los medios.”³⁶ Eso depende y se sujeta a la propensión de medios disponibles que buscan la acción con base en lo cognoscitivo, por encima de la supuesta racionalidad que da el arreglo a valores, pero ha de considerarse la interrelación, entre ambos tipos de racionalidad y arreglos desde luego.

Por otro lado, sobre la acción social con base en la racionalidad sustantiva o como la llama, el autor: “[...] racional con arreglo a valores: determinada por la creencia consciente en el valor –ético, estético, religioso o de cualquier otra forma que se le interprete– propio y absoluto de una determinada conducta, sin relación alguna con el resultado, o sea puramente en méritos de ese valor. 3) afectiva, especialmente emotiva, determinada por efectos y estados sentimentales actuales, y 4) tradicional: determinada por una costumbre arraigada.”³⁷

Lo que dice es que lo subjetivo tiene distintos tipos de acción donde la creencia es la parte medular de las suposiciones, sin fundamento, construidas por la especulación e imaginario que da cobijo a la “ignorancia asumida”, generando un “absolutismo de la acción social” ya que no se pregunta, si no solo se reproduce. Dicho de manera más precisa, sin mediar si fue factible para el otro se toma para sí como verdadera ya sea por la retórica o simpatía que se tenga hacia el otro ó como acto reproductor de dominación social.

Así pues, el nexo entre la racionalidad: arreglo a fines y valores, implica que en el mundo social: “La norma moral se impone a la conducta humana por una determinada creencia en valores, pretendiendo aquella conducta el predicado de “moralmente buena”, de igual manera que pretende el predicado de lo “bello” la que se mide por patrones estéticos. En este sentido, representaciones normativas de carácter ético pueden influir muy profundamente la conducta y carecer, sin embargo, de toda garantía externa.”³⁸ Por tanto, las acciones tienen como ingrediente adicional, la validez interna o externa para los individuos, en tanto, acto reproductor de sus

³⁶ *Ibid.*, p. 21. Por ello, en la acción y decisión, no hay una: “Absoluta racionalidad en la acción con arreglo a fines es, sin embargo, un caso límite, de carácter esencialmente constructivo.” *Idem.* Ya que no es dado contar con todas las variables exógenas.

³⁷ *Ibid.*, p. 20. Además, también: “Actúa estrictamente de un modo racional con arreglo a valores quien, sin consideración a las consecuencias previsibles, obra en servicio de sus convicciones sobre lo que el deber, la dignidad, la belleza, la sapiencia religiosa, la piedad o la transcendencia de una “causa”, cualquiera que sea su género, parecen ordenarle.” *Loc. cit.*, pp.20-21. Es más : “Hablaremos de una racionalidad con arreglo a valores tan sólo en la medida en que la acción humana se oriente por esas exigencias [...]”³⁷ *Idem.*

³⁸ *Ibid.*, p .29.

decisiones y acciones desde luego. La primera, es válida sólo si el individuo tiene atención en sentido de lo que es aceptable para sí, que supone subjetividad e “irracionalidad”.

La segunda, vincula su validez al ambiente externo, de qué manera, bueno que pueden ser castigadas o aceptadas; a través de las normas aceptadas, no obstante, cabe la posibilidad que también carezcan de esa validez ya que otros no concuerdan con aquéllas. Y con ello erosionar, el supuesto del “absolutismo social”. No obstante, en cualesquiera, se teje una relación de desventaja. Donde pasiones son muchas y se suman continuamente, y los argumentos son pocos o escasos que homogenizan, sin embargo, se puede ejercer poder³⁹ sobre otros ya sea por la simpatía, subjetividad e “irracionalidad” que en conjunto son provecho del detentador de la decisión y acción para tener la posibilidad de maximizar su dominación táctica y estratégica.

Ahora bien, pasando a responder qué es una organización. Se ha generado mucha literatura que ha dado a nombrar genéricamente: teoría de las organizaciones⁴⁰ (la cuál no se aborda, aquí) para comprender muchos de los ámbitos de acción y decisión que pueden y tienen los individuos que las integran, no obstante, aquí se comprenderá a las organizaciones a partir del enfoque del cambio, el resto se generaliza. En razón, un primer acercamiento señala:

“Podemos definir organización como un conjunto de individuos que trabajan de manera coordinada para obtener metas u objetivos compartidos por todos. Se establece qué actividades deben realizarse para obtener los objetivos de la organización, se diseñan los puestos, se desarrollan mecanismos de coordinación entre ellos y se busca a las personas para desempeñarlos. Cada miembro de la organización se especializa en una actividad particular ya sea administrativa, técnica, directiva u operativa. La especialización permite una mayor eficacia al realizar la actividad y la coordinación de acciones lleva a resultados mucho más productivos que si el trabajo se realizara sin especialización.”⁴¹

Evidentemente se alude al marco institucional de normas, que especifica la división de trabajo (especialización) de los individuos dentro de un organigrama que detalla la jerarquía organizacional, en razón de la función que desarrollan dentro de la organización. Misma que puede darse a partir de un patrón reproductor institucionalizado que orienta la acción a un arreglo a fines y/o valores. Dentro de ese proceso, institucionalmente se dota de mecanismos para que

³⁹ *Ibid.*, p. 32. Ese: “[...] poder significa la probabilidad de imponer la propia voluntad dentro de una relación social, aun contra toda resistencia y cualquiera que sea el fundamento de esa probabilidad.”

⁴⁰ Como se ha dicho: “La TO es una ciencia (en construcción) que tiene como fin obtener una explicación comprensiva de la organización como objeto de estudio, pero aclaremos que este interés por las organizaciones se da en tanto organizaciones modernas.” Asimismo: “[...] a la TO le es difícil aún contar con una clasificación y ordenamiento de todas las perspectivas que la integran, que esté a la altura de un fenómeno tan complejo, variado y multifacético como el que han venido a constituir las organizaciones.” En José de Jesús Ramírez, “Teoría de la organización: metáforas y escuelas”, en David Arellano, Enrique Cabrero y Arturo Del Castillo, *Reformando al gobierno. Una visión organizacional del cambio gubernamental*, Miguel Ángel Porrúa, CIDE, México, 2da reimpresión, 2007, pp. 24-23.

⁴¹ Rodolfo Vergara, *Organización e...*, *op. cit.*, 19.

tomen decisiones en determinados contextos, no obstante, lo difícil está en el monitoreo de aquéllas y las acciones generadas, a pesar de que las reglas formales intenten hacerlo, ya que las informales de alguna manera influyen en la eficacia de los objetivos institucionales. Por ende, la racionalidad formal desde la perspectiva de la estructura de la organización, especifica:

“La estructura formal es un plan para las actividades que incluye, ante todo, el cuadro de la organización: una lista de las oficinas, departamentos, posiciones y programas. Estos elementos se vinculan mediante metas y políticas explícitas que conforman una teoría racional del modo, y el propósito, al que se deberán ajustar las actividades. La esencia de una organización burocrática moderna se encuentra en el carácter racionalizado e impersonal de estos elementos estructurales y de las metas que los vinculan.”⁴²

Esa racionalidad, tiene su nexo con el cuadro administrativo, que describe Weber: “Por orden administrativo debe entenderse el que regula la “acción de la asociación”. Orden regulador es el que ordena otras acciones sociales, garantizando, mediante esa regulación, a los agentes las probabilidades ofrecidas por ella.”⁴³ El primero orienta a los responsables de la administración pública en sus acciones y decisiones, y el segundo se enfoca en que el diseño institucional impersonal se aplica a los individuos, para hacer funcionar a las organizaciones.

Referente a ese cuadro administrativo, desde la perspectiva organizacional y su marco formal: “[...] la unidad de análisis no es el individuo y sus preferencias, sino el conjunto de reglas, normas y tradiciones que existen en las distintas organizaciones que conforman el sistema político. Este conjunto de reglas, normas, prácticas informales y tradiciones es conocido como marco institucional.”⁴⁴ Ese marco formal que funciona dentro de un patrón institucionalizado permite: “[...] estudiar en el origen organizacional de las normas y tradiciones institucionales [donde] los actores [...] operan con cierto nivel de racionalidad y autonomía.”⁴⁵

No obstante, al traer consigo el actor organizacional un bagaje cognoscitivo donde plasma su idiosincrasia, la atención da un giro y se enfoca, entre la calidad de los objetivos institucionales y lo que es conducente para sí a partir de su arreglo a valores y fines. Por tanto, el ambiente de rutinas fortalecen ciertas resistencias endógenas, ante cambios que requiere la organización en lo institucional, lo que lleva a no olvidar la encrucijada: formal e informal.

Ahora bien, se tiene una segunda definición de organización: “Las organizaciones son antes que nada creaciones humanas. Llenas de reglas, funciones y trámites impersonales, parecen adquirir

⁴² John W. Meyer y Brian Rowan, “Organizaciones institucionalizadas: la estructura formal como mito y ceremonia,” en Walter W. Powell y Paul J. DiMaggio (compiladores), *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, México, FCE, 1999, p. 80.

⁴³ Max Weber, *op. cit.*, p. 41.

⁴⁴ Rodolfo Vergara, “El redescubrimiento de las...”, *op. cit.*, pp. 9-10.

⁴⁵ *Ibid.*, p. 24.

una vida y una legitimidad propias en la mente de quienes trabajan en ellas y sufren de influjo.”⁴⁶ Esta definición es más explícita, ya que alude al sentido de mentado de cosas, que se genera de forma endógena en la organización. De tal modo, las organizaciones: “[...] típicas son económicas y socio-políticas. Entre las organizaciones económicas tradicionales se encuentran: las corporaciones privadas, los organismos públicos, las cooperativas, las sociedades mercantiles y, las uniones de productores y consumidores. Algunos ejemplos de organizaciones socio-políticas son: los distintos cuerpos políticos, partidos políticos y organizaciones ciudadanas.”⁴⁷

Por eso las organizaciones deben considerar lo formal para su funcionamiento que define las funciones de los individuos y los fines que ésta busca, en otras palabras: “El proceso de trabajo es el proceso de elaboración de los productos de la organización, el cuál esta diseñado de acuerdo a la naturaleza de los productos de la organización, y normado por los reglamentos y manuales de la organización. La estructura establece las responsabilidades jerárquicas y ordena el trabajo interno. La estructura explica qué debe hacerse, quién debe hacerlo y cómo debe hacerse.”⁴⁸

De tal modo: “[...] las organizaciones formales son sistemas de actividades controladas y coordinadas que surgen cuando el trabajo es incorporado en redes complejas de relaciones técnicas e intercambios que traspasan fronteras. [y] se crean profesiones, políticas y programas junto con los productos y servicios que se supone deben producir racionalmente.”⁴⁹ Ahora bien, si esas reglas formales, se tejen bajo un patrón racionalizado que institucionaliza ese marco regulador que se rutiniza y permite buscar el cumplimiento de los objetivos buscados por la organización en consideración del arreglos a fines y valores de los individuos.

A saber, las rutinas: “[son] aquellas que son repetitivas, siguen patrones establecidos y no necesitan ninguna decisión para llevarse a cabo, a esas actividades se les conoce como “rutinas”. [además] son procesos organizacionales automatizados que se disparan con un estímulo y producen un resultado predeterminado. [y] descansan, evidentemente en las reglas y procedimientos de la organización, pero no necesariamente se ajustan perfectamente a ellos.”⁵⁰

⁴⁶ Michael M. Hartmon y Richard T. Mayer, *Teoría de la organización para la administración pública*, México, FCE y Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A.C, 1era reimp. 2001, p. 43.

⁴⁷ José Ayala Espino, *Idem*.

⁴⁸ Rodolfo Vergara, *Organización e...*, *op. cit.*, 21.

⁴⁹ John W. Meyer y Brian, Rowan, *op. cit.*, p. 79.

⁵⁰ Rodolfo Vergara, *Organización e...*, *Ibid.*, p. 28. Además: “[...] las rutinas son el origen de la estabilidad institucional.” *Ibid.*, p. 33. Dicho de otro modo: “[...] son una cadena de acciones que no requiere toma de

Ya que las referencias informales también fluyen en la organización. En efecto las rutinas, al ser parte de la estabilidad institucional por medio de la repetición de estas, a favor de institucionalizar un patrón que beneficie el ambiente organizacional en búsqueda de cumplir los objetivos que busca la organización. La cuestión, es si suficiente con una reproducción desde la perspectiva de un sentido mentado de cosas, cuando el tomador de decisiones busca eficacia y legitimidad a la organización en lo endógeno y exógeno, más del segundo ya que es demandante de ofertas y resultados por parte de las organizaciones públicas.

Por consecuencia las rutinas son positivas ya que son: “En sí mismas [...] estáticas, su objetivo es desahogar procesos organizacionales dando certidumbre a todos los participantes. [que] se acostumbran y se adaptan a ellas, las modificaciones también implican incomodidades para ellos. Salvo procesos lentos de adaptación, si no hay una fuerza externa que actúe sobre la rutina esta permanecerá igual. A este fenómeno se la llama inercia organizacional.”⁵¹ Por tanto, se puede aducir que una inercia organizacional mediante la rutina da certidumbre a los individuos en el ambiente organizacional, caso contrario si se buscan cambios. La decisión es incertidumbre para el tomador de decisiones y para los individuos, en tanto; efectos inmediatos (puede ser eliminando plazas) y trascendentes (en la eficiencia y eficacia y hasta legitimidad pública).

Por ello, se menciona: “[...] los cambios en las rutinas de la organización se los debemos en buena medida a cambios en el entorno.”⁵² Ese ambiente exógeno que incide e exige cambios a las organizaciones, para dar respuestas que aquél demanda, requiere que los tomadores de decisiones que encabezan las organizaciones, tomen en cuenta sus exigencias, a pesar de la incertidumbre que generen ya sea (una vez más) para ser eficiente y eficaz, y/o legítimo o solo buscar sobrevivencia. Es decir siendo parte las decisiones de un proceso, se definen: “[como] aquellas actividades que implican [...] escoger un camino o curso de acción entre varias alternativas.”⁵³

En efecto, y en virtud de la incertidumbre de una decisión,⁵⁴ el decisor debe considerar: “[...] que las organizaciones operan con escasos recursos al tomar una decisión: el tiempo, la información y

decisiones, sino que se dispara automáticamente cuando se presentan ciertas condiciones.” Rodolfo Vergara, “*El redescubrimiento de...*, op. cit., p. 13.

⁵¹ Rodolfo Vergara, *Organización e...*, op. cit., p. 29.

⁵² *Ibid.*, p. 33.

⁵³ *Op. cit.*, p. 28.

⁵⁴ *Ibid.*, p. 31. En concreto: “La incertidumbre aparece cuando hay que tomar decisiones. Si la decisión elegida siempre fuera la óptima, entonces la incertidumbre se reduciría. Sin embargo, al ser solo “satisfactoria”, el margen de incertidumbre se abre. El problema, es que el elemento humano trae incertidumbre y la incertidumbre dificulta la

la capacidad para procesarla son limitados.”⁵⁵ Sin embargo, la decisión debe darse y más si es del interés de la organización permanecer y sobrevivir dentro del ambiente. Para ello, se vale de otras motivos: el mito racionalizado, ceremonia, isomorfismo e intercambio de cierto tipo de recursos para lograrlo, sin importar si son o no eficaces y eficientes. Por un lado, se tiene sobre el *mito racionalizado*:

“En las sociedades modernas, los mitos que generan estructuras organizacionales formales tienen dos propiedades clave. Primero, ‘son prescripciones racionalizadas e impersonales que identifican como técnicos varios propósitos sociales y especifican a manera de reglas los medios adecuados para buscar racionalmente estos propósitos.’ Segundo, están considerablemente institucionalizados y por tanto, en cierta medida, se hallan más allá del arbitrio de cualquier participante u organización individual. Por consiguiente, deben tomarse como legítimos, aparte de las evaluaciones de su efecto en los resultados del trabajo.

[...] independientemente de su posible eficiencia, esas técnicas institucionalizadas hacen ver una organización adecuada, racional y moderna. Aquí están dos ideas: 1A) A medida que los mitos institucionalizados definen nuevos campos de la actividad racionalizada, surgen organizaciones formales en estos campos. 1B) A medida que surgen mitos institucionales racionalizados en los campos de la actividad existentes, las organizaciones ya establecidas amplían sus estructuras formales para hacerse isomorfas con estos nuevos mitos.”⁵⁶

Asimismo, el mito racionalizado, enaltese que en las organizaciones: “Las estructuras formales que rinden culto a los mitos institucionalizados difieren de las estructuras que actúan eficientemente. [es decir] la actividad tiene un significado ritual: mantiene las apariencias y da validez a una organización.”⁵⁷ Además de la simulación u omisión, por ello, el respaldo que buscan las organizaciones para maximizar el mito racionalizado: “En parte depende de la habilidad de determinadas organizaciones para conformarse con instituciones ambientales y ser legitimadas por éstas.”⁵⁸

Por ejemplo, una organización gubernamental, puede buscar que organizaciones no gubernamentales respalden su existencia, aludiendo a la pluralidad legitimadora de sus decisiones y acciones institucionales. Por tanto, se aduce que el arreglo a fines y valores aparece como parte de la decisión y desenvolvimiento de la organización, en razón:

“La burocratización se debe en parte a la proliferación de mitos racionalizados en la sociedad, y esto a su vez conlleva la evolución del sistema institucional moderno completo. A medida que las redes de relaciones en las sociedades se vuelven densas e interconectadas, surge un número cada vez mayor de mitos institucionalizados. [porque] una práctica particularmente efectiva, la especialización del trabajo, o el principio de organización pueden ser codificados en forma de mito. Los mitos generados por prácticas

coordinación. La solución es reducir lo más posible las decisiones que la organización debe tomar y sustituirlas por rutinas.”

⁵⁵ Rodolfo Vergara, “*El redescubrimiento de...*, *Idem*. Del mismo autor: “Los recursos que una organización necesita no son únicamente financieros; pueden entenderse como recursos: la información, los conocimientos especializados, el personal capacitado, los servicios, etc.” Rodolfo Vergara, *Organización e...*, *op. cit.*, p. 32.

⁵⁶ John W. Meyer y Brian Rowan, *op. cit.*, pp. 82-84.

⁵⁷ *Ibid.*, p. 96.

⁵⁸ *Ibid.*, p. 93.

organizacionales particulares y difundidos mediante las redes de relaciones basan su legitimidad en la suposición de que son racionalmente efectivos.”⁵⁹

Lo anterior, se vincula con el campo de acción organizacional, es decir: “Todo campo de acción puede conceptualizarse como aquel que tiene como base más o menos clara un “sistema de acción concreto” que la estructura mediante ciertas reglas de juego, es decir, por medio de un conjunto de mecanismos de regulación.”⁶⁰ En otras palabras: “[...] una vez que un campo ha quedado bien establecido, hay un impulso inexorable hacia la homogenización.”⁶¹ Esa homogenización, tiene nexo con lo que se ha venido a llamar el isomorfismo organizacional:

[...] el isomorfismo es un proceso limitador que obliga a una unidad en una población a parecerse a otras unidades que enfrentan las mismas condiciones ambientales. En el nivel de la población, ese enfoque sugiere que las características se modifican en dirección a una creciente compatibilidad con las características ambientales, el número de organizaciones en una población es una función de la capacidad de soporte ambiental, y la diversidad de las formas organizacionales es isomorfa a la diversidad ambiental. [Por otro lado, se menciona] que el isomorfismo puede darse porque se seleccionan formas no óptimas entre una población de organizaciones porque los que toman las decisiones organizacionales aprenden las respuestas adecuadas y en consecuencia ajustan su conducta.⁶²

Así pues, el isomorfismo, tiene como eje la imitación de un mito que ceremonialmente lleva a una organización al ajuste permeado por lo exógeno, que se da a través de la decisión, claro, desde un arreglo a fines y valores del decisor en generación de la imitación institucional o adaptación. Entonces, el isomorfismo tiene como elementos, nodales:

[...] a) incorporar elementos que son legitimados exteriormente, más que en términos de eficiencia; b) emplean criterios de evaluación externos o ceremoniales para definir el valor de los elementos estructurales, y c) la dependencia respecto de instituciones fijadas exteriormente reduce la turbulencia y mantiene la estabilidad. Como resultado, se argumenta aquí, el isomorfismo institucional promueve el éxito y la supervivencia de las organizaciones.”⁶³

Estos elementos que se dan de manera isomorfa, no se reducen a ello, sino que en aras de maximizar su utilidad: “Las organizaciones compiten no sólo por recursos y clientes, sino también por poder político y legitimidad institucional, por una buena condición social y económica.” [por tanto] el concepto de isomorfismo institucional es un instrumento útil para atender la política y la ceremonia que subyacen en gran parte de la vida organizacional moderna.”⁶⁴ Así que el decisor debe considerar al pretender cambios en la organización, un

⁵⁹ *Ibid.*, pp. 86-87.

⁶⁰ Erhard Friedberg, *op. cit.*, p. 293. Otra definición, distingue: “Por campo organizacional nos referimos a aquellas organizaciones que, en conjunto, constituyen un área reconocida de la vida institucional: los proveedores principales, los consumidores de recursos y productos, las agencias reguladoras y otras organizaciones que dan servicios o productos similares.” Walter W. Powell y Paul J. Dimaggio, *op. cit.*, p. 106.

⁶¹ *Ibid.*, p. 105.

⁶² *Ibid.*, p. 108. Los autores refieren que se debe más a una adaptación que selección.

⁶³ John W. Meyer y Brian Rowan, *op. cit.*, pp. 88-89.

⁶⁴ *Ibid.*, p. 109.

diagnóstico sobre lo que si y no funciona para ésta, y ante todo las acciones de los individuos en cada una de las áreas de responsabilidad, claro será complicado y hasta limitado, ya que existe la posibilidad que aquéllos no rebelen sus preferencias de forma puntual, más si actúan y son parte de la simulación u omisión.

A saber por lo que subyace en los individuos: “[...] la subjetividad [...] sus personalidades, habilidades, simpatías ambiciones, ideologías, etc. [ya que] no se trata de diseñar y operar estructuras organizacionales, sino de lidiar con la incertidumbre de los seres humanos, sus sentimientos, personalidades e ideologías.”⁶⁵ Por consiguiente, el comportamiento también se puede decir que es isomorfo; ya que puede ser táctico, estratégico y hasta fáctico, por parte de los individuos en la misma organización. En tal sentido de cosas, se identifican tres tipos de isomorfismo para la consecución y/o posibilidad del cambio institucional en las organizaciones:

“1. *El isomorfismo coercitivo*, que se debe a influencias y al problema de legitimidad. [...] resulta de presiones tanto formales como informales que sobre unas organizaciones ejercen otras de las que dependen y que ejercen también las expectativas culturales en la sociedad dentro de la cual funcionan las organizaciones. Esas presiones se pueden sentir como una fuerza, persuasión o invitación a coludirse. 2. *El isomorfismo mimético*, que resulta de respuestas estándares a la incertidumbre. [...] cuando las metas son ambiguas o cuando el ambiente crea incertidumbre simbólica, las organizaciones pueden construirse siguiendo el modelo de las otras organizaciones. 3. *El isomorfismo normativo*, asociado con la profesionalización. [...] interpretamos la profesionalización como la lucha colectiva de los miembros de una ocupación por definir las condiciones y métodos de su trabajo, por “controlar la producción de los productores” [...] y por establecer una base cognoscitiva y la legitimidad de su autonomía ocupacional. [por lo tanto] Dos aspectos de la profesionalización son fuentes importantes de isomorfismo. Uno es que la educación formal y la legitimidad tienen una base cognoscitiva producida por especialistas universitarios; el segundo es el crecimiento y complejidad de redes profesionales que van más allá de una sola organización y a través de las cuales se difunden rápidamente los nuevos modelos. [por consiguiente] Un mecanismo relevante para alentar el isomorfismo normativo es la filtración de personal.”⁶⁶

Una vez explicado como el isomorfismo en sus distintas traslaciones en las organizaciones, puede ser retomado uno u otro de acuerdo a lo que se busque explicar y analizar como acercamiento al cambio en virtud de institucionalizar cambios, sin perder de vista el deber de la integración, en consideración de la encrucijada formal e informal. La institucionalización, depende de los requerimientos de la organización ante la escasez de resultados y la alta demanda del ambiente exógeno. Razón por la cual: “La reinstitucionalización representa la salida de una institucionalización y la entrega a otra forma institucional, organizada en torno a diferentes principios y reglas.”⁶⁷

⁶⁵ Rodolfo Vergara, *Organización e...*, *op. cit.*, p. 24.

⁶⁶ Walter W. Powell y Paul J. Dimaggio, *op. cit.*, pp. 109-113. Las cursivas son propias.

⁶⁷ Ronald L. Jepperson, *op. cit.*, p. 206.

Una vez más, cuenta el bagaje cognoscitivo, arreglo a fines y valores del tomador de la decisión y las acciones de los individuos en el ambiente organizacional, por un lado. Y por otro, en la interrelación que hay entre el isomorfismo, mito racionalizado, ceremonia e intercambio de cierto tipo de recursos como parte del todo: “Los criterios ceremoniales del valor y las funciones de producción derivadas ceremonialmente son útiles para las organizaciones: [las] legitiman con los participantes internos, los accionistas, el público y el Estado [...]”⁶⁸

Dentro de ese constructo social, el patrón institucionalizado vía la rutina al interior de la organización se da como válido, ya que: “La institucionalización conlleva procesos por los que los procesos sociales, las obligaciones o las realidades llegan a tomar un estatus de reglas de pensamiento [de] la acción social.”⁶⁹ De nuevo en virtud de lo conducente para sí y el arreglo formal e informal. Sin duda, se tiene que el diseño formal a pesar de su integridad en la estabilidad, en tanto, decisiones y fines en las acciones organizacionales, hay que decir que ubicar el cambio, se debe a que es influido por el ambiente exógeno, porque: “[...] la eficacia de una organización, esto es, su capacidad de encauzar efectivamente los comportamientos de sus miembros al servicio de sus objetivos, descansa ampliamente, por no decir casi exclusivamente, en mecanismos de regulación informales arraigados en sistemas de actores mucho más vastos que los contornos de la sola organización.”⁷⁰

Como argumento contrario al comportamiento táctico y estratégico de los actores organizacionales, se destaca: “En todas partes, la interdependencia y la cooperación entre actores se cimientan y estabilizan mediante “inversiones de forma” y, en todos lados, las prácticas reales de esos actores no cesan de alejarse de las prescripciones e inscripciones que éstas contienen.”⁷¹ Si no lo hacen es por la maximización de la ceremonia vía el mito racionalizado para legitimar decisiones y acciones en lo endógeno y exógeno, sean funcionales o no a la organización de manera eficiente ó eficaz. En resumen:

“Las organizaciones gubernamentales son organizaciones que nacen predeterminadas en sus fines, su estructura y sus formas de funcionamiento. Sin embargo, como constructos sociales organizados, tienen su contexto particular, generan su propia lógica de acción, sus actores se desarrollan en esquemas de

⁶⁸ John W. Meyer y Brian Rowan, *op. cit.*, p. 91.

⁶⁹ *Ibid.*, p. 80.

⁷⁰ Erhard Friedberg, *op. cit.*, p. 292.

⁷¹ *Ibid.*, p. 291. Asimismo, sobre la encrucijada de lo formal e informal: “[...] parece que la evolución en las organizaciones va hacia una disminución de la formalización [...]” *Idem.*

interacción, juegos y luchas de poder, con una especificidad propia. Se crean, además, ciertas tradiciones, mitos, símbolos, rituales y creencias, que dan un significado diferente y propio a cada organización.”⁷²

Así pues, se examinado las distinciones entre una institución y organización, y sus derivaciones justificatorias de existencia y acción, y ante todo como la encrucijada de la formalidad e informalidad, se mantiene como una constante a considerar en ambas, no sólo para tomar decisiones, sino para los análisis que se pretendan sobre las acciones generadoras de fines y valores de los individuos, que buscan la generación o no de cambios en lo organizacional, que a su vez implican condicionar y/ o maximizar objetivos institucionales, a través de los canales generadores de información, que engloban decisiones y acciones individuales y grupales, para legitimar su prevalencia. Ya sea por medio del patrón institucionalizado, la rutina, el mito racionalizado, los isomorfismos, el intercambio de recursos, etc., en conjunto: el sentido mentado de cosas, de acuerdo a las decisiones y acciones aplicadas e implicadas.

Por tales razones, en el siguiente subcapítulo se exploran los supuestos básicos de lo que ha dado a llamarse el nuevo institucionalismo económico y sociológico. El primero, en aras de ampliar la discusión sobre el papel de las instituciones en las decisiones y acciones de los individuos en distintos grados: individual y grupal en el mercado político. Y en el segundo caso, como la encrucijada formal e informal puede maximizar aun más, las resistencias organizacionales a decisiones que afectan la arena inmediata de los individuos lo que conlleva una relación intrínseca entre el primer y segundo institucionalismo, para retomar y centrar el análisis en la problemática del Agente-Principal, sin dejar de lado la abstracción entre ambos enfoques, para las organizaciones e instituciones.

⁷² Enrique Cabrero, David Arellano y Ma. De Lourdes Amaya, “Cambio en organizaciones gubernamentales: innovación y complejidad,” en David Arellano, Enrique Cabrero y Arturo Del Castillo, *Reformando al gobierno. Una visión organizacional del cambio gubernamental*, Miguel Ángel Porrúa, CIDE, México, 2da reimpresión, 2007, p.138.

1.3 NIE y NIS: Una relación intrínseca.

El título de este subcapítulo, es un tanto riesgoso ya que implica afirmar que no hay necesidad de abordar al nuevo institucionalismo económico (NIE) y sociológico (NIS) de forma independiente, sin embargo, para los propósitos de esta investigación se asume que hay una relación intrínseca entre ambos enfoques de análisis. En tal sentido, el objetivo principal, es establecer un puente metodológico, para enriquecer el análisis que de soporte a las premisas planteadas. Por lo cual, primero se describen los supuestos elementales de análisis de cada uno, en virtud de su utilidad en la problemática que se teje y da forma de liga; entre el Agente y Principal en el mercado político, principalmente en costos de transacción que de ella se derivan en perjuicio del segundo.

Ahora bien, se ha indagado de manera general que abordar a las instituciones y sus problemas, implica mucha veces una visión parcial de lo que verdaderamente ocurre en el ambiente endógeno que se da organizacionalmente. En la literatura hay indeterminación sobre ello, ya que aún no hay una visión unánime (se duda que exista más cuando el ambiente exógeno es dinámico, conflictivo y lleno de incertidumbre, de negociaciones sociales, económicas y políticas formales ó informales) sobre lo que es una institución, a la cual se suman dos subcategorías que de ella se desprenden la institucionalización y el institucionalismo, es más hace años ya se debate entre lo viejo y lo nuevo.

En virtud de esa riqueza literaria ya se realizó un acercamiento al significado de institución e institucionalización, no obstante, falta describir al institucionalismo, para poder abordar los supuestos metodológicos del NIE y el NIS. A falta de espacio, se abordan las perspectivas del institucionalismo de manera general, como mera aportación, para el estudio de las instituciones, es decir, se da cuenta que existe un amplio abanico de categorías analíticas, útiles a distintos propósitos y fines.

Ahora bien, por institucionalismo, la premisa señala: “Las interacciones entre los individuos y las instituciones dentro del contexto del institucionalismo es que las instituciones siempre intentan perpetuarse, de modo que a lo largo del tiempo suelen endurecer su perfil de valores.”⁷³ De tal modo, trascienden a los individuos, es decir, estos pueden ir y venir, y está buscará su aceptación y supervivencia, más allá, de los efectos organizacionales, adaptándose a aquéllos, es decir, a los patrones institucionalizados, al isomorfismo, a la rutina establecida formal o no, ya que de buscar lo contrario, conlleva tejer un ostracismo “absoluto” que condene a la institución.

⁷³ B. Guy Peters, *op. cit.*, p. 62.

Se tiene por un lado, al viejo institucionalismo que centra su análisis en la: “[...] naturaleza de las instituciones gubernamentales que podían estructurar el comportamiento de los individuos –tanto gobernantes como gobernados–, con miras a mejorar fines. Lo inconstante e inestable del comportamiento individual y la necesidad de orientarlo hacia propósitos colectivos requería la formación de instituciones políticas.”⁷⁴

Esas instituciones políticas se desprenden del Estado las cuales orientan los límites de acción y decisión de los individuos que lo integran. Por medio de decisiones de otros, en este caso, desde el poder legislativo. Donde sus integrantes deben velar que el marco institucional diseñado, sea impersonal, en aras de la colectividad, para que esta a su vez actúe y juzgue recíprocamente. Asimismo, ese diseño se debe dispersar hacia las funciones organizacionales de los actores que limiten y orienten el cumplimiento de los fines institucionales.

Sintetizando, el viejo institucionalismo, y sus distintos enfoques de estudio, en el análisis teórico e empírico de la institución parten de los supuestos siguientes, los cuales aluden a una serie de características y funciones de utilidad institucional, en resumen:

“De manera **Legal**: Se ocupa del papel central de la ley en la actividad gubernamental. [...] producto de la acción humana, aunque también es una realidad empírica que expresa las decisiones que se toman a través de medios institucionales; Estructural-funcional: La estructura cuenta y determina el comportamiento (individual). [...]; **Holismo**: Tendía a apartar el análisis de la comparación, tal como hoy se practica con frecuencia. Es de forma sui generis, empírica; **Histórico**: El argumento implícito era comprender cabalmente de qué manera se practicaba la política en determinado país, el investigador tenía que comprender la pauta de desarrollo que había producido ese sistema; **Sistémico**: Los institucionalistas se concentraron en las instituciones formales de gobierno y en las constituciones que producían esas estructuras; **Conductista**: Negó la importancia de las instituciones formales para determinar los productos del gobierno, aun cuando en alguna medida se interesaran en el comportamiento de los individuos dentro de esas instituciones.”⁷⁵

Así pues, se observa que el viejo institucionalismo y sus distintos enfoques han tejido un amplio horizonte de estudio para abordar a las instituciones y a sus actores organizacionales, juzgando y construyendo a la vez. En consecuencia, los distintos institucionalismos se han ampliado, parafraseando: El histórico trasciende el análisis de las decisiones que se toman tempranamente en la historia de toda política y de todo sistema de gobierno (inicio, proceso y decisión posterior). El empírico, argumenta que la estructura del gobierno marca una diferencia en la materia en como se procesan las políticas y las decisiones que se toman en los gobiernos (puntos de

⁷⁴ *Ibid.*, p. 16.

⁷⁵ *Ibid.*, pp. 20-25, 28 y 30-32.

decisión). El internacional, toma en cuenta el comportamiento de los Estados y de los individuos. Y el social (sociológico) considera las interacciones entre los grupos de interés y el Estado.⁷⁶

El segundo enfoque, tiene su génesis en el nuevo institucionalismo, que enfoca su examen, en que: “[...] las instituciones y el análisis institucional fueron eliminados de la disciplina, ahora han regresado y constituyen una parte fundamental del discurso de la ciencia política [en su retórica]. [y su] papel central asignado a las normas y los valores dentro de las organizaciones al explicar la conducta [de los individuos].”⁷⁷ Es decir, se adelanta la relación intrínseca es posible entre el NIE y NIS, en aras de enriquecer las aseveraciones y discusiones analíticas al estudiar a las instituciones y sus distintas problemáticas, sobre todo endógenas.

Para terminar con esta mirada general del institucionalismo. Los enfoques principales para el nuevo institucionalismo, y su análisis de las instituciones, son los siguientes:

“El **contextualismo** [donde] la política depende de la sociedad. Esto contrasta con la noción de que o bien la sociedad depende del Estado y las leyes para definir su existencia, o bien ambas existen en un condición orgánica de mutua dependencia. El **reduccionismo** [...] el enfoque conductista como el de la elección racional tiende a reducir el comportamiento colectivo al comportamiento individual. El **utilitarismo** [y] la tendencia a valorar las decisiones por lo que ellas producen para el individuo, en vez de considerar que representan cierto valor intrínseco y propio. [que] Puede vincularse más claramente con el análisis de elección racional que con el conductismo. [ya que] la toma de decisiones es prospectiva [ya] que no podemos saber lo que será beneficioso para nosotros en el futuro, ya que operamos bajo el “velo de la ignorancia” [por eso, es] mejor apoyarse en los criterios institucionales [para tomar decisiones]. El **funcionalismo** representa una crítica de la manera en que los enfoques conductista y de elección racional habían tratado la historia. El funcionalismo estructural en política comparativa supone que las sociedades se mueven de formas más elementales de organización política a formas más elevadas. El **instrumentalismo**, o sea el dominio de los resultados sobre el proceso, la identidad y otros importantes valores sociopolíticos. En la medida en que los actores políticos participan en acciones simbólicas, el análisis político contemporáneo puede verse sólo cómo intentos más utilitarios de legitimar sus decisiones políticas en vez de cómo un componente del arte de gobernar. El **institucionalismo normativo** sostiene que los actores políticos no son individuos fragmentados que reflejan su socialización y su constitución psicológica, y actúan para maximizar el beneficio personal, sino individuos que reflejan fuertemente los valores de las instituciones a las que están vinculados. [...] el punto de vista del institucionalismo normativo [es que] los individuos deben escoger entre diversas influencias e interpretar el significado de sus compromisos institucionales.”⁷⁸

En suma el nuevo y viejo institucionalismo es útil para el estudio y análisis acerca del funcionamiento de las instituciones. En general, depende de lo que se quiera y requiera conocer, describir y analizar acerca de aquélla en consideración de sus alcances y límites exógenos. Así pues, en ambos casos, las constantes son el conflicto, negociación y contingencia que requieren de acuerdos (políticos, económicos y sociales), y de fondo de cambios. Con el fin de crear, mantener o mejorar hasta cierto punto una institución y su interacción organizacional.

⁷⁶ *Ibid.*, pp.38-39.

⁷⁷ *Ibid.*, p. 46.

⁷⁸ *Ibid.*, pp. 33-35 y 46.

1.3.1 Los supuestos del nuevo institucionalismo económico.

En relación a los supuestos del NIE, se asume que las instituciones constriñen e inciden en las decisiones y acciones, y hasta preferencias de los individuos exógenas y endógenas, donde los incentivos y las reglas formales cuentan, además de las subyacentes que dan forma a las informales, las cuales, en conjunto dan vida a la institución, organizacionalmente. Además, que su comportamiento es racional y oportunista que busca maximizar sus objetivos (aquí se entienden como intereses) y rentas individuales y/o grupales, por medio del diseño institucional y la generación de información asimétrica e incompleta, entre Agentes y Agente-Principal.

Ahora bien, aquí sólo se pretende hacer un acercamiento a las bases metodológicas que han diseñado este enfoque sobre la importancia que tienen el papel de las instituciones en lo económico, sin dejar de lado lo sociológico y político que en conjunto dan mayor respuesta a las premisas iniciales. Para comenzar, en general, el NIE hace una crítica a la teoría neoclásica económica: “El modelo neoclásico supone, que las expectativas se verifican, porque las elecciones, preferencias y conducta de los individuos no cambian, ya que los precios y las instituciones son estables. Ello también supone que el equilibrio entre agentes y mercados, y entre mercado e instituciones, se cumple, pero esto es un supuesto muy restrictivo.”⁷⁹

Cabe destacar sobre esa visión: “El análisis neoclásico [inicia] con A. Marshall a la cabeza, [que] no se interesó más por analizar los problemas económicos y buscar sus soluciones en contextos en los cuales las instituciones, los conflictos sociales y las negociaciones políticas son importantes, por el contrario [...] el mercado conduciría a resultados eficientes sin necesidad de intervenciones políticas e institucionales [...]”⁸⁰ En contraste: “[...] el NIE se presenta como una corriente crítica que pretende corregir algunas de las debilidades más notorias del enfoque neoclásico y, en particular, su incapacidad para dar cuenta de la existencia de la empresa en una economía de mercado.”⁸¹ En sí la tesis del NIE, se centra:

“[en] que los individuos aprenden de sus elecciones pasadas y de su entendimiento de las instituciones, y en el futuro procurarán proyectar su aprendizaje para no cometer errores de cálculo. Es decir, el comportamiento de los individuos puede cambiar como resultado de cambios en los precios y en las instituciones. [...] en general depende de la información disponible, la capacidad de obtener y procesar la información necesaria para tomar decisiones, la influencia de las instituciones y la capacidad de aprender nuevas estrategias para optimizar beneficios.”⁸²

⁷⁹ José Ayala Espino, *op. cit.*, p. 343.

⁸⁰ José Ayala Espino, *Instituciones y economía. Una introducción al neoinstitucionalismo económico*, México, FCE, 3era reimpresión, 2011, p. 32.

⁸¹ Arturo Del Castillo, *Idem.*

⁸² José Ayala Espino, *Mercado, elección pública...*, *Ibid.*

Es decir, se plantea los límites del individuo: cognoscitivos y de racionalidad limitada para poder procesar la información en el mercado económico, ese tipo de racionalidad, refiere junto a los dilemas del contrato:

‘La capacidad de la mente humana para formular y resolver problemas complejos es muy pequeña en comparación con el tamaño de los problemas cuya solución es necesaria para un comportamiento objetivamente racional en el mundo real.’ Se refiere a los límites neurofisiológicos, por una parte, y a límites de lenguaje [si no se puede identificar eventualidades futuras y especificar ex ante] los contratos a largo plazo puede reemplazarse por una organización interna. [eso] permite que la adaptación a la incertidumbre se logre mediante procesos administrativos [secuencialmente]. En lugar de tratar de anticipar todas las contingencias posibles desde el principio, se permite que el futuro ocurra.’⁸³

Dicho lo anterior, se puede afirmar que a partir de la racionalidad limitada de los individuos, se vuelve fundamental el diseño del contrato (económico) que sacie de alguna manera la incertidumbre, entre los agentes y agentes-principales. Además, también se da cuenta de otro ingrediente, que al no poder considerar dentro de la convención todas las posibilidades, debido a que nada es estático como suponía la teoría neoclásica, el conflicto es y será una constante entre los individuos, sin embargo, tiene que ocurrir para hacer posible el fluido de las transacciones y negociaciones, en el mercado económico y hasta político.

En efecto, el NIE: “[...] asume la existencia de factores que tienden a encarecer el intercambio y dificultar los esfuerzos de coordinación en los mercados. Entre estos destacan: La información es incompleta, imperfecta y costosa, es decir, adquirir información involucra costos en términos de tiempo y recursos, y esto limita la cantidad de información que cualquier individuo posee o desea poseer.”⁸⁴ Por consiguiente: “En el mundo real los riesgos e incertidumbres en cada actividad económica son importantes, es decir, la estrategia elegida no garantiza que el resultado final sea exactamente igual al que se predijo. 3. Las preferencias, gustos y elecciones de los individuos cambian en el tiempo [...]. 4. En la realidad, los derechos de propiedad no están secularmente definidos [...]”⁸⁵

Así que el papel de las instituciones, se vuelve y es de suma importancia para dar cierta certidumbre a los individuos. La calidad de las respuestas de aquéllas, depende y se sujeta a lo endógeno (organizacional) donde las coyunturas políticas son parte de la cotidianidad que

⁸³ Oliver E. Williamson, *Mercados y jerarquías: su análisis y sus implicaciones antitrust*, México, FCE, 1986, p. 25.

⁸⁴ José Ayala Espino, *Mercado, elección pública...*, op. cit., p. 357.

⁸⁵ *Idem*. En ese sentido, se afirma: “F Knight incorporó el concepto de incertidumbre asociado al desconocimiento económico y el modo en que éste afecta el comportamiento de los individuos. Estas ideas han sido recreadas por los institucionalistas para analizar problemas de información incompleta y asimétrica, riesgo moral, selección adversa y problemas de la agencia y el principal. la idea básica que se desprende es que los individuos, la mayoría de las ocasiones, toman decisiones y eligen bajo la influencia de la ignorancia y la incertidumbre, lo cual limita la racionalidad de su conducta.” José, Ayala Espino, *Instituciones y economía...*, op. cit., p. 34.

impacta directamente a los agentes y principales. No obstante: ‘Las instituciones reducen los costos de especialización, al tiempo que permiten disfrutar de sus beneficios maximizando el producto global de una sociedad; en otras palabras: las instituciones son soluciones a problemas de eficiencia.’⁸⁶ En tal sentido de cosas, el NIE:

“En primer lugar, en lo que concierne a su validez empírica, si bien la pretensión del NIE de proveer una teoría general de las instituciones es, sin duda, desmesurada, puede ser, sin embargo, aceptable como una teoría parcial de las instituciones, que dé cuenta de algunos tipos de institución: aquellas que son el resultado de pactos funcionales entre actores racionales. En segundo lugar, los modelos del NIE, en cuanto modelos estilizados estrictamente racionales, pueden ser utilizados con provecho como tipos ideales weberianos, es decir, no como tipos empíricos, sino como modelos heurísticos que, cuando los contrastamos con la realidad empírica, ponen de manifiesto desviaciones entre modelo y realidad, las cuales son susceptibles de ser analizadas con la ayuda de hipótesis relativas a las características del contexto. Dado que los modelos del NIE enfatizan la dimensión regulativa de las instituciones y pasan por alto su dimensión constitutiva, el contraste entre modelo y realidad pone en alerta para dirigir la búsqueda hacia el posible impacto de la dimensión constitutiva de las instituciones.”⁸⁷

La acotación advierte que el NIE no puede ser considerado ó construido como un sistema ideal, sin deficiencias, si no que hay tomarlo como parte de la heurística, es decir, que podrá darse bajo cierto ambiente. Ahora, cabe apuntar acerca de las dimensiones regulativa (marco regulador) y constitutiva (componentes organizacionales) sobre aquéllas, se ha indagado que todo sistema político necesita de dos tipos de instituciones: agregativas e integrativas como muestra el cuadro.

Cuadro 1.
Instituciones Agregativas e Integrativas

Agregativas	Integrativas
<ul style="list-style-type: none"> -Funcionan, por medio de la negociación, -Las preferencias de los ciudadanos son divergentes. -La actividad política es un equivalente del mercado, por lo que, la función de las instituciones es facilitar el intercambio. -La política se concibe como conflicto de intereses, donde se maximiza su bienestar. -Los grupos o individuos involucrados aceptan sacrificar algunas de sus preferencias a cambio de satisfacer otras. -El conflicto político significa enfrentamiento y su solución es el regateo. 	<ul style="list-style-type: none"> -Funcionan, por medio del diálogo razonado. -Los ciudadanos participan en una dinámica de creación de preferencias compartidas y comparativas por todos. -La actividad política se concibe como la creación de valores y aspiraciones colectivas que permiten la cohesión de la sociedad. -Los derechos se ven como privilegios inalienables que todo individuo debe gozar. -La función de las instituciones es promover la creación de valores y preferencias compartidas por toda la sociedad. -El conflicto político, es una oportunidad para abandonar preferencias divergentes y crear preferencias compartidas.

Fuente: Adaptado de Rodolfo Vergara, “El redescubrimiento de las instituciones”: de la teoría organizacional a la ciencia política. Estudio introductorio”, en James G. March y Johan P. Olsen, *El redescubrimiento de las...*, *Ibid.*, pp. 25 y 31-32.

Sobre el cuadro anterior, se alude que las instituciones integrativas, van más allá, ya que son: “[...] la base del compromiso con los objetivos de la organización [para] contar con el

⁸⁶ Arturo, Del Castillo, *op. cit.*, p. 16.

⁸⁷ *Ibid.*, p. 18.

compromiso de los individuos.”⁸⁸ En tanto, roles que se asignan y distribuyen, para hacer efectivo el proceso de institucionalización en los individuos, y así poder cumplir con los objetivos que busca la organización. Por consiguiente, aquéllas también se pueden definir y comprender: “[como] conjuntos de reglas y rutinas interconectadas que definen las acciones correctas en términos de relaciones entre roles y situaciones. [para ello] las instituciones tienen un repertorio de procedimientos y que para elegir entre ellos se valen de las reglas.”⁸⁹

De regreso al NIE, se tiene que éste: “[...] goza de más prestigio intelectual reconoce que la economía neoclásica provee de instrumentos de análisis poderosos a otros enfoques económicos, pero también señala que los enfoques convencionales han dejado de lado el importante papel que desempeñan las instituciones, y los temas relacionadas con ellas, en la operación de la economía.”⁹⁰ De manera amplia, las instituciones y sus reglas formales e informales cuentan y dan paso a generar las preferencias, decisiones y acciones que los individuos deciden para sí, en una transacción económica y política, en un contrato, en las políticas públicas y en las organizaciones que dan forma al tejido social.

Desde otra perspectiva: “Si eventualmente el mercado permitiera establecer mecanismos de coordinación económica y alcanzar una eficiente asignación de recursos, estos mecanismos y resultados no garantizarían *per se* la equidad y la justicia social. Esta es una razón más por la cual los individuos demandan instituciones, porque buscan limitar la conducta maximizadora individual para mejorar la equidad en la distribución del ingreso.”⁹¹

Por ello, se ha indagado que: “El comportamiento de los individuos no está determinado exclusivamente por el mercado, sino también por las instituciones, normas y leyes.”⁹² Por consiguiente: “El mecanismo principal de asignación de recursos no es, en abstracto, el mercado, sino las instituciones, especialmente las estructuras de poder que estructuran a los mercados y esas estructuras son mantenidas, a su vez, por los propios mercados.”⁹³ Así la idea central del

⁸⁸ B. Guy Peters, *op. cit.*, p. 48.

⁸⁹ *Ibid.*, p. 50.

⁹⁰ José Ayala Espino, *Instituciones y economía...*, *op. cit.*, p. 39.

⁹¹ *Ibid.*, p. 69. Y más en razón que: “La búsqueda del bienestar social no es la motivación primaria para que los individuos emprendan acciones colectivas, diseñen, operen y demanden instituciones al Estado. [sino] Las instituciones surgen como un resultado de las demandas y acciones de los individuos.” José Ayala Espino, *Mercado, elección pública...*, *op. cit.*, p. 366.

⁹² *Ibid.*, p. 342.

⁹³ José Ayala Espino, *Instituciones y economía...*, *op. cit.*, p. 27. Contrario a lo que: “Se ha dicho, con razón, que colocar el mercado como el mecanismo que siempre conduce a resultados eficientes y óptimos conduce a pensar que cualquier resultado es óptimo por definición.” *Ibid.*, p. 28.

NIE es no desplazar a la teoría neoclásica, es decir, la reconsidera con sus límites de ahí que busque dar mejores respuestas a la incertidumbre que permea toda acción y decisión de los individuos en los contratos, en ese caso:

“[...] destaca su insistencia en desplazar el foco de la ciencia económica de los problemas que plantea la asignación de recursos en condiciones de escasez, que han interesado a la tradición neoclásica, a los problemas que plantea el intercambio de bienes económicos. Mientras que la tradición neoclásica asume que el intercambio es aproblemático y carece de costos, la corriente del NIE problematiza el intercambio, sostiene que la transacción de bienes conllevan costos, y apunta a la relevancia casual de dichos costos para la configuración institucional de la economía.”⁹⁴

Dicho de otra manera: “[...] en sus distintas variantes, no presupone la armonía y consistencia analítica, como la economía neoclásica; por el contrario, enfatiza los conflictos y contradicciones, no sólo en el nivel de los modelos analíticos, sino también de la realidad que busca analizar; desde este punto de vista el institucionalismo como puede definirse como una alternativa heterodoxa al neoclasicismo hegemónico, pero sin abandonarlo.”⁹⁵

Ahora bien, se tiene en particular sobre el enfoque del NIE y sus bases metodológicas: varias direcciones que han sido parte de su construcción útil en lo académico (para ser analizadas las problemáticas de los agentes, en lo económico y político) y social (buscando posibles respuestas a las exigencias exógenas en los distintos contratos). Los supuestos que ha generado son: la relación Agente-Principal, los costos de transacción, el contrato e intercambio de bienes, los derechos de propiedad, la información asimétrica y incompleta, el oportunismo y el buscador de renta, como las más relevantes dirigidas al mercado económico, primordialmente. No obstante, también pueden ser considerados para el mercado político.

Lo anterior evoca comenzar con una breve disertación sobre aquellos supuestos, para comenzar se tiene que el *contrato*: “[...] es una institución relevante que puede promover o bloquear la cooperación en el intercambio; se trata de una institución sustantiva a través de la cual se especifican qué tipo de derechos de propiedad pueden transferirse y en qué términos.”⁹⁶ Sin embargo, el contrato puede ser incompleto ya que inicialmente, puede que no se consideren otras variables ajenas a este. Las cuales puedan generar desventajas entre agentes y agente-principal, no obstante debe ocurrir ya que su antítesis es la parálisis.

Para tratar de disuadir la incertidumbre que ello genera, se requiere la decisión y acción de los individuos que integran las instituciones, para que acoten los alcances del mismo (no

⁹⁴ Arturo Del Castillo, *op. cit.*, p. 9.

⁹⁵ José Ayala Espino, *Instituciones y economía...*, *op. cit.*, p. 26.

⁹⁶ José Ayala Espino, *Mercado, elección pública...*, *op. cit.*, p. 337.

obstante, puede ser parte de un arreglo informal de palabra entre los agentes por los límites de no consideración del todo). En concreto lo institucional es fundamental, ya que: “Cuando los contratos no son voluntarios y autocumplidos se requiere de instituciones que fijen reglas adecuadas para promover y garantizar la firma y el cumplimiento de los contratos.”⁹⁷ Además, hay que sumar a la celebración del contrato:

“[...] una serie de factores ambientales que aunado a un conjunto relacionado de factores humanos, explica las circunstancias bajo las cuales resultará costoso redactar, poner en ejecución y hacer cumplir complejos contratos de condiciones contingentes. Los factores ambientales que conducen a la falla esperada del mercado son la incertidumbre y las relaciones de intercambio con números pequeños. De especial importancia es la unión de la incertidumbre con la racionalidad limitada y la unión de los números pequeños.”⁹⁸

Así pues, dentro del contrato hay un *intercambio* que dada la incertidumbre: “[...] cuando se vuelve complejo y se involucran distintos agentes, surge la necesidad del poder judicial para garantizar el cumplimiento coercitivo de las instituciones, y dar confianza y certidumbre a las operaciones de intercambio [...]”⁹⁹ La importancia de las instituciones radica en que: “Los individuos se organizan porque sólo así pueden obtener las mayores ventajas de la cooperación en el intercambio multilateral, es decir, entre distintos agentes y mercados; pero además porque existen estímulos institucionales para este propósito.”¹⁰⁰

Acerca de la especificidad del contrato con los *derechos de propiedad*: “La literatura de los derechos de propiedad hace hincapié en que *la propiedad es importante*, y que los derechos de un activo se dividen en tres partes: el derecho a usar el activo, el derecho a apropiarse los rendimientos del activo, y el derecho a cambiar la forma o la sustancia de un activo.”¹⁰¹ El nexo institucional del contrato e intercambio con los derechos de propiedad, conlleva que: “Los derechos de propiedad tienen atributos que los convierten en instituciones estratégicas en la asignación de recursos porque: i) concentran peculiaridades que ninguna otra institución, derecho, obligación y restricción poseen y, ii) son las instituciones de estructuras de incentivos para intercambiar, invertir, ahorrar, producir, innovar tecnologías, etc. [además, sirven] para

⁹⁷ *Ibid.*, p. 338.

⁹⁸ Oliver E. Williamson, *Idem*.

⁹⁹ José Ayala Espino, *Mercado, elección pública...*, *op. cit.*, p. 341. Se destaca que el *intercambio*: “[es cuando] los bienes económicos no sufren transformaciones físicas, sino que simplemente cambian de propietario. En la producción, en cambio, tenemos transformaciones físicas, de modo que los bienes iniciales (factores productivos) no son idénticos a los bienes finales (productos).” *Cfr* en Ricardo Ricossa, “Diccionario de economía”, 5ta edición en español, México, Siglo XXI, 5ta edición, 2007, p. 319.

¹⁰⁰ José Ayala Espino, *Mercado, elección pública...*, *op. cit.*, p. 344.

¹⁰¹ Oliver E. Williamson, *Las instituciones económicas del capitalismo*, México, FCE, 1era edición en español, 1989, p. 37.

coordinar las expectativas de los individuos con el fin de impedir conflictos costosos, entre otros problemas.”¹⁰²

Así que: “Un sistema de derechos de propiedad, impuesto por la sociedad y vigilado por el Estado, contribuye a resolver los conflictos de interés normalmente se entablan entre los agentes, así mismo puede llegar a constituir un importante mecanismo de cooperación.”¹⁰³ En cambio, unos derechos de propiedad débiles en lo institucional, afectaría esa cooperación, además, la pretensión eficaz que se ha planteado. En otras palabras: “[...] unos derechos de propiedad ineficientes elevan los costos de transacción, porque la ambigüedad e ineficiencia generan incertidumbre, inseguridad e inestabilidad, y en estas condiciones los costos de información, de contratación, de negociación, etc., se incrementarán, obstaculizando el crecimiento económico.”¹⁰⁴

Precisando, sobre *transacción* y costos, aquélla se define: “[como] la transferencia de bienes o servicios a lo largo de una frontera organizacional [...]”¹⁰⁵ Lo organizacional, enaltece la importancia de las decisiones y acciones para la efectividad del contrato e intercambio, en tanto costos de agencia, es decir, la laxitud de los términos del contrato es fundamental para hacer eficientes los bienes y eficaces los servicios. Lo anterior se vincula a los *costos de transacción*: “[que] surgen como resultado de diseñar y establecer los contratos ex ante de la transacción se originan cuando los individuos intercambian derechos de propiedad en cualquiera de las modalidades de los activos y buscan el establecimiento de derechos exclusivos en cuanto a su uso.”¹⁰⁶ Ello se relaciona con los derechos de propiedad y sus modalidades. Es decir:

“Los costos de transacción surgen de la transferencia de los derechos de propiedad. [...] son un amplio espectro de costos institucionales que incluyen los costos de información, negociación, diseño, vigilancia y cumplimiento de contratos y protección de los derechos de propiedad. Es decir, se trata de todos aquellos costos no relacionados directamente con la producción, en este sentido, los pagos que surgen de la constitución de la organización económica son costos de transacción.”¹⁰⁷

La calidad de los contratos se enlaza con la perspectiva *ex ante* y *ex post* de los costos de transacción que en conjunto conllevan las especificidades de los mismos, como se explica:

¹⁰² José Ayala Espino, *Mercado, elección pública...*, *op. cit.*, p. 335.

¹⁰³ *Ibid.*, p. 333.

¹⁰⁴ *Ibid.*, p. 318.

¹⁰⁵ Elvira C. Salgado, “Teoría de los costos de transacción: una breve reseña”, en *Cuadernos de administración*, núm. 26, vol. 16, Colombia, Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas, julio-diciembre, 2003, p. 63. Disponible en <http://redalyc.uaemex.mx/pdf/205/20502604.pdf> En ese mismo sentido: “[...] la transacción, entendida ésta como la transferencia de un bien o servicio entre dos unidades técnicamente independientes.” Arturo Del Castillo, *op. cit.*, p. 8.

¹⁰⁶ José Ayala Espino, *Mercado, elección pública...*, *op. cit.*, p. 346.

¹⁰⁷ José Ayala Espino, *Instituciones y economía...*, *op. cit.*, p. 184.

“Los primeros son los costos de la redacción, negociación y salvaguarda de un acuerdo. Esto puede hacerse con gran cuidado, redactando un documento complejo en el que se reconozcan numerosas contingencias, y se estipulen y convengan por adelantado las adaptaciones adecuadas para las partes. O bien el documento puede ser muy incompleto, para que las partes llenen las lagunas a medida que surjan las contingencias. Por lo tanto, en lugar de considerar por adelantado todos los cruces de puentes concebibles, que es una empresa muy ambiciosa, sólo se consideran las elecciones efectivas de cruces de puentes a medida que se desenvuelven los acontecimientos.

Los costos *ex post* de la contratación asumen varias formas. Se incluyen aquí: 1) los costos de mala adaptación en que se incurre cuando las transacciones se salen del alineamiento en relación con lo que Masahiko Aoki llama la “cambiante curva contractual” 2) los gastos del regateo en que se incurre cuando se hacen esfuerzos bilaterales para corregir las malas alineaciones *ex post*; 3) los costos de establecimiento y administración asociados a las estructuras de gobernación (que a menudo no son los tribunales) a las que se envían las disputas, y 4) los costos del aseguramiento de los compromisos.”¹⁰⁸

En razón de lo anterior el diseño institucional del contrato *ex post* y *ex ante*, advierten mayores costos a los cuales hay que invertir una serie de recursos: económicos, tiempo, análisis, y esfuerzo mental, y más si se pretende hacerlo de manera simultánea (monitoreando los acuerdos), sin embargo, como aquí los costos se elevan ampliamente, el contrato debe ser lo más específico posible con todos sus vaivenes. Si se suma, el dilema de la decisión:

“Los errores elevan los costos de transacción como resultado de la toma de decisiones ineficiente, rigidez para adaptarse al cambio, y cumplimiento imperfecto de los acuerdos. [sumado a] Los costos de negociación que resultan establecer los arreglos institucionales de corto plazo entre agentes interdependientes y, los costos de influencia que surgen del establecimiento de arreglos entre los agentes privados buscadores de influencia y los agentes públicos buscadores de prebendas. [...] para obtener licencias, permisos, contratos y otros, por medio del denominado “tráfico de influencias.”¹⁰⁹

En tal sentido, se generan distintos tipos de costos, enfatizando:

“El concepto de costos de transacción difiere de los costos de producción. Estos últimos son los costos directamente imputables a la transformación física de un bien o servicio en la producción del intercambio. En cambio, los costos de transacción incluyen los costos atribuibles a la toma de decisiones, la planeación y proyección de programas, los arreglos y negociaciones institucionales, y el establecimiento de contratos. Es decir, el concepto de costos de transacción incluye los términos del intercambio, cuando dos o más partes están haciendo negocios, como también los costos de asegurar que las partes cumplan el contrato.”¹¹⁰

En esa tesitura, los costos de transacción, sin duda, son bastante onerosos. Por ello, el diseño institucional es primordial para las partes involucradas, ya que cabe la posibilidad de una actitud oportunista (con base en el manejo de información), rentista (buscando la maximización de los intereses individuales y/o grupales) y del *free rider*¹¹¹ (el que deja que otros asuman los costos

¹⁰⁸ Oliver E. Williamson, *Las instituciones económicas...*, *op. cit.*, pp. 30-32.

¹⁰⁹ José Ayala Espino, *Mercado, elección pública...*, *op. cit.*, p. 349.

¹¹⁰ *Ibid.*, p. 348.

¹¹¹ Se dice que: “El enfoque de los costos de transacción no se agota en la obra de Williamson. Alchian y Demetz (1972) ofrecen una variante que, partiendo de la noción de producción en equipo, que requiere la cooperación de una pluralidad de actores en una tarea colectiva cuyo resultado es diferente a la mera agregación de las partes, postulan que la organización de la producción en empresas se produce en respuesta a la necesidad de evaluar la contribución de cada miembro y evitar su “holgazanería” que puede ser visto como una modalidad de oportunismo.” Arturo Del Castillo, *op. cit.*, p. 12.

que él debe invertir, es decir, maximiza sus intereses favoreciéndose de la acción de otros). Así que la generación de costos de transacción, da importancia y razón al papel de las instituciones, ante el escenario descrito en los párrafos precedentes, es decir:

1. El mercado no es una panacea universal. No siempre es más eficiente que otras fórmulas alternativas de organización de las transacciones. La causa de su fracaso en ciertas circunstancias tiene su raíz en la imperfección en la circulación de la información entre los agentes y en la incertidumbre sobre los resultados de la actividad económica.
2. Cuando la utilización del mercado genera unos costos elevados se sustituye por un mecanismo administrativo que otorga el poder de decisión a una persona que ejerce el cargo de coordinador, es decir, se requiere autoridad para conseguir una coordinación de las actividades de los miembros de una organización.
3. Esta autoridad se concentrará en los participantes con mayor inclinación a asumir riesgos o con menor aversión al riesgo, bien por motivos psicológicos o por estrategias personales.¹¹²

El conjunto de limitantes, aduce que la importancia de los individuos y las acciones de estos en las transacciones, que de una u otra manera forman parte de los contratos. Ya que la constante transicional, refiere:

1. Como los agentes que entablan un contrato adolecen de racionalidad limitada y están expuestos al oportunismo, su relación contractual conllevará costos de transacción.
2. Los costos de transacción crecerán a medida que crezca su frecuencia, la incertidumbre que las rodea y —por encima de todo— las inversiones específicas a la transacción,
3. Más allá de un cierto umbral de costos de transacción, el mercado deja de ser un mecanismo eficiente para gobernar las transacciones económicas, ahorrándose costos de transacción al organizarse bajo el paraguas de la jerarquía de autoridad de una empresa.

En suma, para Williamson las instituciones economizan costos de transacción y proveen una solución más eficiente que la del mercado para la organización de los intercambios económicos cuando los costos de transacción crecen; las instituciones empresariales son un sustituto del mercado cuando éste fracasa.¹¹³

Ahora bien, se tiene que la relación *agente-principal*: “[...] se centra básicamente en el análisis de la estructura interna de la empresa. Este planteamiento puede caracterizarse por la existencia de un principal, que realiza el encargo de la actividad, y un agente, que es el que acepta ese encargo. Esta relación entre principal y agente se materializa en múltiples aspectos y afecta, sobre todo, a la relación entre el propietario y el directivo de una empresa.”¹¹⁴ La cuestión es a qué se debe dicha problemática, en virtud de la cooperación ó boicot para el cambio institucional.

Esa problemática tiene nexo con la llamada *teoría de la agencia*, que junto: “[a] la teoría de los costos de transacción, propiedad y contrato incompleto constituye el fundamento de la economía institucional y del enfoque económico a la organización. [además] se centra en los intereses de los actores y en el conflicto que dificulta la cooperación entre ellos. [y] recude la motivación a la búsqueda de riqueza, status, tiempo libre y asume que la conducta individual es

¹¹² *Ibid.*, p. 10.

¹¹³ *Idem.*

¹¹⁴ Arturo Del Castillo, *op. cit.*, p. 13.

oportunista y la persona debe ser controlada con el monitoreo y los incentivos.”¹¹⁵ En esta relación, sucede:

“[que] la información entre el principal y agente es asimétrica. Quiere decir que el agente sabe más del negocio, oficio o profesión que desempeña, que el principal. [además] la acción del agente, es decir, su nivel del esfuerzo, no es directamente observable por el principal. Al principal le resulta costoso monitorear al agente. [...] el resultado de las acciones del agente no depende sólo de él, sino también de los choques externos (cambios en la demanda, acciones de la competencia, moda). El agente se aprovecha de que el monitoreo es costoso y tiende a comportarse de manera oportunista.”¹¹⁶

Extendiendo, la cita previa referente a la generación de *asimetrías de información* en la organización, se explica con el siguiente ejemplo hipotético:

“[...] las razones por las que toda organización, particularmente la empresa, adopta un esquema jerárquico son varias. Pero la que aquí interesa destacar es la del ahorro en la circulación de información. Por ejemplo, si fueran m los miembros del colectivo que integra la organización y no existiera un coordinador, de manera que las decisiones se adoptaran conjuntamente, se necesitarían $1/2 (m - m)$ canales de comunicación de doble sentido, con el costo que ello supone. Si en cambio, se nombrara a un coordinador, con el poder de decisión correspondiente, el número de canales de información que se precisaría se reduciría a m , con lo cual el ahorro es significativo.

[El ambiente opuesto, son] límites de la capacidad humana para almacenar y procesar información, cuando m fuera elevado un único coordinador no sería suficiente. No podría digerir y transmitir la información que le llegaría por un número tan elevado de canales. La situación tan sólo se resolvería con la división de m en dos subconjuntos, a cuyos frentes respectivos se colocarían otros coordinadores. Pero sería preciso un nuevo coordinador, esta vez de coordinadores, y así sucesivamente. La pirámide jerárquica ganaría altura con el incremento de sus funciones.

El problema nace de la imperfección con que forzosamente circula la información. Un coordinador, es decir, un elemento que pertenece al nivel jerárquico j , no cumplirá al pie de la letra las instrucciones que reciba de sus superior jerárquico, como tampoco sus subordinados cumplirán puntualmente las que de él emanen. La razón nace del "ruido" —según la terminología de los especialistas en Teoría de la Información— que todo canal genera y que deforma los mensajes que por medio de él circulan. Pero también de las diferentes motivaciones de los distintos agentes y de la interpretación que efectúan de la formación que reciben, es decir, del fenómeno que se ha denominado "costos de agencia". A medida que se incrementa el número de escalafones jerárquicos se deforma más apreciablemente la información, lo que supone una pérdida de eficiencia o, lo que es equivalente, un incremento más que proporcional en los costos. En este sentido, y de acuerdo con las estructuras organizativas tienden a generar imágenes falsas en el responsable de las decisiones y de que cuanto mayor y más autoritaria sea la organización, mayor es la posibilidad de que los responsables de las decisiones actúen en mundos puramente imaginarios. Ésta es quizás la razón fundamental para suponer que en último término se producen rendimientos de escala decreciente en la dinámica organizativa de la empresa.”¹¹⁷

La cita precedente, destaca que la información que fluye en una organización por sus canales institucionales, donde se encuentran los individuos ejerciendo funciones y generando a diario valiosa información, puede ser útil en lo individual o colectivo (según los intereses de estos, más allá de los fines institucionales) y para la institución en qué tipo de respuestas eficaces da. Es aquí donde la relación Agente-Principal toma importancia en lo inmediato y trascendental. En

¹¹⁵ Yury Gorbaneff, “Teoría del agente-principal y el mercadeo”, en *Revista Universidad Eafit*, núm. 129, Colombia, enero-marzo, 2003, p. 76. Disponible en <http://bdigital.eafit.edu.co/bdigital/ARTICULO/HRU0380000129200307/12907.pdf>

¹¹⁶ *Ibid.*, p. 77.

¹¹⁷ Arturo Del Castillo, *op. cit.*, p. 7.

satisfacer fines próximos y manejar estratégicamente, intereses, rentas y relaciones que den forma a los intereses y a las coaliciones políticas endógenas, en perjuicio del Principal.

Así pues, con la generación de información asimétrica se transcurre en que: “[...] algunos agentes tienen información privada sobre las características de los bienes que intercambian con los otros, es decir, las transacciones ocurren en un contexto caracterizado por la presencia de información incompleta y distribución asimétrica, lo cual, significa, la información es un recurso valioso y el conocimiento es poder.”¹¹⁸

Dicho de otra manera: “[los] efectos de las asimetrías en la información acerca de los intercambios del mercado están íntimamente relacionados con lo que llamo el problema de la influencia de la información y manejo estratégico.”¹¹⁹ Por lo tanto: “[...] la información se distribuye desigualmente entre los agentes, es decir, asimétricamente. [Por ejemplo] cuando un grupo de individuos involucrados en el intercambio de ciertos bienes tiene un acceso más fácil y barato a la información, y entonces este grupo tendrá mayor poder de negociación de precios y cantidades, porque está mejor informado que su contraparte, y usará su ventaja para obtener mayores beneficios.”¹²⁰

Así que en la relación Agente-Principal tomando la información asimétrica e incompleta como parte de una estrategia: “[...] el agente va a aceptar la propuesta del principal siempre y cuando no sea inferior que su “*reservation utility*” (costo de oportunidad): su mejor alternativa de empleo.”¹²¹ En el caso del Principal: “Hay dos formas de control (del agente), que se basan en el monitoreo de la conducta y en los resultados.”¹²²

Enfatizando, las desventajas en el mercado económico y las transacciones entre Agente-Principal, se maximizan por la información incompleta: “[que] surge cuando los precios de mercado no transmiten toda la información que se requiere para llevar a cabo el intercambio.”¹²³ Por ejemplo, los Agentes (vendedores) transmiten la información limitada sobre un producto al Principal (cliente), ya que al final lo que interesa es la venta. Eso hace evidente la lucidez, destrezas y habilidades del primero, es más, puede que no las necesite si el segundo se vincula con la afectividad, simpatía y psicología del primero.

¹¹⁸ José Ayala Espino, *Instituciones y economía...*, op. cit., p. 137.

¹¹⁹ Oliver E. Williamson, *Las instituciones económicas...*, op. cit., p. 22.

¹²⁰ José Ayala Espino, *Instituciones y economía...*, op. cit., 142-143.

¹²¹ Yury Gorbaneff, op. cit., p. 78.

¹²² *Ibid.*, 82.

¹²³ José Ayala Espino, *Instituciones y economía...*, op. cit., p. 139.

Sobre la información, si bien es cierto que: “[...] cierto tipo de información es difícil o incluso imposible de obtener en el mercado y/o los costos de adquisición son muy elevados. [además, si] en mercados monopólicos, los monopolios no estarán dispuestos a difundir información.”¹²⁴ También significa: “[...] que la información se encontrará fragmentada, lo cual introduce incertidumbre y un margen mayor para que los individuos cometan errores de cálculo. En la medida que surjan problemas de información existirán también incentivos para que los agentes se organicen para producir información como un bien más.”¹²⁵ Para sí, en detrimento del Principal para quien los costos de transacción se incrementan.

Así que la incertidumbre informativa, atrapa a los principales en una celda que se ha construido a favor del agente. La cuestión, es si hay modo de salir de ella, si y no. Desde la transacción, si el contrato permite la trilogía: *ex ante*, *ex post* y *simultánea* en virtud de su vinculación; los costos para el primero, pueden desminuirse paulatinamente. Sin embargo, tiene que asumir ciertos costos, además de exigir a las instituciones, laxitud en cada transacción descrita, es decir, que sea laxa para las partes, ya que de ocurrir lo opuesto, sería atraer costos “absolutos” y favorecer el oportunismo del Agente y con ello maximizar sus intereses. Lo que puede hacer más sólidas las rejas que dictaminan el perjuicio del Principal.

Dado que: “Los “agentes” encargados de instrumentar las decisiones tomadas por el “principal” no pueden ser confiables en el sentido de que dejen de lado su propio interés, como tampoco puede siempre el principal controlar sus actividades.”¹²⁶ Así que la delantera para el Agente y su comportamiento, se centra en el *oportunismo*:

“[que] se refiere a la falta de saciedad u honestidad en las transacciones, para incluir la procuración con dolo del propio interés, [es decir] si los rivales no tendiesen a ser oportunistas, desaparecería el riesgo de una deformación estratégica y la especialización (organizacionalmente eficiente) de información podría proceder. [Lo contrario] da lugar a un comportamiento estratégico. Esto implica una procuración con dolo del propio interés y tiene profundo significado en la elección entre relaciones contractuales alternativas.”¹²⁷

¹²⁴ *Ibid.*, p. 140

¹²⁵ *Ibid.*, p. 144. Por lo tanto: “Las necesidades de información han creado una importante demanda que a su vez ha propiciado el surgimiento de un mercado en el cual la mercancía que se produce es la información.” *Ibid.*, p. 145.

¹²⁶ Jon Elster, “La posibilidad de una política racional”, en León Olivé (compilador), *Racionalidad*, México, Siglo XXI, 1988, p. 142.

¹²⁷ Oliver E. Williamson, *Mercados y jerarquías...*, *op. cit.*, pp. 25, 33 y 43.

Destacando, sobre la actitud oportunista: “El oportunismo es más que una simple búsqueda del propio interés: es una persecución fuertemente individualista que pretende distorsionar la información, creando asimetrías, y lograr ventajas transaccionales [...]”¹²⁸ Es decir que:

[...] sobreviene cuando los distintos agentes económicos aprovechan las diferencias en la información que cada uno posee; oportunismo que no podría actuar si todos los agentes dispusieran de la misma información y, por tanto, de las mismas expectativas y estimaciones de probabilidad. Cada agente intentará aprovechar la información que él sólo posee: no hay contrato que pueda evitarlo y, por tanto, es oportuno no someter la regulación de la transacción al mercado sino a un mecanismo administrativo que no se aprovechará de la desigual situación de las partes.¹²⁹

Sin embargo, el argumento opuesto describe: “Si la gente siempre se aventurara en un comportamiento oportunista cuando pudiera hacerlo, la civilización, tal y como la conocemos, no existiría. Más aún, una de las tareas de la política ciertamente es conformar las condiciones e instituciones sociales de modo que las personas se comporten honestamente, porque creen que la estructura básica de su sociedad es justa.”¹³⁰ Aquí se asume el oportunismo como una constante, debido a que: “En la creación de las organizaciones coexisten los objetivos egoístas y altruistas de los individuos. Los primeros buscan, el poder político, la influencia ideológica, etc., y los segundos buscan el logro del bienestar social, la equidad, la justicia social y otros objetivos afines.”¹³¹ Esto se liga con el *buscador de renta*, el argumento central consistente:

“La realidad pone de manifiesto que, con independencia de cual sea el sistema político de un país, los ciudadanos siempre tienen tendencia a agruparse, en función a unos intereses coincidentes, con el fin de incidir sobre la actuación política para que ésta respete o favorezca dichos intereses. Marcur Olson, considera que existen distintos tipos de grupos de interés, según los objetivos que persiguen:

-Por una parte se encuentran los grupos de interés dedicados a la defensa de intereses generales de grupos sociales concretos, como son: asociaciones para la defensa de etnias en minoría, para la defensa de la mujer, para la integración de minusválidos, etc.

-Por otra parte aparecen aquellos grupos que pretenden influir en la decisión política, directamente o a través de la opinión pública, para promover actividades públicas concretas que producen externalidades positivas o que eliminan externalidades negativas. En este caso se encuentran: las asociaciones ecologistas, movimientos antidrogas, pacifistas, etc. Y también existen aquellos que persiguen fomentar los objetivos de sus miembros en su condición de productores o de factores productivos. En esta tipología se incluyen: los colegios o asociaciones profesionales, las asociaciones de empresarios o productores, los sindicatos, etc. A estos últimos grupos de interés organizados y a las personas individualmente consideradas que persiguen beneficios particulares derivados de la actividad pública, se les denomina buscadores de rentas. Y su objetivo es instigar una regulación que redistribuya renta en favor de sus intereses minoritarios.”¹³²

¹²⁸ Héctor Arambala y David Gómez, “La economía de los costos de transacción. Una explicación alternativa para el estudio de las organizaciones”, en *Revista Gestión y Política Pública*, núm. 2, vol. II, México, CIDE, julio-diciembre, 1993, p. 321.

¹²⁹ Arturo Del Castillo, *Loc. cit.*, p. 11.

¹³⁰ Jon Elster, *Ibid.* Es más: “Si los individuos actuaran únicamente motivados por la maximización de sus propios beneficios sin ninguna restricción, el intercambio sería costoso e incluso podría ser inviable”. José Ayala Espino, *Mercado, elección pública...*, *op. cit.*, p. 355.

¹³¹ *Idem.*

¹³² Luis Hierro, “La búsqueda de rentas y sus efectos en la economía y en el proceso político”, en *Departamento de Economía e Historia Económica*, España, Universidad de Sevilla, 1998, p. 2.

Una vez que se tiene un acercamiento a las bases metodológicas establecidas por el NIE, se puede establecer que la problemática entre el Agente y Principal, se debe a la escasez y asimetría de información como resultado de orientaciones: racionales, oportunistas y rentistas del primero que de alguna manera las instituciones buscan erosionar (con sus reglas formales, aunque el diseño institucional, puede que refuerce tales conductas y los actores actúen bajo el manto de la simulación y omisión). Es más, hay que mencionar que el mismo diseño institucional no abarque todas las variables, por la alta demanda del ambiente (exógeno) y sus contingencias naturales, que también tienen que ver con lo endógeno (en lo organizacional). Por tanto, ante la escasa oferta (institucional) lo que se teje es el elemento justificatorio del cambio institucional, en consecuencia organizacional.

Lo anterior tiene que ver con las decisiones que son tomadas, bajo la tutela de la racionalidad limitada y la zozobra, es decir: “[...] la incertidumbre introducida en un medio perfectamente cierto por medio de la incapacidad [individual] para indagar la estructura del medio. Con todo, el resultado de la incertidumbre, sea cual fuese su origen, es el mismo: la aproximación debe sustituir a la exactitud para llegar a una decisión.”¹³³ Ya que no se sabe que va a ocurrir eficazmente, dentro del árbol de decisiones, tienen que acontecer estar bajo la encrucijada formal e informal, a pesar de los costos de transacción venideros, mismos que no se pueden evitar.

En efecto, la problemática se enfoca en que a reglas sesgadas, actitudes oportunistas y asimétricas, que refuerzan esas orientaciones, y su rutinización (informal), que sólo atienden la inmediatez y no la transcendencia de los objetivos contractuales e institucionales. En consecuencia, el escenario puede ser el boicot a los cambios, por ende perjudicar la cooperación y elevar los costos para las instituciones y los individuos. Esos costos conllevan invertir recursos excesivos para la medición, lo que puede ampliar la incertidumbre en los flujos de información por medio de los canales institucionales donde la deformación informativa es la clave. A pesar de la existencia de un coordinador, los costos generados atraen la frase “quién vigila al vigilante”. Por tanto, las preferencias y motivaciones de los Agentes en el manejo, circulación y hasta interpretación de la información causan los llamados costos de Agencia. Contraviniendo de alguna manera, la eficiencia de los procesos y la eficacia de los resultados que se esperan.

¹³³ Oliver, E. Williamson, *Mercados y jerarquías...*, *op. cit.*, p. 40.

Asimismo, los motivos racionales de los individuos es minimizar los costos, a través del menor esfuerzo (que sería el costo) para obtener un beneficio (o sea una utilidad), esto puede ser en una política pública, programa público ó en la obtención de un bien público, actuando como gorrón o actor relevante (buscando ó cuidando rentas). Si esto es su justificación racional. El trabajo de las instituciones como tercer agente que incide y constriñe las preferencias y decisiones de los individuos, es fundamental para evitar la distorsión de objetivos a los que busca responder eficazmente. De ahí la importancia e insistencia de la estructura de incentivos y el diseño institucional de reglas para la cooperación entre Agentes.

Dicho lo anterior, saber si las preferencias, son las más óptimas, desde luego es algo permeado por la incertidumbre, debido a los límites humanos (racionalidad limitada), para medir cada uno de los escenarios, por ello, se puede afirmar que el oportunismo, no es y funciona como una patente, ya que otros agentes generan su propia simetría y asimetría a la vez frente a otros, lo que conlleva a la maximización de la problemática de origen entre Agentes y Agente-Principal.

En consideración de ello, las limitaciones a los individuos son primordiales, para evitar que la cooperación no sea difícil e imposible, más cuando los intereses cambian. Un ejemplo de ello, si un individuo que desempeña el papel de coordinador en cualesquiera institución y a su mando tiene a un grupo de sujetos (subalternos), si éste se excede de sus funciones, como resultado de esa actitud, puede propiciar un ambiente tenso que invite al boicot o simulación, y quizá ese comportamiento lo que tienda a generar es la no cooperación, orientando las acciones hacia la ficción eficaz institucional. Así que la estructura de incentivos y un diseño de reglas que oriente el flujo de información por los canales institucionales es vital, para reducir los costos de transacción: individuales e institucionales. En el siguiente punto a desarrollar se aborda las bases metodológicas del NIS, para figurar más la relación intrínseca con el NIE.

Se corre un riesgo al aprender una teoría al pie de la letra, ya que ésta se convierte en un sustituto del pensamiento en vez de su auxiliar.

Michael M. Harmon y Richard T.

1.3.2 Los supuestos del nuevo institucionalismo sociológico.

Con respecto al NIS, previamente se habían abordado los pormenores sobre la organización, producto de la llamada teoría sobre las organizaciones, explicando y argumentando, la importancia del cambio institucional, donde la existencia de un organigrama delimita la estructura formal-impersonal, donde interesa sólo las reglas formales que describen las funciones de los individuos y la especialización de las funciones organizacionales.

En ese sentido, no se dejaron de lado las reglas informales que en conjunto con las formales, jerarquizan la coordinación –a saber de la ocupación que se ocupa en la estructura formal– a través de un orden regulador y administrativo. Después, como muchas de las decisiones y acciones, están orientadas por un arreglo a fines y valores. Las segundas, como se pueden construir a partir de un “tipo ideal”, es decir, a partir de un sentido mentado de cosas, donde las acciones se asumen como dadas, lo que lleva al individuo a omisiones sobre los efectos de estas y como los juicios de valor y límites cognoscitivos conllevan a enaltecer la dominación y poder de otros, y a maximizar la “ignorancia asumida” para sí.

Sobre las organizaciones acuden al isomorfismo que les permite legitimarse, por medio de la ceremonia de los actos institucionales, para hacer valer su efectividad y existencia (sin importar si son o no útiles). Estas dos variables se acompañan en lo endógeno: por el mito racionalizado que trascienden a los individuos (ya que estos van y vienen), y la rutina que da certidumbre institucional ya que no necesita del decisor y de los rituales para las apariencias y validez organizacional (interna o externa). Esto hace a las organizaciones en lo sustantivo, mostrarse como adecuadas, racionales y modernas (isomorfismo). No obstante, el cambio en las organizaciones, puede tener efectos divergentes: resistencias, consideraciones subyacentes de los individuos que orientan la simulación u omisión, que afecta directamente los objetivos institucionales y las respuestas eficaces de estas a las demandas exógenas.

Generando costos a la institución en lo organizacional: en el monitoreo de sus integrantes (esto es una parte de la relación intrínseca con el NIE) y en la institucionalización de patrones reproductores que erosionen la simulación y el boicot, y atraigan la cooperación, negociación,

etc. En virtud que el comportamiento de los individuos es oportunista: táctica y estratégicamente. Más cuando manejan espacios de incertidumbre a favor del oportunismo.

Por lo tanto, el decisor debe considerar el diagnóstico, sobre las áreas de responsabilidad. Ya que la decisión puede estar orientada por la incertidumbre en lo inmediato y transcendental, a pesar de las alternativas que se tengan, ya que no al no ser y nunca será la más óptima, sencillamente porque el ambiente exógeno incide de mayor manera en la organización por su dinamismo, sin hacer de lado el endógeno. De ocurrir lo contrario el decisor puede desplazarse en la certidumbre y riesgo como específica la “racionalidad”.

Así pues, al pretender cambios en el diseño institucional, el ó los decisor(es) en virtud de los fines que busca la institución, para hacer más eficiente sus funciones y áreas de responsabilidad, tiene(n) que considerar el binomio: formalidad e informalidad, ya que los efectos eficaces y legítimos, dependen fundamentalmente de las resistencias de los individuos o coaliciones políticas endógenas (que refuercen lo existente ó se resistan a lo nuevo) que a través del bloqueo o adaptación simulada aceptan los cambios institucionales, que a la postre afecten la calidad de las respuestas institucionales a las demandas de los Principales.

Ahora bien, se retoma el tema de la encrucijada formal e informal, ya que es fundamental para enlazar las contribuciones y distinciones del NIS, las escuelas que estudian a las organizaciones, y cerrar con los enfoques del cambio organizacional. Al respecto se ha indagado, de forma general: “[que] en nuestras relaciones sociales externas o en actividades de negocios, la estructura que rige está abrumadoramente definida por medio de códigos de conducta, normas de comportamiento y convenciones. Debajo de estas limitaciones informales se encuentran reglas formales, que rara vez son fuente obvia de interacciones diarias.”¹³⁴ La cita, nos remite que son primero las informales, sobre las formales que pasan a segundo orden para el decisor ya que: “Al comprometerse rígidamente a ciertas reglas o procedimientos, uno puede quedar impedido de hacer la elección adecuada en emergencias no previstas. Necesitamos reglas, pero también necesitamos saber cuándo hacer excepciones.”¹³⁵

¹³⁴ Douglas North, *op. cit.*, p. 54.

¹³⁵ Jon Elster, *op. cit.*, p.150. No obstante, el autor hace la siguiente acotación: “El gobierno no puede dar a la gente autorrespeto poniéndola a cavar fosas y luego a llenarlas de nuevo, pero sí puede hacerlo creando empleos que parezcan ser productivos y útiles incluso cuando de hecho no lo sean. El gobierno puede alentar a la gente a participar activamente en política, argumentando públicamente que esto mejorará la calidad de las decisiones y, privadamente, que tendrá buenos efectos económicos para compensar la baja calidad de las decisiones. [ya que busca legitimidad]. Sin embargo, puede surgir una forma sutil de dictadura u oligarquía en el nivel de la manipulación de la agenda. Si una pequeña elite puede controlar la agenda o los procedimientos electorales de

Es decir, la discrecionalidad surge como parte de las decisiones y acciones en la vida cotidiana en las organizaciones, y más del decisor, no obstante, no hay que perder de vista que el marco regulador es fundamental para que fluyan las interacciones sociales, desde un contrato hasta una política pública o programa público. En tal sentido, de igual manera que el NIE, el NIS, también hace una crítica a la teoría neoclásica de las decisiones:

“En la versión clásica, el modelo racional de toma de decisiones se compone de los pasos siguientes: a) El sujeto examina todos los posibles cursos de acción. b) El sujeto construye todos los futuros escenarios al que lo llevaría cada alternativa examinada. c) El sujeto compara estos escenarios futuros y selecciona aquel que examine su función de utilidad. Es importante señalar que el modelo racional supone, además de información completa, que el sujeto conoce sus preferencias y que éstas son estables, es decir, no serán alteradas en el futuro.”¹³⁶

No obstante, se ha mostrado, en el apartado precedente (sobre el NIE) que esto es incorrecto ya que el mercado y ahora en las organizaciones; hay una constante sobre la toma de decisiones: racionalidad limitada a la cual se suma el oportunismo (segundo nexos con el NIE) sin estas variables suponen una decisión óptima (que es meramente ideal en efectos inmediatos y trascendentes) lo cual es inadecuado ya que la tendencia es que las decisiones son subóptimas (por esas y otras inconsistencias que se han descrito). Sobre la racionalidad limitada, cabe hacer una precisión de suma importancia: “La racionalidad limitada no es homogénea. En realidad nos equivocamos al suponer que [...] implica que los individuos hacen las mismas simplificaciones y abreviaturas de información.”¹³⁷

De ahí surge que la racionalidad sea “ambigua”, es decir, no todos los individuos deciden de manera unánime sobre tal o cual preferencia. Pero, si hay cierta orientación a ello si se observa, desde el mirador del sentido mentado de cosas y el arreglo a fines y valores, que bien pueden ser individuales y/o grupales ordenadas por supuestas “racionalidades múltiples”, sean económicas, políticas, sociales y culturales. Todo depende del mirador analítico, en virtud de lo organizacional: “[...] el comportamiento de los miembros de una institución se explica con base en los procesos de adquisición de conocimiento de organizaciones e individuos. [es más] la

manera que se obtenga el resultado deseado en cada caso particular, el hecho de que el proceso sea formalmente democrático resulta irrelevante. *Ibid.*, pp. 152 y 146.

¹³⁶ Rodolfo Vergara, “*El redescubrimiento de...*”, *op. cit.*, p. 12. Por consiguiente: “[la] “teoría neoclásica de la organización”, considera que la organización es un conjunto decisorio, es decir, una serie de elecciones y decisiones resultantes que se vinculan en forma racional y que están limitadas por los propósitos de la organización misma.” Michael M. Hartmon y Richard T. Mayer, *op. cit.*, p. 161.

¹³⁷ Raúl Coronilla y Arturo Del Castillo, “*El cambio organizacional: enfoques, conceptos y controversias*” en David, Arellano, Enrique, Cabrero y Arturo, Del Castillo, *Reformando al gobierno. Una visión organizacional del cambio gubernamental*, Miguel Ángel Porrúa, CIDE, México, 2da reimpresión, 2007, p. 90.

percepción del mundo que tienen los individuos está determinada por la cultura institucional en el que se desempeñan.”¹³⁸

Si el aspecto comportamental tiene importancia, lo cognoscitivo también para los individuos, en tanto, integración en la organización, donde: “La lógica de lo apropiado implica un doble ejercicio por parte del individuo que se enfrenta a una decisión; primero, el individuo debe identificar quién es él dentro de la organización, o sea, cuál es su rol como actor organizacional; y segundo, debe decidir qué acciones son las apropiadas para su rol, en una circunstancia dada, de acuerdo a las normas de la institución.”¹³⁹ Claro es que los roles que no son estáticos, por una sencilla razón: donde hay interacción humana, hay conflicto, por lo que es latente y manifiesto el acuerdo político por medio de la negociación.

Por otro lado, una de las contribuciones generales del NIS, consiste: “[...] que en muchas ocasiones los objetivos y metas de una organización son puestos en segundo plano con tal de sobrevivir o crecer. De tal forma que los valores que deberían haber sido institucionalizados son minimizados por la dinámica organizativa, esto es, por el constante devenir de los procesos y estrategias de los participantes y grupos de participantes involucrados en la organización.”¹⁴⁰

Por consiguiente: “El NI en la teoría de la organización y en la sociología comprende el rechazo de los modelos de actor-racional, un interés en las instituciones como variables independientes, una nueva orientación hacia las explicaciones cognoscitivas y culturales y un interés en las propiedades de las unidades de análisis, que no pueden ser reducidas a agregados o a consecuencias directas de los atributos o motivos de los individuos.”¹⁴¹ Hay que considerar los ambientes endógenos de las organizaciones (3ra relación intrínseca entre el NIS y el NIE) y ampliar el cómo y por qué de las decisiones y acciones organizacionales, más allá de conductas maximizadoras.

De modo que: “Los sociólogos organizacionales encuentran la historia adaptable menos convincente. En su opinión, las conductas y estructuras que son institucionalizadas por lo común cambian más lentamente que las que no lo son. Las instituciones no sólo limitan las opciones: establecen los criterios por los que las personas descubren sus preferencias. En otras palabras,

¹³⁸ Rodolfo Vergara, “El redescubrimiento de..., *op. cit.*, p 21 y 22.

¹³⁹ *Ibid.*, p. 27.

¹⁴⁰ Arturo Del Castillo, *op. cit.*, p. 25.

¹⁴¹ Walter W. Powell y Paul J. Dimaggio, *op. cit.*, p. 42.

algunos de los costos hundidos más importantes son cognoscitivos.”¹⁴² Esa lentitud, es llegar hacer efectivos los cambios donde el decisor debe enfrentar resistencias a aquéllos, por estas razones: a) por lo que subyace (no observable) en los individuos referente a su cultura, y que complica que rebelen –preferencias–, b) cuando se tocan intereses individuales y/o de coaliciones políticas que manejan y controlan espacios de incertidumbre, y c) los límites cognitivos: innatos o aceptados deliberadamente.

Siendo uno de los puntos nodales, lo cognoscitivo de los individuos, se tiene otra mirada del NIS, que menciona:

“[el] Institucionalismo cognitivo o sociológico. [...] concibe las instituciones como el resultado de los procesos cognitivos que tienen lugar durante la socialización de los individuos: las instituciones son los comportamientos aprehendidos por un individuo a lo largo de años de vivir inmerso en una cultura organizacional. En esta concepción del institucionalismo los seres humanos no son racionales ni hacen cálculos de ningún tipo: son únicamente entidades cognitivas que absorben la cultura que los rodea. En consecuencia los procesos de cambio en las organizaciones son muy lentos, parecidos a un proceso evolutivo donde las transformaciones ocurren sobre largos espacios de tiempo. Las organizaciones se comportan de manera parecida a los individuos. Las organizaciones también se socializan dentro de contextos organizacionales más amplios llamados “campos organizacionales”.”¹⁴³

Esos campos organizacionales, generan para la organización costos minoritarios, si sólo los individuos deben establecerse en su integración a los procesos organizacionales, es decir, adaptarse al *status quo* organizacional, sin embargo, a la vez pueden ser el perjuicio de la organización, si se pretenden cambios demandantes (que exigen rapidez). El efecto fáctico, en adaptarse a los procedimientos es válido, en tanto, eficiencia. Pero las resistencias florecen cuando hay estabilidad laboral y/o simpatías personales, que orienten las decisiones a mantener el estado de cosas. En tal sentido, cabe exponer, los tres tipos de campos organizacionales: interorganizacional, intraorganizacional, y de organización frente al individuo, que enriquecen la discusión sobre la efectividad de los cambios: efímeros o resistentes, en detalle, se tiene:

“En el campo *interorganizacional*, el administrador público actúa como representante o agente de una organización que visita, habla, discute y trata con agentes similares de otras organizaciones. El segundo campo es el *intraorganizacional*, donde el lenguaje suele ser el del organigrama, el de quién manda a quién. El administrador público ocupa un sitio en la organización y desde un lugar trabaja con otros dentro de la misma. [También] se centra en las cuestiones más básicas y tradicionales de la bibliografía organizacional: orden y control, consecución de las metas, coordinación y mantenimiento de la comunicación. El tercer campo es el de *la organización frente al individuo*, en el que el administrador público –de nuevo actuando como agente– enfrenta, dirige, persuade y trata con otros individuos que se hallan dentro (colaboradores, subordinados, superiores) y fuera (clientes y ciudadanos). En este nivel, las funciones administrativas deben lidiar con cuestiones como la discrecionalidad personal en la aplicación de reglas, la motivación del empleado y los estilos de las relaciones personales.”¹⁴⁴

¹⁴² *Ibid.*, p. 45.

¹⁴³ Rodolfo Vergara, *Organización e...*, op. cit., p. 41.

¹⁴⁴ Michael M. Hartmon y Richard T. Mayer, op. cit., pp. 56-57, 59 y 61.

Por ello se ha dicho que: “La idea más atractiva del NIS es afirmar que toda organización o individuo que “entre” por primera vez a un campo organizacional adoptará la cultura que allí existe. A este proceso se le llama isomorfismo, que quiere decir tomar la forma de lo que nos rodea. Evidentemente este proceso es paulatino, pero inexorable; pensamos y decidimos de la misma manera que lo hacen las personas y organizaciones que nos rodean.”¹⁴⁵ En tal caso el isomorfismo, el mito racionalizado, rutina y ahora ceremonia se orientan conjuntamente.

“[Dado que] Primero, una organización puede resistirse a los requerimientos ceremoniales. Pero una organización que descuida los requerimientos ceremoniales y se pretende eficiente puede no tener éxito para respaldar su eficiencia. [...] se omite una importante fuente de recursos y estabilidad. Segundo, las organizaciones institucionales no sólo deben conformarse con los mitos; también deben mantener la apariencia de que los mitos verdaderamente funcionan. Tercero, una organización puede reconocer cínicamente que su estructura es inconsistente con los requerimientos del trabajo, pero esta estrategia niega la validez de los mitos institucionalizados y sabotea la legitimidad de la organización. Cuarto, una organización puede prometer reformas. Las personas pueden pensar que en el presente no es viable, pero que en el futuro está lleno de prometedoras reformas de estructura y actividad.”¹⁴⁶

Así pues, funcionen o no las organizaciones acuden a la ceremonia con el indulto de la legitimidad, exógena. Por tanto, sobre la institucionalización que se da endógena, se tiene que:

“Las organizaciones institucionalizadas protegen sus estructuras formales de la evaluación basada en el desempeño técnico: la inspección, la evaluación y el control de las actividades se reducen a un mínimo, y la coordinación, la interdependencia y los ajustes entre las unidades estructurales se manejan informalmente. [y] las metas se hacen ambiguas o vacías y los fines categóricos son sustituidos por fines técnicos. [por ejemplo] Los hospitales tratan a los pacientes, no los curan. Las escuelas producen estudiantes, no conocimiento. Se evita la integración, se descuida la ejecución de los programas y la inspección y la evaluación se vuelven ceremoniales. [...] se hacen más importantes las relaciones humanas. De este modo, la separación permite a las organizaciones mantener las estructuras estandarizadas, legitimadoras y formales, en tanto, que sus actividades varían en respuesta a consideraciones prácticas.”¹⁴⁷

Así que evitar la evaluación organizacional, por parte de las unidades integradoras. Abre la puerta a ocupar estratégicamente a la organización, en virtud de ampliar y reforzar espacios de incertidumbre individual y/o colectivo, donde los individuos que vean afectados sus intereses, aludan a su capacidad legitimadora que permita su sobrevivencia. Por tanto, los cambios orgánicos que se busquen, si no ven el todo, pueden generar: la ineficacia de la organización institucionalmente, para responder a los requerimientos exógenos, debido a la simulación que evita la evaluación y evolución, y que al final sólo permite la sobrevivencia de aquella. El siguiente cuadro, distingue un resumen sobre la función de las organizaciones, que atraviesa por el viejo y nuevo institucionalismo sociológico, sin que ello implique división u orientación por uno u otro (como se señaló inicialmente en este capítulo).

¹⁴⁵ Rodolfo Vergara, *Organización e...*, op. cit., p. 42.

¹⁴⁶ John W. Meyer y Brian, Rowan, op. cit., p. 97.

¹⁴⁷ *Ibid.*, pp. 98-99.

Cuadro 2. Enfoque del NIS

Viejo institucionalismo	Nuevo institucionalismo
<p>-Era político en su análisis del conflicto de grupo y de la estrategia organizacional.</p> <p>-Hace hincapié en los grupos de presión dentro de las organizaciones, como resultado de intercambios y alianzas políticas.</p> <p>-[Desde la perspectiva estructural] pone de relieve la interacción informal (Selznick, 1949, p. 260). [que] que desvían de los aspectos de la estructura formal y los limitan [y] subvierten la misión racional que se pretendía de la organización.</p> <p>-[El] ambiente se incorpora en comunidades locales que se tejen de manera interorganizacional donde hay cooptación.</p> <p>-[...] la institucionalización era un proceso en que las relaciones limitantes entre los grupos sociales evolucionaban con el tiempo [...] consideraban a las organizaciones y las unidades que eran institucionalizadas como [la] clave del proceso.</p> <p>-Considera a las organizaciones como todos orgánicos.</p> <p>-[Considera la] institucionalización como la preservación de las costumbres y precedentes (Selznick, 1949 y 1957).</p> <p>-[...] el cambio era una parte endémica de la relación adaptativa en evolución de la organización con su ambiente local (Selznick, 1957, p.39).</p> <p>-[En] las bases culturales y cognoscitivas de la conducta institucionalizada. [...] eran los valores, las normas y las actitudes. Las organizaciones se institucionalizaban cuando se les “infundía valor”, como fines en si mismos (Selznick, 1957, p. 17). Los recién llegados a una institución pasaban por un período de “socialización” que conducía a la “internalización” de los valores organizacionales, experimentada como un “compromiso”.</p>	<p>-Ha dado menos importancia a los conflictos de interés dentro y entre las organizaciones.</p> <p>-Da importancia a la relación entre estabilidad y legitimidad y el poder. (Zucker, 1983, p.5)</p> <p>-[Desde la perspectiva estructural] ubica la irracionalidad en la propia estructura formal y atribuye la difusión de ciertos departamentos y procesos de operación a las influencias interorganizacionales [...].</p> <p>-Se centra en ambientes no locales, ya sea en sectores o áreas organizacionales [en] vez de cooptar, penetran a la organización.</p> <p>-[...] la institucionalización [...] perciben a la organización como si ocurriera en los niveles sectorial o social, y en consecuencia la interorganizacional en <i>locus</i>.</p> <p>-[A las organizaciones] las trata como grupos unidos inflexiblemente de elementos estandarizados.</p> <p>-[Considera] institucionalización como variedad, pues opera a través de las organizaciones para superar la diversidad en los ambientes locales (Dimaggio y Powell). Es común el acuerdo en que la institucionalización limita la racionalidad organizativa, identifican diferentes fuentes de limitaciones.</p> <p>-[Respecto al cambio] no sólo hace hincapié en la homogeneidad de las organizaciones; también tiende a destacar la estabilidad de los componentes institucionalizados (Zucker).</p> <p>-[En] las bases culturales y cognoscitivas de la conducta institucionalizada. [...] se aleja notoriamente de este marco de referencia esencialmente moral. “La institucionalización es fundamentalmente un proceso cognoscitivo” (Zucker, 198, p. 25). “Las obligaciones normativas [...] entran en la vida social primero como hechos” que los actores deben tomar en cuenta (Meyer y Rowan). Los elementos de las instituciones no son las normas ni los valores, sino los guiones, las reglas y las clasificaciones que se dan por hecho.</p>

Fuente: Elaboración propia y adaptación de Walter W. Powell y Paul J. Dimaggio (compiladores) El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional, México, FCE, 1999, pp. 47-50.

Del cuadro anterior, se desprende que echar andar cambios en las organizaciones, no sólo requiere para el decisor tener en consideración lo propio (cognoscitivo), si no que requiere de técnicas que ayuden en lo institucional a ser eficaces y eficientes, más allá, de lo inmediato, es decir, un diagnóstico sobre los problemas en la organización. Eso dependerá si la decisión no se orienta para sí (en favorecer a coaliciones políticas o intereses propios) en perjuicio de la organización. En efecto: “[...] el cambio, como fenómeno organizacional, puede considerarse como un proceso *híbrido* que describe a un tiempo múltiples lógicas y racionalidades, no siempre

compatibles entre sí y congruentes con los objetivos generales de la organización. [...] con muchos actores en escena, con distintos guiones y en escenografías cambiantes.”¹⁴⁸ El cuadro siguiente, sintetiza los enfoques del cambio organizacional.

Cuadro 3.

ENFOQUES DEL CAMBIO ORGANIZACIONAL			
Enfoque	Bases conceptuales clave	Definición de organización	Definición de cambio
Sistema racional	-Racionalidad: comportamientos individuales y colectivos que describen cadenas medios-fines. -Planeación: expresión racional de la acción organizada	-La organización es un arreglo humano jerarquizado y controlado linealmente y que persigue ciertos fines u objetivos previamente establecidos.	-El cambio es planeado. -Es cambio es el resultado de un proceso secuencial, susceptible de ser dirigido y controlado.
Sistema natural/abierto	-Poder: el poder es más una relación que un atributo de los individuos. Es una relación entre dos o más miembros de la organización que se desarrolla en términos recíprocos pero desiguales y es de carácter instrumental. -Conflicto: el conflicto es consubstancial a la organización en tanto existen intereses particulares o colectivos divergentes y recursos escasos. Por consiguiente un determinado curso de acción supone la no satisfacción de otros intereses. -Medio ambiente: la organización no está aislada, no se desempeña en el vacío sino que lleva a cabo sus tareas en medio de un contexto social determinado, lo cual implica que la organización tenga una relación estrecha con otras organizaciones, individuos o grupos de individuos ubicados "fuera" de la organización.	-La organización es vista como un conjunto de coaliciones políticas que establecen vínculos de dependencia entre ellas y con el medio ambiente.	-El cambio es más un proceso de adaptación. -El cambio como adaptación significa realizar ajustes incrementales o radicales que le permitan a las organizaciones adecuarse mejor a las exigencias de su medio ambiente y a los desequilibrios que pueden registrarse como consecuencia de los constantes conflictos intraorganizacionales.
Sistema flojamente acoplado	-Ambigüedad: la ambigüedad en una organización se desarrolla cuando no hay una relación causal entre los eventos o agencias que componen la organización. -Incertidumbre: la cual se deriva del control limitado que tienen los individuos sobre los procesos organizacionales.	-Una organización es vista como una "anarquía organizada". Es decir, aquella organización donde no hay claridad en los objetivos perseguidos, la dinámica del trabajo presenta cursos de acción incierta y no hay una clara evidencia de quién o quienes toman las decisiones.	-El cambio es un proceso accidentado donde convergen múltiples actores, problemas, soluciones y recursos. Por tanto, existe sólo un control limitado para dirigirlo.

Fuente: Raúl, Coronilla y Arturo, Del Castillo, “*El cambio organizacional: enfoques, conceptos y controversias*”, en David, Arellano, Enrique, Cabrero y Arturo, Del Castillo, *Reformando al gobierno. Una visión organizacional del cambio gubernamental*, Miguel Ángel Porrúa, CIDE, México, 2da reimpresión, 2007, p. 129.

¹⁴⁸ Raúl Coronilla y Arturo Del Castillo, *op. cit.*, pp. 79 y 92.

Los tres enfoques sobre la mudanza organizacional, remite a las teorías de las organizaciones, pero cabe enfatizar que como proceso efectivo el cambio en la organización debe considerar para el decisor lo que es más “óptimo” para la organización:

“[...] en contraparte, es visto como un proceso accidentado en el que se ven involucrados de forma aleatoria distintos participantes de la organización, problemas, soluciones y oportunidades de decisión. [otros autores] han definido este tipo de procesos como *cestos de basura*, es decir, procesos en los que las partes involucradas no actúan de forma ordenada, persiguiendo un fin claro. Las situaciones se van sucediendo de forma repentina, las decisiones son tomadas muchas veces de forma espontánea y el resultado que se obtenga nunca es totalmente controlado.”¹⁴⁹

Por tanto, se señala:

“Si aceptamos la idea de objetivos múltiples y en conflicto que se producen como resultado de un proceso continuo de aprendizaje y negociación, entonces se debe entender que el grupo organizado se constituye en forma de una coalición política compleja que propicia la cohesión y coordinación de trabajo. [...] la introducción de pagos colaterales. De acuerdo con esta idea los participantes estarán dispuestos a permanecer en la coalición en tanto que los alicientes o pagos efectuados sean percibidos como mayores o iguales a las contribuciones solicitadas. [por tanto] El poder toma forma de negociaciones, gracias a las cuales se establecen los objetivos de la coalición política y se restituye el equilibrio organizativo cada vez que éste es cuestionado.”¹⁵⁰

Así pues, se ha descrito de manera muy sucinta las bases metodológicas del NIS, sobre la crítica que plantea a la teoría neoclásica, centrando la discusión en los problemas de la decisión y el cambio organizacional, sean estas óptimas ó subóptimas organizacionalmente. Y como las racionalidades múltiples, pueden o no resistirse por medio de lo adecuado, para cuidar las coaliciones políticas, espacios de incertidumbre ó mantener el *statu quo*, ya sea por la cultura subyacente, los intereses y los propios límites cognoscitivos de los individuos.

Sumado a la cultura organizacional desde lo interorganizacional, intraorganizacional y/o respuestas que se tengan frente al individuo. Además, como el isomorfismo se teje en áreas formales e informales, que dan paso al manejo estratégico y discrecional de la decisión que a su vez generen espacios de poder, dejando como fin la sobrevivencia y legitimidad de la organización. A pesar que: “[...] los agentes somos generalmente malos calculadores: intuimos antes que calcular con precisión; atinamos antes que precisamos; experimentamos antes que creamos certezas lógicas. Estas aptitudes las llamamos habilidades heurísticas.”¹⁵¹ En virtud de lo descrito, se presenta el siguiente cuadro que apunta los elementos sustantivos sobre la teoría de las organizaciones, solo para dejarlo como colofón y amplitud de análisis, sobre el complejo mundo de las organizaciones y el NIS, y lo complicado que es implementar cambios.

¹⁴⁹ *Ibid.*, p. 90.

¹⁵⁰ Arturo Del Castillo, “Ambigüedad y decisión: una revisión a la teoría de las anarquías organizadas”, en *Documentos de trabajo*, núm. 36, México, CIDE, 2001, pp. 7-8.

¹⁵¹ Godofredo Vidal de la Rosa, *op. cit.*, p. 227.

Cuadro 4.

ELEMENTOS Y ESCUELAS MÁS REPRESENTATIVOS DE LA TEORÍA DE LA ORGANIZACIÓN

Elemento relevante	Escuela	Autores más representativos	Aporte principal	Perspectiva de la organización
Principios para la conformación de las estructuras formales en las organizaciones.	Administración científica y teoría clásica de la administración.	F. W. Taylor, H. Fayol, F.B. Gilbreth, L.F. Gulick y L. Urwick	-Organización racional del trabajo. -Estudio y solución de los problemas derivados de la organización de la producción. -Eficiencia operacional mediante el estudio de los tiempos y movimientos. -Utilización de los principios del "análisis funcional" al estudio de las organizaciones.	-La organización racional y formal es la única capaz de garantizar la máxima prosperidad tanto del patrón como del empleado.
Planteamiento teórico para la conformación de las estructuras formales en las organizaciones.	Teorías de la burocracia y de las disfuncionalidades burocráticas.	M. Weber, Robert K. Merton, P. Selznick. Gouldner, Peter M. Blau, R. Scotl, R. Bendix, R. Michels y M. Crozier.	-Planteamiento de una estructura de control en las organizaciones modernas, basada en el establecimiento de la autoridad legal racional como fundamento de orden en dichas organizaciones. -Modelo organizacional regido por leyes impersonales. -Análisis de las desviaciones funcionales. -Administración de grupos informales.	-La organización se basa en supuestos racionales y se estructura de manera tal que se pueda cumplir una función previamente establecida para cada componente suyo, los cuales contaban con una función plenamente determinada que cumplir. -Organización formal.
Estudio de la conformación de las estructuras informales en las organizaciones.	Escuela de las relaciones humanas	E. Mayo, M.P. Follet, F. Roethlisberger y W.J. Dickson.	-"Humanización" de la administración. -Estudio de procesos grupales en contextos laborales. -Influencia de las normas grupales. -Rasgos y tipos de liderazgo. -Elementos determinantes de la estructura de las organizaciones.	-Primera consideración de la organización como un sistema social, constituido por una serie de roles. -Organización informal.
Análisis y prescripción de los principios conductores de la interacción de las organizaciones con sus contextos.	Teoría de las estructuras contingentes.	J. Woodward, P.R. Lawrence y J.W. Lorsch, T. Burns, G.M. Stalker, LD. Thompson y el Grupo Aston.	-Existencia de una relación funcional determinista entre las condiciones que presenta el ambiente (variables independientes) y las técnicas administrativas para alcanzar eficazmente	-Las organizaciones se ven sometidas a la necesidad de responder a las exigencias que les impone su ambiente, el cual se presenta como diverso y variado. -Sistemas abiertos y cerrados.

<p>Análisis del proceso decisorio, tomando en cuenta los comportamientos racionales y no racionales que intervienen.</p>	<p>Escuela del comportamiento</p>	<p>H.A. Simon, Ch. Bamard, Ch. Argyris, R.M. Cyert y J.G. March.</p>	<p>los objetivos de la organización (variables dependientes). -No existe un único modo de estructurar las organizaciones, ni una mejor forma de organización. -Enfatizó el análisis centrado en el individuo con todas sus necesidades e intereses. -Análisis de los mecanismos de decisión que originan las acciones dentro de un contexto organizacional.</p>	<p>-Sistema social cooperativo racional en donde los procesos de percepción de las situaciones y de raciocinio son los elementos claves que permiten entender y explicar el comportamiento humano.</p>
<p>Consecuencias del trabajo en el comportamiento humano.</p>	<p>Nuevas relaciones humanas</p>	<p>Ch. Argyris, A. Maslow, F. Herzberg y A. Tannembaum y R. Likert.</p>	<p>-Diseño de estructuras organizacionales flexibles y adaptables a los nuevos esquemas de producción. -Desarrollo de esquemas que permitieran evitar las secuelas negativas del trabajo en las organizaciones partiendo de la consideración de las necesidades humanas. -Desarrollo de estructuras participativas.</p>	<p>-Se considera que la motivación es el factor que determina la productividad, ya que sólo un empleado motivado y con posibilidad de colaborar es un empleado dispuesto a cooperar. -Las estructuras de las organizaciones deben ser flexibles y participativas, capaces de permitir el logro de la autorrealización de los trabajadores.</p>
<p>Niveles de <i>complejidad</i> de las organizaciones.</p>	<p>Análisis del poder y el discurso organizacional.</p>	<p>S. Clegg y, D. Dunkerley, J.Pfeffer, G. Salanzick., P. J. DiMaggio y W. W. Powell, M. Crozier y E. Friedberg.</p>	<p>-Las fuentes de poder dentro de la organización se pueden ubicar en la autoridad formal, las leyes y reglamentos, el control de los procesos de decisión, el control del conocimiento y la información, la capacidad para tratar con la incertidumbre. el control de la tecnología, las alianzas interpersonales, el simbolismo y la manipulación de las ideas o el mismo poder del que ya se disponía. -Las formas institucionales actúan como mecanismos mediante los cuales el poder</p>	<p>-En las organizaciones la fuente de poder esta dada por el jurado de conocimiento técnico. -La organización es una estructura de poder que supone la participación activa de actores en relaciones de intercambio de acuerdo con el grado de incertidumbre que son capaces de controlar. -Existen coaliciones, y alianzas al interior de las organizaciones que movilizan regimenes disciplinarios</p>

Procesos de variación, selección y evolución de las organizaciones,	Ecología de las poblaciones.	Michael T. Hannan y John Freeman.	<p>puede ser alcanzado, rutinizado y disputado.</p> <p>-Existen procesos micropolíticos mediante los cuales el poder se puede alcanzar y movilizar ya en oposición o en paralelo a los regímenes establecidos y a las estructuras de dominación mediante las cuales se gobierna.</p> <p>-Considera un proceso ecológico, donde el ambiente selecciona algunas organizaciones para la extinción, lo cual permitirá a otras sobrevivir.</p> <p>-El proceso ecológico de selección hace que las organizaciones se diferencien en tipos, creen constantemente variaciones y procesos de selección y retención.</p>	<p>particulares, y que proveen una perspectiva <i>bottom-up</i> más que una <i>topdown</i> en las prácticas organizacionales.</p> <p>-Las formas de poder derivadas de las estructuras de clase y propiedad, del impacto de los mercados y agrupaciones y de las estructuras normativas de género, actúan como restricciones y determinantes del comportamiento en las organizaciones.</p> <p>-La organización actúa como un sistema abierto, inmersa junto con muchas más en un ambiente.</p> <p>-Las organizaciones son organismos que existen en ambientes competitivos, donde existen múltiples organizaciones, cuyo nacimiento, desarrollo y características son similares, generando vínculos en espacios conocidos como poblaciones, que les permitan sobrevivir.</p>
---------------------------------------------------------------------	------------------------------	-----------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Fuente: José de Jesús Ramírez, “*Teoría de la organización: metáforas y escuelas*”, en David, Arellano, Enrique, Cabrero y Arturo Del Castillo, Reformando al gobierno. Una visión organizacional del cambio gubernamental, Miguel Ángel Porrúa, CIDE, México, 2da reimpresión, 2007, pp. 44-47.

En conclusión, la relación intrínseca de acuerdo a las metodologías presentadas, sobre el NIE y el NIS se teje a partir de que ambos enfoques consideran la conducta de los individuos y su interacción institucional, como determinante para lograr cambios en la estructura de incentivos, donde el decisor debe considerar el ambiente organizacional endógeno, donde fluyen lo formal e informal, sumado al exógeno que demanda respuestas puntuales de las instituciones. Donde el conflicto y la negociación son una constante que muchas veces determina el rumbo de las respuestas eficientes y eficaces que se ven en su calidad.

A saber las acciones humanas y este caso las decisiones junto a las normas formales, y los intereses son la parte nodal de la correlación intrínseca entre el NIE y NIS, hay distinciones, cierto, pero no son distantes ya que se complementan. Es más la teoría neoclásica no se hace a un lado, se considera como parte de la innovación de ideas, con el fin de mejorar a las instituciones y los procedimientos organizacionales. En ese sentido, y en resumen se explica la relación intrínseca entre el NIE y NIS.

1. El NIE centra su atención en las negociaciones económicas (contratos) y políticas (políticas públicas) donde hay conflictos, que se vinculan con las decisiones y acciones de los individuos. El modo de contenerlos es por medio de las instituciones. En tal sentido aquéllas, constriñen e inciden en sus preferencias, por medio de las limitaciones formales y su estructura de incentivos, donde se suman las informales (explícitas ó implícitas), aunque al final el acto decisorio sea “subóptimo”.

2. Se tiene que el actor racional, es oportunista y puede maximizar sus preferencias con base en el binomio costo-beneficio, a fin de obtener una utilidad y renta de sus intereses, sea en lo económico o político. De qué manera lleva a cabo, esa conducta. En la relación Agente-Principal, el primero ejerce en lo institucional y organizacional, a través de la racionalidad instrumental (apegada a intereses) escudriñando y esperando los resultados que ha diseñado para sí. En consideración del diseño institucional, formal e informal por su inmediatez y transcendencia. Aunque pene de racionalidad limitada (la cual no es unánime) ya que tiene de su lado la práctica asimétrica de la información para actuar con dolo en las transacciones, de acuerdo a su arreglo a fines y hasta valores.

3. En tal sentido, el individualismo metodológico, permeado por los impulsos, creencias y valores individuales y al ser parte del sentido mentado de cosas, y de acuerdo al arreglo a valores, las decisiones finales, tienden al roce entre lo “óptimo y subóptimo”, ya que las interacciones

sociales al no ser estáticas, y haber un flujo persistente al conflicto. Las instituciones tienen que determinar la intención, impacto y sentido de aquéllas. Aunque cabe la posibilidad de que los individuos no rebelen sus preferencias, por ello, las decisiones tienden a ser relativas; ya que no se cuentan con todas las variables (para su clasificación e implementación). En consecuencia, se debe más a la búsqueda de satisfacción que maximización de los intereses, no obstante, la decisión supone cierta racionalidad y autonomía.

4. Las acciones individuales, tienden a ser indeterminadas, ya que aquéllas al ser parte de un diseño mental (no observable) tienden sólo a la inferencia, por tanto, son subjetivas, es decir, se toman como dadas, sin importar, sus efectos colindantes o transcendentales. Dicho de otra forma, las acciones ajenas, se consideran (a veces) como parte de la simpatía, ideología, “ignorancia asumida”, etc., de unos individuos a otros. Lo que atrae consigo: dominación y poder de manera táctica y estratégica, en aras que unos manejen espacios de incertidumbre, es decir, de información asimétrica e incompleta, con el fin de sumir a los otros en un estado de cosas deliberado.

5. Por tanto, si las decisiones tienen que ocurrir, la heurística orienta que las acciones como parte de aquéllas, se corresponden más así, por la incertidumbre. Por eso, se afirma que sólo se calcula, y no se precisa, cuando los individuos al interactuar, socializar, intercambiar y manejar intereses tienen que decidir. Por tanto, los Principales son los que deben invertir en costos: recursos económicos, humanos (con sus limitaciones) y tiempo, para hacerse de información que erosione la conducta del Agente, en las transacciones económicas, políticas, y organizacionales que se dan en las instituciones.

6. Lo opuesto, es dejar la puerta abierta a la discrecionalidad y oportunismo verdaderamente con dolo del Agente. Que en la relación Agente-Principal, ocurre en un marco de racionalidades múltiples. Donde los límites e incentivos y su diseño institucional cuentan, para erosionar la conducta del costo-beneficio, donde el NIS también concluye que el ambiente exógeno y endógeno cuenta, el primero, para responder a las contingencias y el segundo, para transformar el mito racionalizado y acto ceremonial del *statu quo*, ante el ambiente exigente de respuestas institucionales.

En razón, el comportamiento racional tiende a enfocar su atención en la sobrevivencia de la organización, donde interesa lo cognoscitivo y el bagaje cultural del individuo que da paso a estudiar lo informal, para los alcances del cambio. Es decir, al descender hacia el diseño e

implementación del cambio institucional en lo organizacional, más allá si es isomorfo o no, para cuidar intereses. La conducta puede orientarse por la ficción y simulación, sea en mantener: status quo, mitos racionalizados y/o solo buscar legitimidad temporal. En conjunto para favorecer a la discrecionalidad, omisión y por que no a la opacidad de las decisiones y acciones de los actores organizacionales. Es más ello, es un aliciente a endurecer una oposición a los cambios demandantes de la realidad social.

1.3.3 La problemática del Agente-Principal: una relación de liga.

En la interacción Agente-Principal, sin duda hay una problemática central, el comportamiento oportunista con dolo. El cual genera muchas ventajas, en la obtención, procesamiento y manejo de información por parte del Agente. Desde la perspectiva de una elección política, el mercado político oferta políticas de distintos candidatos, que pretenden dar respuesta a las demandas sociales de los electores. En tal circunstancia, el Agente como político (en una elección), gobernante (en la administración pública) y representante (en la Cámara de Diputados) asume la responsabilidad que el Principal le ha delegado, que actúa en lo político como (elector), en lo administrativo como (ciudadano) y como representado (vigilante) de la gestión pública del Agente.

En esa problemática hay costos de transacción para el Principal quien debe invertir, si pretende monitorear y evaluar el desempeño del Agente, en cada caso. En ese sentido, como se argumenta, el Agente sabe que invertir en esos costos, es sumamente oneroso, por tanto, su actuación la centra de manera oportunista, es decir, según la coyuntura política responde a los requerimientos del Principal, en las elecciones para elegir los cargos públicos de representación política, ya sea por medio de informes sobre su gestión o a través de la oferta de políticas públicas y/o programas públicos para atender demandas momentáneas, con el fin de obtener los votos políticos.

Además se tiene el ambiente de incertidumbre que se teje conlleva a que la evaluación del Agente, sea en un sentido prospectivo, en otras palabras, después de que se han tomado las decisiones en el proceso legislativo y generado las acciones, político-administrativas, en los distritos electorales y el país. Lo que da pie a otra problemática, la calidad y orientación para emitir el voto, por parte del Principal; que sólo evalúa, al Agente, cuando este deja el cargo político de forma retrospectiva en el mercado político cuando hay elecciones. Lo cual no es

suficiente, con el fin de que se conozcan a fondo los procesos de toma de decisiones y acciones públicas, sobre el destino y ejercicio, por ejemplo de los recursos públicos.

Lo que se busca, es que las decisiones del Principal, en una elección política, sean permeadas por un ambiente de riesgo y no de incertidumbre sobre la gestión del Agente, a pesar que adolezca de racionalidad limitada; y deba asumir otros costos. En razón, del comportamiento oportunista y estratégico que genera información asimétrica por parte del Agente, de ahí la relación de liga. La metáfora consiste en que sólo es elástica, el día de la jornada electoral, para regresar a su estado físico, el día siguiente y mantenerse así hasta que el mercado ofrezca otra elección y distintas ofertas políticas. Para saber y conocer sobre la función legislativa. Esto es precisamente lo que se propone erosionar para que la liga se mantenga de un extremo a otro.

Lo anterior implica, costos para el Principal en el monitoreo, como invertir recursos financieros y humanos, para observar de que manera el Agente cumple con sus responsabilidades públicas. Aunque hay que decir que también habría costos para el propio Agente, por ejemplo, al cumplir el papel de coordinador la información asimétrica y reservada, emerge. En ese orden, las instituciones que inciden y constriñen las preferencias y decisiones de los individuos, son fundamentales, ya que se convierten en aliadas de los Principales, en aras de que aquéllos, no distorsionen los objetivos institucionales a favor y en perjuicio del colectivo.

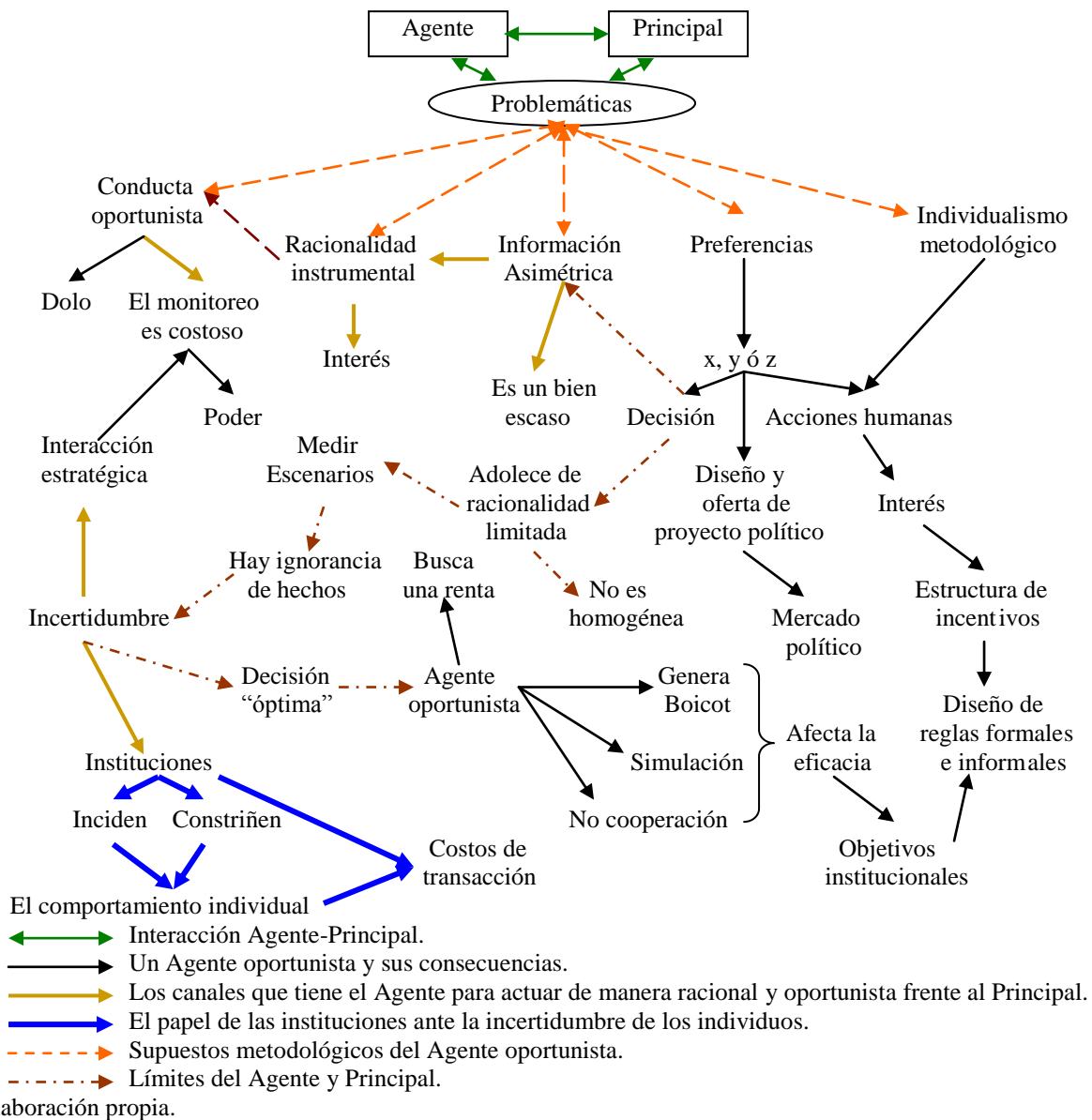
Por tal razón, el Agente político, racional y oportunista puede medir sus preferencias en tanto acciones a seguir, porque su pretensión es obtener los votos de los Principales, lo que implica diseñar una estrategia (campaña política), para incentivar y persuadir a los ciudadanos de ser la mejor opción, entre muchas posiciones políticas. Aquéllas, son permeadas en ofrecer x, y ó z, política, en su proyecto. Para lograrlo tiene entre varias, opciones: el discurso, el debate de las ideas, el clientelismo político, la retórica, etc.

Dicho lo anterior, saber si las preferencias, son las “óptimas”, es nadar por la incertidumbre y la racionalidad limitada, para medir cada uno de los escenarios, por ello, se puede afirmar que el oportunismo, no es y funciona como una patente, ya que otros agentes generan su propia simetría y asimetría a la vez frente a otros, lo que conlleva, no es más que la generación de zozobra por un bien escaso: la información. A ello se suma, el individualismo metodológico¹ que al tener como característica esencial satisfacer los intereses individuales

¹ Al respecto: “[...] según el cual todos los fenómenos sociales son atribuibles o reductibles a las características y comportamiento de los individuos. Otro de sus aspectos es que da por sentado que los actores políticos –el electorado, los políticos y los burócratas- son promotores pragmáticos de intereses materiales, quienes persiguen

–racionalidad instrumental–, bajo un esquema costo-beneficio para compensar los apetitos personales; donde las preferencias de los individuos están guiadas por el interés racional. Esto conlleva que las elecciones políticas se sustenten en un intercambio, donde A-P actúan de manera recíproca, ya que el primero oferta políticas públicas y/o programas públicos y el segundo demanda respuestas y soluciones, dado el mercado político. El siguiente esquema da muestra de la problemática entre el A-P.

Esquema 1. Las problemáticas del Agente y Principal.



ventajas personales en forma de votos, cargos públicos, poder, etc. Al más bajo costo.” Gabriel A. Almond, *Una disciplina segmentada. Escuelas y corrientes de las ciencias políticas*, México, FCE y Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C, 1999, p. 178.

El esquema da muestra que en la interacción: A-P la problemática central es el comportamiento oportunista y la escasez de información. Dada esa relación, tiene sentido plantear los supuestos de la democracia representativa, la cual consiste en dos enfoques: “[...] –el de mandato–, las elecciones sirven para seleccionar buenas políticas o a políticos que están asociados a ciertas políticas. [y] –el de “control” (*accountability*)–, [donde] las elecciones sirven para hacer responsables a los gobiernos de los resultados de sus acciones pasadas.”² Por ejemplo, en el mercado político el Principal tiene entre sus preferencias electorales, elegir distintos proyectos políticos entre un sinnúmero de candidatos propuestos por los partidos políticos, que vayan de acuerdo a lo que supone oportuno para su interés individual o colectivo, sin importar su dualidad.

Y mediante la elección política “evalúa” el desempeño, en tanto, eficacia del Agente –rendición de cuentas–; sin embargo, no es suficiente ya que un derecho joven en extensión, como el acceso a la información pública, permite avanzar en un monitoreo y en la erosión de la incertidumbre y en la disminución de los costos que se atribuyen al Principal, y ante todo minar las asimetrías de información y el oportunismo del Agente. En concreto, una mejor evaluación acerca de la gestión del Agente de forma *ex-ante*, *ex-post* y ahora *simultánea*. Por la alta responsabilidad que tiene en conducir la vida pública, a través de la legislación formal.

Mientras tanto en la relación Agente-Principal, se ha dicho que la relación es distante y oportunista, ya que el Agente tiene distintos incentivos, para actuar de esa manera frente al Principal, ya que le es rentable para sus fines públicos y hasta privados; responder en qué consisten esos estímulos, es un trabajo metodológico aunado a la teoría y lo empírico, en tal sentido, se realiza una paráfrasis de forma metódica, para ampliar comprender más el dilema del mercado político, que descansa en ese trato.

a) *Un Agente tiene intereses públicos y privados.* Desde la perspectiva político-electoral la representación es problemática porque los Agentes tienen sus propios objetivos, intereses y valores, y porque poseen información y emprenden acciones que los Principales no pueden vigilar o que pueden controlar sólo asumiendo un determinado coste. A su vez, si los Principales no disponen de información precisa para evaluar a los gobernantes, la amenaza de no ser reelegidos es insuficiente para inducir a éstos a obrar según el mejor interés del público.

² Bernard Manin, Adam Przeworski, y Susan C. Stokes, “Elecciones y representación”, en Dulce Campuzano (comp.), *Revista Zona Abierta*, núm. 100/101, Madrid, 2002, pp. 19-20.

b) Racionalidad y rentas. Aun cuando los Agentes en el gobierno pretendan nada más servir al público, para ser elegidos es posible que previamente tengan que satisfacer sus intereses particulares como la elección o reelección. Por consiguiente persiguen las políticas que ofrecieron durante la campaña electoral, para que los votantes les renueven su confianza, maximizan la preferencia del votante decisivo (mediano), y por tanto, ofrecen un programa que coincida con esa preferencia. En tal sentido, los líderes que pretenden alcanzar y permanecer en el poder tienen incentivos para presentar y llevar a cabo la política ideal del votante mediano, esto es, la que obtiene una mayoría de los votos.

Sin embargo, hay que mencionar que los Agentes políticos no están legalmente obligados a obrar de acuerdo con sus programas en ningún sistema democrático. Además, los Principales cuando eligen a sus representantes, no disponen de medios institucionales para forzarles a respetar sus promesas, es más no pueden sancionar las desviaciones de los mandatos sólo después de que se han experimentado sus efectos. Por ello, los modelos de control electoral suelen suponer que mientras los votantes no saben todo lo que necesitan saber para evaluar a sus gobiernos, los gobernantes saben lo que necesitan hacer a fin de lograr la reelección.

Así pues, los Agentes se preocupan por la credibilidad futura de sus promesas. Dado que el electorado puede amenazar con votar en contra si traicionan sus promesas, con independencia de los resultados. Sin embargo, dado los intereses del Agente, quizá sólo busque su ascenso profesional en detrimento de sus compañeros políticos, dentro del gobierno o del mismo partido. Algunos tal vez sólo busquen beneficios adicionales, como intentar enriquecerse a expensas de los ciudadanos, mientras estén en el gobierno o después de abandonarlo. Otros se pueden preocupar sobre todo por el reconocimiento internacional. En todos estos casos, los políticos van a querer algo cuyo logro es perjudicial para los ciudadanos. A falta de un término más adecuado y para atenerse a la terminología estándar, este algo es la obtención de “rentas”.

Asimismo, los Agentes pueden eludir sus obligaciones malgastando su tiempo en conspirar contra sus rivales políticos, incrementar su propia riqueza o extender favores clientelares a sus familiares y amigos. Incluso la manera más importante en que pueden actuar contra los mejores intereses de sus electorados es eligiendo políticas que promuevan sus propios intereses o los de grupos privados con los que están en deuda.

c) El funcionamiento de las rentas y las políticas: promesa y ejercicio. Una vez elegidos los Agentes quizá prefieran seguir sus metas privadas, rentas o algunos fines públicos distintos al

del electorado, por eso cambian de (promesa a ejercicio). Si éstas son sus motivaciones, intentarán hacer otras cosas en vez de representar al público. Por tanto, la debilidad del mecanismo de mandato, destaca que los Agentes no pueden ser reelegidos ni siquiera una vez. En tal caso, si no tienen los incentivos como la reelección, entonces no se conducirán a favor de los intereses de sus representados, por tanto su comportamiento tenderá a ser oportunista, es más, si pudieran sólo lo harían para obtener votos a favor de sus partidos políticos.

Una primer distinción de política de promesa y ejercicio es que si las preferencias de las políticas son distintas a las del votante decisivo, se apartarán de las medidas que anunciaron; ya que buscan beneficios privados; para optimizar y maximizar sus rentas (los Agentes). Una segunda distinción de las políticas, es que a los Agentes, únicamente les interesa ganar los comicios, pero para ello deben recaudar fondos. Dado que los votantes no se preocupan por las decisiones gubernamentales que apenas afectan a su bienestar, los partidos podrían intercambiar con los grupos de presión unas políticas que infrinjan un pequeño coste a cada votante, pero que concentren sus beneficios en estos grupos a cambio de ciertas contribuciones, y gastar los recursos de dichas contribuciones en hacer campaña.

Una tercera distinción de las políticas mencionadas, es que los intereses de los políticos coinciden con los de los votantes (medianos). Por ello, ofrece el programa preferido del votante decisivo para poder ser elegido. Sin embargo, si el ganador es el candidato que considera que la política favorita del votante decisivo es claramente inferior, el gobierno opta por su propia preferencia, convencido de que los votantes aprobarán su superioridad cuando los resultados se materialicen. Por otro lado, si el gobierno promete e implementa el programa inferior, que prefieran los ciudadanos, en contra del mejor interés del electorado. De este modo, se llevará a cabo el mandato pero los políticos no actuarán de manera representativa.

d) El papel de la oposición. A la oposición en su beneficio racional, para obtener rentas y votos; conviene la ignorancia de los votantes, ya que el coste para los individuos racionales; es que los recursos que obtenga proceden de particulares, y a su vez sean intercambiados por favores. Otro papel, que juega la oposición es que debe controlar la actuación del gobierno e informar a los ciudadanos. Por lo tanto, los ciudadanos no tienen a un único agente, sino dos: los gobernantes que mandan y los aspirantes al poder que quieren gobernar. No obstante, el centrar la atención en una sola cosa, puede que otra no sea tomada en cuenta. Es decir, una oposición que constantemente desafía al gobierno no resulta más creíble que éste. Si cada vez que el gobernante

dice algo, la oposición alega que es falso, los votantes no estarán mejor informados. Mientras tanto, si los votantes creen siempre que la oposición es mejor, entonces el gobernante no podrá jamás lograr la reelección, y decidirá siempre extraer rentas elevadas.

e) El votante decisivo. Los votantes se comportan y son miopes, ya que sólo se interesan exclusivamente por el cambio de su bienestar durante el mandato electoral. Pero si los votantes fueran completamente racionales, también deben preocuparse, al final del periodo legislativo, por el valor presente de su bienestar futuro: el legado que deja el gobierno para el futuro.³ En un resumen, la ventaja que tiene el Agente frente al Principal es de información, por ello los costos son altos para poder monitorear y evaluar el desempeño y eficiencia de las decisiones y acciones; asimismo, ha quedado claro que a través del enfoque del control político, es decir, una vez que ha concluido el mandato se hace efectiva la rendición de cuentas, no obstante, el ejercicio del derecho a la información es nodal para transparentar los asuntos públicos y erosionar resistencias institucionales –no observables– de los Agentes a los cambios.

En ese orden de ideas, el voto retrospectivo hasta hace poco era el único medio de estimación sobre la gestión del Agente, hoy puede hacerse de manera simultánea, –se insiste por medio del derecho a la información–, obviamente sin hacer de lado el aspecto prospectivo, para conocer cómo, porqué y para qué se han tomado ciertas decisiones y acciones públicas, es más qué satisfacen en el corto, mediano y largo plazo, en tanto, reformas, adiciones y derogaciones formales que produce la Cámara de Diputados y sus Agentes, en consideración de próximas elecciones.

Ahora bien, la escasez de información, sin duda, es el incentivo y fuente del comportamiento táctico, estratégico y oportunista por parte del Agente frente al Principal; por ejemplo, durante una campaña política, puede actuar según el contexto político-electoral, y por ende manipular y usar la información para sus fines políticos. Primero, ofreciendo políticas que satisfacen las demandas de los Principales (momentáneas), con el fin de obtener sus votos y así alcanzar cargos públicos de poder y decisión; en este caso, tanto el partido en el gobierno como la oposición pueden y sacan provecho de la “ignorancia asumida” y miopía del votante, misma que reproducen con el fin de que el mecanismo de control político (prospectivo) sea el único medio de “rendir cuentas y transparentar” la función legislativa.

³ *Op. cit.*, pp. 14, 20, 22, 24-29, 30-31, 35-36, 39 y 42-43. Los títulos de los puntos y las cursivas son propias.

Segundo, como los Agentes saben que no hay modo que los Principales los obliguen a cumplir con sus promesas de campaña, lo que hacen es comprometerse con sus fines inmediatos que le permitan llegar al cargo público. No obstante, el Agente debe tener en consideración sus ofertas, si no la oposición se puede encargar de evidenciar su incumplimiento ante los Principales, y éstos a su vez lo puedan considerar para las próximas elecciones; es decir, para dar el poder a la oposición o puede, en su caso, dar continuidad al partido en el poder, en tal sentido no hay que perder de vista que el ambiente es dinámico por lo que nada está garantizado.

Tercero, el maximizar las preferencias del votante mediano, no significa su cumplimiento, ya que el Agente una vez en el cargo público, puede considerar que las políticas de los Principales no son lo más óptimas posibles, viables o porque no son rentables públicamente para él. Pero si el Agente, se encarga de ejercer tal cual las políticas del Principal, se erosiona la representación política, y la responsabilidad que el Principal le ha delegado al Agente, para que este actúe de forma libre, por lo que se vuelve imperativa como sucedía en el medievo.

Cuarto, si el Agente como oposición sólo se encarga de evidenciar lo que hace o deja de hacer el partido en el gobierno, uno se perjudica ante la opinión pública, por estar sólo señalando las debilidades de las propuestas y acciones públicas (si el Agente gobernante aplica una política que trascienda la rentabilidad para él será benéfica en una eventual elección y en su legitimidad) y dos conlleva a desinformar a los Principales, por tanto, el objeto es hacerlo sin enfocar toda la atención y energía en ello, sino reconsiderar el diseño de reglas formales que respondan a los problemas sociales y al interés público, y por que no rebasen la frontera de las legislaturas o la coyuntura política, para poder alcanzar los dividendos del Principal o sea los votos en próximas elecciones, para seguir en el poder público.

Quinto, a los Agentes que sólo les importe ganar elecciones, bien ya que están en su legítimo derecho de hacerlo, sin embargo, es fundamental saber sobre el financiamiento sobre todo privado, en las campañas políticas, lo que significa saber que grupos de presión apoyan al Agente que aspira a ejercer la representación política, por los posibles favores clientelares que este pueda asumir con ellos. Ya que la amenaza de la no reelección, no es suficiente para que actúen y legislen a favor del interés público, sino a favor de esos compromisos u otros, es más, aun existiendo la reelección, las negociaciones del Agente seguirán el rumbo del oportunismo y estrategia en aras de sus rentas públicas y privadas.

Por último, se destaca que los propios Agentes se pueden boicotear simple y llanamente por no hacer públicas sus decisiones y acciones en la Cámara de Diputados, ante todo del gasto público, deliberaciones y resoluciones de sus órganos de gobierno; con el fin de generar una percepción distinta sobre la gestión pública representativa, que pueda favorecer la cooperación de los Principales. No obstante, de persistir el comportamiento oportunista y rentista quizá las cosas continúen igual y se refuerce la rutina del círculo recíproco del mercado político ó el acceso a la información pública, sea uno de los medios para dejar los claroscuros que da la incertidumbre a favor del Agente.

II. Estado Democrático de Derecho y Transparencia.

En este capítulo se abordan los argumentos que dan lugar a la existencia de un Estado Democrático de Derecho, en sociedades tan complejas como la nuestra que ha decidido que su forma de gobierno está basada en un régimen democrático y por tanto, busca respuestas a sus distintas problemáticas por las vías institucionales establecidas. Por ello, para dimensionar la importancia de contar con este tipo de Estado, se desagrega esta categoría analítica, primero describiendo de forma breve en qué consiste el Estado, después cuáles son los cimientos del derecho positivo, para enlazar y construir los fundamentos de un Estado de Derecho y terminar con su acepción democrática.

En tal sentido, se adelanta contar con un Estado Democrático de Derecho es fundamental, para hacer posible el orden civil, la paz y cohesión social, desde luego y para que ocurra ello, se necesita que sea funcional a los problemas sociales, a si mismo, que impulse los derechos fundamentales, más allá de la coyuntura político-electoral, en particular con el acceso a la información pública que de rumbo a la transparencia, para que el Principal puede incidir en el comportamiento racional, estratégico y oportunista de los Agentes políticos.

2. Estado Democrático de Derecho.

La democracia representativa, en su sentido procedimental requiere de dos Agentes, uno que haga cumplir las reglas formales que la sociedad ha decidido adoptar para los fines de la vida pública y privada. En este caso de ministros, magistrados y jueces que conforman y dan funcionalidad al poder judicial, por medio de la jurisprudencia y tesis, como último eslabón de los poderes del Estado tradicionales. Un segundo Agente es el representativo, principal responsable de regular las conductas, interacciones y acciones sociales de los Principales y demás Agentes, que ejercen cargos públicos de representación, dirección o de administración desde el poder público, por medio del diseño institucional.

En ese orden de ideas se puede mencionar que en un Estado Democrático de Derecho, debe prevalecer la racionalidad procedimental, para hacer viable la coexistencia del Estado, su régimen democrático y que los sujetos jurídicos puedan desenvolverse bajo un orden civil, entre lo y no permitido –aunque lo no regulado es permitido, pero castigado por el juicio del tribunal social de manera trascendente–. Así que la racionalidad que se aplica en ese marco de cosas, es la que establece el Estado de Derecho, donde el supuesto es la conducción bajo el dictado de la

Ley. En ese sentido, las premisas a seguir son las siguientes: **a)** El Estado es fundamental por el simple hecho que los individuos no pueden abandonar por si solos el estado de naturaleza, por sus apetitos endógenos; **b)** Por ello, acude al derecho positivo, para establecer las normas jurídicas que determinan las conductas sociales. Bajo el esquema: obligaciones y derechos que tienen los individuos en lo institucional y social, en aras de la cooperación con el diseño institucional;

c) Por consiguiente, se deben establecer criterios eficientes y eficaces en la aplicación de la ley, donde sea la imparcialidad la que destaque, para generar confianza a los Agentes y ante todo a los Principales, que se involucran en transacciones de distinta índole; es decir, evitar que aquélla sea el lujo de unos en detrimento del colectivo; y **d)** Así impedir que de ella, se haga un uso y manejo parcial y discrecionalidad a favor de grupos o individuos, para que ello ocurra los canales de *accountability* deber ser útiles, en el sentido de disuadir el comportamiento estratégico y oportunista, en aras de no maximizar la desconfianza social hacia las instituciones y sus Agentes que las hacen funcionar por la vía organizacional;

e) Por tanto, el Estado de Derecho en su acepción democrática, –ingrediente elemental de la democracia y su mercado político–, funcione con base en y no en base de ciertos intereses, para que los Principales vayan más allá de las elecciones en el ejercicio de sus derechos políticos, civiles y sociales, evidentemente bajo un esquema de responsabilidad, en tanto decisión y acción. Desde luego, en provecho de saber y conocer sobre los asuntos públicos.

Así pues, se requiere hacer funcional y garantizar la efectividad del acceso a la información pública, para que la brecha de la incertidumbre se vaya diluyendo como contraste del oportunismo rapaz de los Agentes ya sea en el mercado político o en el ejercicio de la función pública. En conjunto que no se obstruya la construcción y funcionamiento de la reciprocidad entre el Estado Democrático de Derecho, la democracia política, las Instituciones y los Principales. Sin más; se pasa a los respectivos apartados que abordan a dichas premisas.

2.1 Qué se entiende por Estado.

Hablar acerca del concepto de Estado requiere abordar una revisión filosófica, histórica y hasta política acerca de las discusiones teóricas que llevan aproximadamente cuatro siglos. Esta precisión; es porque aquí no se pretende hacer tal examen, sino hacer una descripción breve sobre la justificación que lo origina, la importancia de contar con un Estado que regule, acote la conducta, interacción, decisión y acción social de la cuál surgen distintos problemas a los cuáles el Estado debe responder por medio de sus instituciones y Agentes políticos o administrativos, encargados de su funcionamiento público.

Para iniciar se hizo mención sobre el estado de naturaleza, que esté significa la guerra de todos contra todos, donde el panorama es la competencia, desconfianza, y gloria de los individuos que se da en un ambiente donde nada es injusto, es más la ley y justicia no existe, y que a pesar de esas circunstancias los individuos, buscan la paz, ya que temen a la muerte, es más, desean cosas materiales para hacer su vida confortable y para obtenerlas lo hacen por medio del trabajo. En efecto, esas pasiones de los seres humanos –hoy reguladas por un marco jurídico–, son la parte justificatoria acerca de la existencia del Estado. Dado que el estado de naturaleza:

“En todos los lugares en que los hombres han vivido en pequeñas familias, robarse y expoliarse unos a otros ha sido un comercio, y lejos de ser reputado contra la ley de la naturaleza, cuanto mayor el botín obtenido, tanto mayor era el honor. [por consiguiente] rehacen guerra unos a otros, movidos por sus particulares intereses. [es más] Si pudiéramos imaginar una gran multitud de individuos, concordados en la observancia de la justicia y de otras leyes de naturaleza, pero sin un poder común para mantenerlos a raya, podríamos suponer igualmente que todo el género humano hiciera lo mismo, y entonces no existiría ni sería preciso que existiera ningún orden civil o Estado, en absoluto, porque la paz existiría sin sujeción alguna. [y] necesariamente se disgregan por la diferencia de sus intereses, y nuevamente decaen en situación de guerra.”⁴

Así que, en este estado de naturaleza el pragmatismo entre los individuos es la constante para cuidar cada uno sus intereses individuales y/o grupales, donde la paz es una simulación –momentánea– y no –permanente, aunque relativa– como sucede con la existencia de un Estado moderno que detiene las pasiones endógenas subyacentes de los individuos. Entonces para lograr la permanencia de la paz los individuos una vez que han decidido abandonar ese estado de naturaleza: “[para] vivir satisfechos, es conferir todo su poder y fortaleza a un hombre o a una asamblea de hombres, todos los cuales, por pluralidad de votos, pueden reducirse sus voluntades a una voluntad.”⁵ Esa voluntad conferida, consiste en la creación de un Estado, que funcione por medio de instituciones y reglas formales, en este caso con la Cámara de Diputados que

⁴ Thomas Hobbes, *El Estado*, México, Fondo 2000. Cultura para todos, FCE, 1997, pp. 7-9.

⁵ *Ibid.*, p. 10.

desempeña sus funciones a través de un Agente político que decide a nombre del Principal, en otras palabras:

“[...] la multitud así unida en una persona, se denomina Estado, en latín, Civitas. Esta es la generación de aquel gran Leviatán, o más bien (hablando con más reverencia), de aquel dios mortal, al cual debemos, bajo el Dios inmortal, nuestra paz y nuestra defensa. Porque en virtud de esta autoridad que se le confiere por cada hombre particular en el Estado, posee y utiliza su poder y fortaleza, que por el temor que inspira es capaz de conformar las voluntades de todos ellos para la paz, en su propio país, y para la mutua ayuda contra sus enemigos, en el extranjero. Y en ello consiste la esencia del Estado [...] el titular de esa persona se denomina soberano, y se dice que tiene poder soberano, cada uno de los que le rodea es súbdito suyo.”⁶

Por tanto, el Estado es un ente real y omnipresente, que a través de sus instituciones se encarga de la regulación de las acciones sociales y a la vez busca dar respuesta a las distintas contingencias de forma legal. En consideración, haber delegado la voluntad (individual) para vivir en paz, conlleva que el Estado debe encargarse de la defensa, paz y otros motivos: económicos, políticos y sociales.

Por otro lado, si el papel que deben asumir los individuos es el de súbditos, tienen la ventaja de que sus apetitos personales que antes eran más endeble por la guerra feroz de todos contra todos, hoy se consiguen aunque sea de manera relativa por las vías institucionales. Así que sacrificar su libertad nómada por una libertad bajo una estructura de incentivos y reglas formales, permite la coexistencia de individuos, instituciones y Estado.

Dada la explicación precedente, para referirnos al Estado no se hace en un sentido prescriptivo, sino descriptivo: “Los estudiosos de los fenómenos políticos han abandonado el término “Estado” para sustituirlo por uno más comprensivo, “sistema político” [para] tener un significado axiológicamente más neutral [por otro lado] el Estado es definido como el portador de la *summa potestas* (poder supremo) [que] se entrelaza con la teoría de los tres poderes (legislativo, ejecutivo, judicial) y sus relaciones.”⁷

Ahora bien, una vez que ya se tiene una definición mínima de Estado y la justificación que lo origina, se pasa a responder que significa la palabra derecho, para comprender a que se le llama derecho positivo; y como se entrelaza Estado y derecho para dar forma a un Estado de Derecho. En tal sentido, por derecho se entiende: “[que] La palabra proviene del vocablo latino *directum*, que significa no apartarse del buen camino, seguir el sendero señalado por la ley, lo que se dirige o es bien dirigido. En general se entiende por Derecho, el conjunto de normas jurídicas,

⁶ *Ibid.*, p. 11.

⁷ Norberto Bobbio, *Estado, Gobierno y Sociedad. Por una teoría general de la política*, México, FCE, décimo cuarta reimpression, 2010, pp. 102-103. Este planteamiento, es útil para hacer referencia a sistema político, y evitar ambigüedad con el concepto Estado. Sin embargo, esto no significa que no haga uso de la referencia original Estado para poder construir la definición de Estado de Derecho y su acepción democrática.

creadas por el estado para regular la conducta externa de los hombres y en caso de incumplimiento esta prevista de una sanción judicial.”⁸

En ese sentido, el Estado a través de las instituciones judiciales es coercitivo y se encarga de que funcionen y se hagan cumplir las normas bajo un esquema de incentivos diseñados con el propósito de regular y castigar las conductas indebidas por parte de los individuos ya sea dentro de las instituciones o fuera de ellas, mismas que reducen la incertidumbre de las transacciones individuales. La problemática se enfoca en la calidad y eficacia de la decisión (judicial) para efectos de confianza y credibilidad social.

Desde otra perspectiva más concreta, el derecho: “[...] en su sentido etimológico (del latín *directus*), significa lo recto, lo rígido, lo adecuado.”⁹ Distinguiendo, lo recto, refiere: “[que] se aplica a la persona que se comporta de manera justa y firme.”¹⁰ Lo rígido, significa: “[algo] que cumple o hace cumplir las normas de forma excesivamente rigurosa.”¹¹ Y lo adecuado, expresa: “[algo] que se ajusta o acomoda a ciertas condiciones o circunstancias.”¹² Un ejemplo de ello, es cuando un juez lleva un juicio y aplica la ley de forma imparcial (supuesto, estándar), a través de la jurisprudencia.¹³

La legislación que aplican los jueces, emana del poder legislativo, por tanto, la racionalidad procedimental: “[dentro del derecho] se denomina como el sistema de normas jurídicas reguladoras de la vida de los hombres en sociedad al imponerles obligaciones y concederles derechos.”¹⁴ Dentro del grupo de normas, existen las morales, religiosas, sociales (informales) y jurídicas (formales), las que importan para este caso, son las últimas ya que:

“[...] regulan la conducta para los demás, a fin de organizar la vida social al prevenir los conflictos y dar bases para su solución. Son disposiciones que el poder público, por medio de sus órganos legislativos [...] señala como obligatorias, para su cumplimiento puede usarse el uso de la fuerza del Estado (órganos judiciales), plasmada en los códigos, leyes, reglamentos, decretos, etc. [por un lado, son bilaterales] por un lado imponen obligaciones y por otro conceden derechos, [exteriores] al derecho sólo le importan los actos

⁸ Fernando Flores y Gustavo Carvajal, *Nociones de Derecho Positivo Mexicano*, México, Porrúa, 1986, p. 50.

⁹ Jesús Rodríguez Zepeda, “Estado de Derecho y democracia”, en Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, núm. 12, México, IFE, 2003, p. 11.

¹⁰ Diccionario Anaya de la Lengua, España, Editorial Anaya, 2002, p. 944.

¹¹ *Ibid.*, p. 978.

¹² *Ibid.*, p. 20.

¹³ Que significa: “Al resolver los casos concretos, los juzgadores interpretan y aplican la ley. Esa interpretación consiste en desentrañar o esclarecer el sentido y alcance de la ley, con la finalidad de resolver conforme a derecho los casos concretos. Los razonamientos y criterios de interpretación empleados por los órganos judiciales para sustentar sus resoluciones forman la *jurisprudencia*, siempre que cumplan con los requisitos que la ley establece para ello.” *El Poder Judicial de la Federación para Jóvenes*. México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2006, p. 105.

¹⁴ Francisco Ponce y Rodolfo Ponce, *Fundamentos de Derecho*, México, Banca y Comercio, S.A de C.V, 2006, p. 9. A ese: “[...] conjunto de normas jurídicas vigentes o no vigentes en un lugar determinado [se le denomina, el derecho positivo que se aplica en un Estado].” *Ibid.*, p. 15.

o conductas humanas que se exteriorizan y no la causa psíquica que los produce [coercibles] puede exigirse el cumplimiento de la obligación aun en contra de la voluntad de la persona –pagar impuestos– [heterónomas] los sujetos obligados por ellas, no las dictan para sí, no emanan de sus voluntades, sino de una voluntad del Estado.”¹⁵

Por ello, la legislación que se produce en el Congreso de la Unión, no sólo va dirigida a los Principales, sino al control de los poderes con potestades políticas, instituciones y Agentes públicos que hacen funcionar al Estado, para regular las conductas y actuaciones (entre lo que se puede hacer o no, de ahí el principio coercitivo) dentro del marco institucional y el entramado de normas jurídicas. Enfatizando, la institucionalización de las normas jurídicas, se asocia:

“[con] la idea de un comportamiento razonable [...] sujeto a reglas. [...] intuitivamente sabemos que existe un sentido social compartido de lo correcto y lo justo, aunque no siempre podamos describirlo ni mucho menos justificarlo. [es más] usamos el término “derecho” para designar cosas mucho más precisas: el conjunto de leyes de una sociedad [o] la prerrogativa o autorización para determinadas acciones (“libertad para”) o la protección frente a acciones de otros (“libertad de”).”¹⁶

Una vez que se tienen los cimientos del derecho positivo, cabe acudir nuevamente a la acotación y evitar las generalidades, respondiendo que se entiende por la palabra Ley de manera descriptiva: “[evoca] una distinción entre los fenómenos naturales y sociales [...]. Las leyes de las ciencias naturales no admiten acepciones, pues de lo contrario no serían propiamente científicas. Su necesidad las pone al margen de la voluntad de los hombres. En contraste, las leyes humanas o sociales permiten variaciones, aunque comparten con la noción de ley natural su vinculación a un orden, a una regularidad, a lo previsible.”¹⁷

Se destaca, que la ley natural, deja fuera de su alcance al hombre de sus juicios. Sin embargo, en el ámbito social, no es así, ya que al ser la constante los conflictos humanos; en tanto, convivencia (interacción y “obediencia” a la legalidad establecida) y respeto a los derechos políticos, civiles, sociales y hasta “culturales” de otros, necesariamente traslada la acción a los tribunales, y de fondo al Congreso de la Unión, dónde se dirime el fin de cada una de las normas jurídicas que regulan la vida pública y privada.

En otras palabras: “[...] las leyes sociales son producto de la acción del hombre [con ello] se puede considerar el derecho como un conjunto de normas –a las que llamaremos leyes– que rigen la actividad humana en sociedad y cuya inobservancia amerita algún tipo de sanción.”¹⁸ Siendo el fin de la ley, regular la actividad humana cabe recalcar: “[que] donde hay desarrollado algún tipo de colectividad humana habrá aparecido también alguna forma de regulación colectiva

¹⁵ *Ibid.*, pp. 5-6.

¹⁶ Jesús Rodríguez Zepeda, *Idem.*

¹⁷ *Ibid.*, p. 12.

¹⁸ *Idem.*

que impone obligaciones y asigna derechos a los individuos.”¹⁹ Aun en una anarquía como el estado de naturaleza, hay reglas aunque informales, pero las hay.

Así que el fin de la ley: “Es la norma de derecho dictada, promulgada y sancionada por la autoridad pública, aun sin el consentimiento de los individuos, que regula todos los casos o circunstancias que reúnan las condiciones previstas por ella para su aplicación.”²⁰ Por eso son bilaterales, exteriores, coercibles y heterónomas. Sin embargo, cabe mencionar que las leyes en el estado de naturaleza; se aplicaban y codificaban: “[...] por medio de la costumbre y la vigilancia de la comunidad. [hoy] la codificación de las leyes es bastante más que eso, pues su formulación supone razonamientos, discusiones, definición de técnicas jurídicas, homogeneización de criterios y otras prácticas que no podrían derivarse directamente de la costumbre y el hábito.”²¹

Como se describió esto corresponde a la jurisprudencia. Máxime cuando las leyes: “[...] son normas, es decir, principios generales que señalan cuáles son las conductas autorizadas y legítimas [ya que] su cumplimiento es obligatorio y porque supone la existencia de un poder coercitivo que castiga su inobservancia.”²² Ese poder coercitivo lo ejerce de forma exclusiva el Estado, a través de sus instituciones judiciales, no obstante, de forma paralela concede derechos políticos, civiles y sociales.

Porque, son: “Las leyes [...] los principios que permiten y promueven la convivencia de los hombres no como individuos aislados, sino como miembros de una comunidad.”²³ Por tal motivo: “[...] la ley funciona adecuadamente cuando los hombres sometidos a ella la obedecen.”²⁴ Lo que origina *de facto*, temor e incertidumbre a los ciudadanos, en el sentido de trasgredir o no las normas jurídicas, muchas veces bajo el sentido mentado de cosas.

En síntesis, el Estado es el gran Leviatán que ejerce su poder de coerción y obediencia como soberano, sirviéndose de las instituciones y normas jurídicas para establecer el orden, la paz social, y una libertad “máxima” que los individuos han decidido, mismas, que permiten su propia coexistencia. Asimismo, se sirve del derecho positivo –como medio, para lograr sus fines– mismo que a pesar de poder ser el más desarrollado, es perfectible a la reforma o derogación, según las condiciones y exigencias del contexto político, social y económico que consideren los

¹⁹ *Ibid.*, p. 13.

²⁰ Francisco Ponce Gómez y Rodolfo Ponce Castillo, *op. cit.*, p. 25.

²¹ Jesús Rodríguez Zepeda, *Idem*.

²² *Ibid.*, p. 14.

²³ *Ibid.*, p. 15.

²⁴ *Ibid.*, p. 17.

Agentes en la toma de decisiones en el Congreso de la Unión, y en consecuencia en los tribunales.

Por otro lado, si es la autoridad pública la única facultada constitucionalmente, para ejecutar la ley y ejercer su jurisprudencia, la calidad de las resoluciones judiciales requieren de mayor eficacia, claro está que los Agentes en el Congreso de la Unión deban hacer lo propio en el sentido de hacer mejores normas jurídicas que tengan un alcance más allá de la temporalidad de gestión, y más cuando se pretende mejorar las condiciones institucionales y sociales del país. Así pues, se ha descrito la justificación e importancia de contar con un Estado, también la jerarquía de las normas jurídicas y sus distinciones frente a las conductas que subyacen en los Agentes y Principales a nivel social e institucional. Por consiguiente, las interrogantes que surgen a partir de todo lo anterior, son las siguientes: ¿cuáles son los fundamentos y en qué consiste el Estado de Derecho? ¿cómo se inserta el principio democrático? para formular y responder ¿qué es un Estado Democrático de Derecho? en tanto función institucional y aporte social, sin más se pasa a las respuestas, sin perder las premisas iniciales.

Si un Estado sólo puede ser la unión de hombres libres bajo normas jurídicas, estamos ya ante el elemento esencial del Estado: la “juridización” de la política. Jesús Rodríguez Zepeda

2.1.2 Los fundamentos del Estado de Derecho.

En el apartado anterior se hizo una breve revisión acerca de las razones que justifican la importancia, existencia y función que tiene el soberano, o sea el Estado, además, se revisó la importancia y sentido que tiene el derecho positivo, en conjunto –las normas jurídicas, la jurisprudencia, y la ley–, y las instituciones para los efectos y fines de la vida institucional y social. Dicho esto, desde la perspectiva del derecho se define al Estado: “[como] un conjunto de personas que habitan en un lugar determinado bajo leyes de derecho y [un] poder soberano [sin embargo] hoy en día se le conoce como la organización política de la nación y su misión es la estabilidad, desarrollo y perfeccionamiento de la sociedad.”²⁵ A través de los canales institucionales y leyes que aplican los jueces y diseñan los Agentes políticos. De manera que los fundamentos que componen un Estado de Derecho, son:

²⁵ Francisco Ponce y Rodolfo Ponce, *op. cit.*, p. 61.

“[uno] *población*. Se define como el conjunto de personas que habitan en el territorio, o cuando menos en una parte de éste [dos] *territorio*. El lugar o espacio en que el Estado ejerce el poder [tres] *gobierno*. [...] es el encargado de dirigir y llevar a cabo los fines que tiene encomendado el Estado. [cuatro] *orden jurídico*. Consiste en el conjunto de leyes y disposiciones jurídicas urgentes en un país determinado. [...] establecen las relaciones que deben guardar los ciudadanos entre ellos y con el gobierno. [y cinco] *soberanía*. [...] es la suprema autoridad del mismo que permite tomar decisiones y hacerlas entrar en vigor. [además] significa la capacidad o el derecho de un pueblo para determinar libremente su destino político, económico, social y cultural.”²⁶

A estos cimientos del Estado de Derecho cabe agregar y aludir de manera efímera: “[en Grecia las] leyes suponían una desigualdad establecida por voluntad divina o por orden de la naturaleza, que en modo alguno podría ser alterada. [y en Roma] la idea de distinguir calidades de hombres mantuvo los privilegios de la vida republicana al alcance sólo de una reducida cantidad de individuos.”²⁷ Es más: “[...] durante la edad media, toda ley, natural o humana, era una expresión de la voluntad de Dios [...].”²⁸

Admitiendo que la ley emana del poder público, por medio del Congreso de la Unión y se ejecuta por el poder judicial. La dicotomía que se establece con la soberanía endógena del sujeto jurídico, es que: “Cada hombre se autogobierna, es dueño de sí mismo y no tiene que obedecer a nadie más, lo que quiere decir que los hombres en la situación ideal de la naturaleza, son libres y soberanos.”²⁹ Sin embargo, esa libertad nómada está acotada por el Estado de Derecho, por medio de sus normas, y mas como se ha revisado al derecho no le importa en lo más mínimo las cuestiones endógenas del individuo.

Es más, se visualizó en oposición al estado de guerra: “[porque] la vida es el valor fundamental, los hombres deciden celebrar un “contrato” mediante el cual renuncian a todo aquello que puede poner en riesgo la vida y la seguridad misma [por tanto] aceptan obedecer a un “soberano”, autorizándolo a imponer el orden y garantizar la defensa de la vida de cada uno.”³⁰ El soberano, impone el orden desde su estructura de incentivos, diseño de normas jurídicas e instituciones políticas (representativas) y judiciales (a través de la aplicación de la ley).

Esto explica porqué la institucionalización de las normas jurídicas del Estado de Derecho necesitan de un marco máximo, que integre y regule la conducción diaria de la vida política y social a nivel macro. Ese cerco necesario, desde la perspectiva liberal: “[es] la Constitución [...]”

²⁶ *Ibid.*, pp. 61-68. Las cursivas son propias.

²⁷ Jesús Rodríguez Zepeda, *op. cit.*, p. 20.

²⁸ *Ibid.*, p. 21.

²⁹ *Ibid.*, p. 23.

³⁰ *Ibid.*, p. 24.

legítima si expresa los principios fundamentales del Estado de derecho.”³¹ Desde el matiz del derecho, la Constitución: “Es la norma suprema que regula la vida jurídica de un país. [y] dirige la estructura y las relaciones entre los poderes, así como la situación de los individuos frente al Estado. [por lo tanto está] compuesta por dos partes, una dogmática y una orgánica.”³²

La Constitución política, es un ejemplo de esas dos partes: “La primera se refiere a los derechos fundamentales del hombre. Contiene las limitaciones de la actividad del Estado frente a los particulares, esto es, las garantías individuales. La segunda contiene las normas relativas a la organización del poder público [y] sus competencias [...]”³³ Referente a la última parte tiene que ver con: “La efectividad del estado de derecho [que] comporta certeza y rendición de cuentas. [y] La correcta aplicación de la ley es una obligación de la autoridad: se espera que normalmente tomará la misma decisión en situaciones del mismo tipo y, cuando esto no suceda así, que otra autoridad, debidamente capacitada, sancionará a la anterior y reparará los agravios.”³⁴

Al respecto, si la autoridad también está sujeta a las normas jurídicas, el diseño constitucional debe establecer los límites y mecanismos de contrapeso entre cada uno de los poderes que forman parte del soberano, el ejecutivo, legislativo y judicial, para así evitar el abuso de autoridad –autoritarismo– frente a los ciudadanos. En virtud de ello, es fundamental que la rendición de cuentas horizontal funcione entre los poderes para evitar la discrecionalidad en el manejo y opacidad en el uso de la ley, y de los recursos públicos, cierto se da la vigilancia interorganizacional y de esta frente a los individuos. Sin embargo, no es suficiente para que el Principal pueda conocer sus decisiones y acciones que tienen impacto en la vida pública y en los intereses individuales. En tal circunstancia para evitar comportamientos distintos a los que mencionan las normas establecidas, aquél debe ejercer su derecho a la información pública. Esto tiene sentido, desde la óptica de la *accountability* vertical, ya que: “[...] sería extremadamente imprudente diseñar instituciones políticas ignorando que los seres humanos son proclives de abusar del poder que estas instituciones les confieren.”³⁵

³¹ *Ibid.*, p. 42.

³² Francisco Ponce y Rodolfo Ponce, *op. cit.*, p. 41.

³³ *Idem.*

³⁴ Guillermo O’Donnell, *La irrenunciabilidad al Estado de Derecho*, Ponencia presentada en el Seminario Internacional organizado por el Instituto Internacional de Gobernabilidad, Barcelona, Enero 22-24, 2001, p. 20. Disponible en: <http://tria.fcampalans.cat/images/LairrenunciabilidaddelEstadodeDerecho.-G.O'Donell.pdf>

³⁵ Guillermo O’Donnell, “Accountability horizontal”, en Cesar Cansino e Israel Covarrubias (coords.), *Por una democracia de calidad. México después de la transición*, México, Centro de Estudios de Política Comparada A.C, 2007, p. 68.

Dado el contrapeso entre poderes horizontalmente, se distingue el sentido de balance y asignación. El primero, consiste en que:

“Algunas relaciones intraestatales [...] originan en que en una agenda dada considera que otra agencia ha sobrepasado ilegalmente su propia jurisdicción, y transgredido la de la primera (o de una tercera, según los casos). Cuando se trata de una situación de este tipo, estamos frente a un caso de *accountability horizontal de balance*. La denomino de esta manera porque esta clase de *accountability* horizontal es ejercida por alguno de los poderes (ejecutivo, legislativo, o judicial) a los que las constituciones democráticas contemporáneas intentan aproximadamente balancear.”³⁶

Ese tipo de *accountability* tiene su ejercicio en el caso mexicano entre el Ejecutivo y el Legislativo, donde muchas veces el primero culpa al segundo de no poder avanzar en su agenda pública porque hay bloqueo legislativo a sus iniciativas de ley, y del segundo al primero ya sea porque se encarga de mostrar al Principal los errores de gestión del partido gobernante ó porqué hace uso de su comportamiento oportunista en vísperas electorales, aunque debe quedar claro que el primero también puede acudir a este tipo de conducta maximizadora que buscan legitimarse ante la sociedad como actores que buscan fines proactivos al colectivo e individuales.

El otro tipo de *accountability* refiere: “[...] la creación de agencias con *accountability horizontal asignada*. Estas son las varias agencias (Omdusmen, auditorías, controladores, fiscalías, contralorías, y similares) legalmente encargadas de supervisar, prevenir, desalentar, promover la sanción, o sancionar acciones u omisiones presuntamente ilegales de otras agencias estatales, nacionales o subnacionales.”³⁷ Sin embargo, este tipo de agencias: “[...] asignadas no deben ser concebidas como sustitutos para las instituciones de balance [...] pueden ser importantes para facilitar e incluso promover varios tipos de *accountability vertical*.”³⁸

Este tipo de agencias, en este caso el Agente institucional de auditar los recursos públicos de la Cámara de Diputados es la Auditoría Superior de la Federación la cual está anclada en la sede de aquella y su titular es designado por ella misma. Lo que puede tejer de cierta forma suspicacias, acerca de las auditorías que hace el Agente al mismo Agente que lo designa, es decir, es juez y parte la primera. Por lo tanto, para evitar la “parálisis” de este tipo de *accountability* horizontal es evidente que las normas jurídicas que especifican sus funciones y atribuciones sean laxas, en aras de impulsar el trabajo interinstitucional con demás órganos encargados de la fiscalización de los poderes del Estado y por ende generar *de facto* una rendición de cuentas institucional de calidad. En otras palabras:

³⁶ *Ibid.*, p. 66.

³⁷ *Ibid.*, pp. 66-67.

³⁸ *Idem*, p. 67.

“[...] no solamente es necesario que para una cuestión dada una cierta agencia estatal esté legalmente autorizada y dispuesta a actuar. También es necesario que exista una red de agencias estatales, culminando en los tribunales superiores, comprometidas en la preservación y acatamiento de la [*accountability* horizontal], en caso de necesidad contra los más altos poderes del estado. Si no es así, las investigaciones de las auditorías, fiscalías y otras similares pueden alimentar las críticas de la opinión pública, [porque] no suelen alcanzar resolución legalmente apropiada.”³⁹

Ahora bien, las particularidades de un *Estado de Derecho* conllevan: “[a] que nadie puede ser condenando si no es por aplicación de ley previamente sancionada; que los jueces deben decidir con criterios de igualdad ante casos semejantes y sin discriminar por estatus social de las partes; que existen posibilidades razonables de defensa legal; y otros referidos casi exclusivamente a procedimientos judiciales.”⁴⁰ No obstante, hay que destacar sobre la falsa percepción que en el Estado de Derecho lo que prevalece es el cumplimiento de la ley –tal cuál–, sin que haya consideraciones informales, dicho de otro modo:

“[en] sus orígenes el concepto de Estado de Derecho se basa en una idea de igualdad formal, por lo menos ante ciertos aspectos de vida social. Existe también un serio riesgo de mitificación del Estado de Derecho y el concepto de legalidad. Es falso que exista y pueda existir algo así como el “imperio de la ley”. Lo que en realidad tenemos son interpretaciones de la ley, producidas por personas que cumplen funciones institucionalmente asignadas que les permiten decir cuál debe ser el sentido y contenido de la ley a aplicarse.”⁴¹

En ese encuadre entran el papel de los jueces, que a través de la jurisprudencia aplican a los distintos asuntos públicos. Por poner un ejemplo, cuando la autoridad detiene a una persona por un supuesto “delito”, se le denomina como “presunto responsable” es decir, tiene que pasar por un proceso donde se le dicte su responsabilidad o inocencia del acto, donde los jueces deben ser imparciales y profesionales en su función. En tal sentido, en el Estado de Derecho debe sobresalir la aplicación de la ley como una constante a todos los individuos, con base en la máxima norma jurídica, o sea la Constitución política y sus respectivas leyes reglamentarias.

Es decir, se dice: “[...] cuando un juez imparte justicia recurriendo a las normas vigentes en la sociedad, se dice que actúa *sub lege* (según leyes establecidas); éste es el aspecto funcional del Estado de derecho [...] es el derecho positivo. Cuando un legislador participa en la definición de los principios constitucionales que habrán de valer como normas generales de justicia para la sociedad, se dice que actúa *per lege* (promulgando leyes).”⁴² No obstante, se ha indagado: “[que en] la codificación racional de la ley. Las constituciones no pueden ser vistas (como lo ha hecho

³⁹ *Op. cit.*, p. 68.

⁴⁰ Guillermo O'Donnell, “Democracia y Estado de Derecho”, en John M. Ackerman (coord.), *Más allá del acceso a la información. Transparencia, Rendición de Cuentas y Estado de Derecho*, México, Siglo XXI, 2008, p. 93.

⁴¹ *Idem*. El ejercicio acerca de la ley: “[consiste en] La permanente interpretación y reinterpretación de la ley le otorga un carácter dinámico y abierto.”

⁴² *Ibid.*, p. 44.

la tradición jurídica denominada “positivista”) como ordenamientos finales que definen por sí mismos los principios de justicia que rigen socialmente. [ya que han] expresado una serie de valores socialmente compartidos [que] existen fundamentalmente como patrimonio moral y político de una comunidad específica.”⁴³

Donde prevalecen obligaciones y una serie de derechos: políticos, civiles y sociales, más allá del propio ejercicio de la ley. Por ello, el Estado de Derecho o gobierno de la ley “*the rule of the law*” se puede definir a partir de las siguientes cuestiones: “[...] la limitación de la acción gubernamental por medio de leyes y la reivindicación de una serie de derechos y libertades fundamentales de los ciudadanos.”⁴⁴ Con ello, es evidente, que el poder del Estado de Derecho y sus instituciones políticas y judiciales, motores del régimen democrático, son y deben ser reguladas. A sí mismo, los encargados de diseñar y poner en marcha las normas jurídicas (legisladores y jueces), y ciudadanos sujetos a un marco bilateral de normas, por lo tanto, se genera de *facto* un círculo recíproco entre Agentes y Principales como partes del todo, o sea, el Estado.

En resumen, un Estado de Derecho debe establecer como parte de su plataforma máxima de fundamentos, las siguientes razones: “[...] a) Imperio de la ley [...] como expresión de la voluntad general. b) Separación de poderes: legislativo, ejecutivo y judicial. c) Legalidad del gobierno: su regulación por la ley y el control judicial. d) Derechos y libertades fundamentales: garantía jurídico-formal y realización material.”⁴⁵ En síntesis, el Estado de derecho: “[...] es un ordenamiento jurídico para los fines generales que ejerce el poder soberano en un territorio determinado, al que están subordinados necesariamente los sujetos que pertenecen a él [...]”⁴⁶

Por último, cabe plantear que la viabilidad, funcionalidad y legitimidad del Estado de Derecho se refuerza con la actuación del ciudadano, más allá de la existencia de las normas jurídicas e incentivos: “[como] expresión política de la aceptación ciudadana de las instituciones públicas.”⁴⁷ En ese sentido, si el Principal, como sujeto jurídico dentro del Estado de Derecho, ha

⁴³ *Idem*, p. 43.

⁴⁴ *Op .cit.*, p. 35.

⁴⁵ *Ibid.*, pp. 39 y 40. Un planteamiento similar puede verse en José Ruiz Valerio, “Democracia y Estado de Derecho: Una combinación difícil en el contexto latinoamericano”, en *Espacios públicos*, núm. 17, vol. 9, México, UAEM, febrero, 2006, p. 179. Disponible en: <http://redalyc.uaemex.mx/pdf/676/67601711.pdf>

⁴⁶ Norberto Bobbio, *op. cit.*, p. 128. Sin embargo, hay que considerar dos cosas, uno: “[...] no todo Estado con leyes constituye un Estado de Derecho. Y dos: El Estado de Derecho no erradica totalmente la posibilidad de que se cometan arbitrariedades políticas y normativas, puesto que éstas puede producirse incluso a través de las propias leyes, o en su aplicación.” José Ruiz Valerio, *op. cit.*, pp. 174 y 186.

⁴⁷ Jesús Rodríguez Zepeda, *op. cit.*, p. 47.

decidido sujetarse al diseño y marco regulador de normas, la interrogante que surge es la siguiente: ¿cómo se insertan los incentivos legales democráticos? por ejemplo en un esquema de reglas bilaterales a la acepción democrática del Estado de Derecho, es más, ¿cuáles son los beneficios institucionales y sociales de contar con un Estado Democrático de Derecho? En tanto función institucional y aporte social. El siguiente apartado responde a éstas inquietudes.

Nadie está por encima o más allá de someterse a las obligaciones establecidas por el sistema legal.

Guillermo O'Donnell

2.1.3 El Estado de Derecho y su acepción democrática.

En los apartados precedentes se ha hecho una revisión teórica mínima, acerca de la justificación e importancia de contar primero con un Estado que brinde paz y orden (relativo pero innegable) en las interacciones humanas. Además las bases del derecho positivo, y la importancia de las normas jurídicas, la función de los jueces y el ejercicio de la jurisprudencia, la distinción entre leyes naturales y sociales, los fundamentos jurídicos que permiten la coexistencia del Estado de Derecho, que establece un contrato entre individuos y el Estado, sustentado por una Constitución política dogmática y orgánica, y demás leyes reglamentarias.

Asimismo, se recalcó la trascendencia que tiene este Estado en el proceso de institucionalización de las normas, para marcar los límites de la acción gubernamental y social, distinguiendo. En el plano oficial actuar bajo la ley –legalidad–, vigilancia judicial y separación de poderes –*accountability* de balance y de asignación–, y en lo social la sujeción que tienen los ciudadanos a las mismas desde la bilateralidad. En conjunto, el Estado a través de sus instituciones debe y regula las pasiones humanas del entonces estado de naturaleza. Por medio del diseño institucional y aplicación legal, dadas las circunstancias de la vida pública y privada. Ahora bien, sobre su acepción democrática. Por *Estado Democrático de Derecho* se alude:

“[que] es un Estado que sanciona y garantiza los derechos políticos básicos auspiciados por la democracia. Es decir, defiende los derechos a participar libremente y sin coacciones en elecciones razonablemente limpias y competitivas. También sanciona y garantiza derechos de asociación, de opinión, de expresión, de movimiento y otros sin los cuales esas elecciones no serían limpias ni competitivas. [por tanto, uno] sin un Estado que sancione y garantice la posibilidad efectiva de elecciones razonablemente limpias y competitivas, no hay régimen democrático. [dos] Un Estado Democrático de Derecho también establece redes de *accountability*. [tres] nadie, ni siquiera los gobernantes, deben quedar fuera de la legalidad. [cuatro] El gobernante en un Estado Democrático de Derecho no puede [...] disponer a su arbitrio de la ley.”⁴⁸

⁴⁸ Guillermo O'Donnell, “Democracia y Estado de Derecho”, en..., *op. cit.*, p. 94.

Por tanto, la acepción democrática se inserta y orienta desde la democracia procedimental en tres ejes, uno, que nadie deba actuar fuera de la ley implica que Agentes y Principales sin excepción deben cumplir con el marco jurídico desde la constitución y demás normatividad complementaria electoral. Donde los segundos deben cumplir las obligaciones fiscales, cívicas y hasta “sociales” sumado al ejercicio de sus derechos políticos, civiles y sociales. Y los primeros tampoco deben estar fuera de la ley, no tienen razón para actuar de manera discrecional en el cumplimiento de las reglas, es decir, lo contrario supone claroscuros y opacidad sobre los asuntos públicos, sean sobre el gasto público, y decisiones y acciones administrativas y/o políticas.

Evidentemente, el segundo eje concierne en evitar la atomización de la racionalidad oportunista del segundo, por medio de los mecanismos de *accountability* de balance y asignación fuente explícita para que los distintos servidores públicos al servicio del Estado y los ciudadanos, no puedan actuar al margen de lo que dictaminan las leyes, en otras palabras, jugar roles autoritarios en sus decisiones y acciones. Y consiste en que el Estado Democrático de Derecho, garantice los derechos políticos –a través de reglas electorales– laxas para todos los actores políticos involucrados en la elección y mercado político. Contemplando las condiciones legales donde la ley prevalezca y establezca los mecanismos de acceso al poder público y derecho a voto.

No obstante, la democracia procedimental: “[...] como método de elección de gobernantes no se limita [...] a regular el cambio sistemático y pacífico de quienes ejercen el gobierno representativo, sino que, entre los resultados, permite la institucionalización jurídica de los principios y valores políticos democráticos.”⁴⁹ En tal sentido de cosas se insertan los incentivos legales de este tipo de Estado que no sólo abarcan los derechos políticos, sino también los civiles y sociales (que son complemento de los primeros) brevemente:

“Los **derechos políticos** incluyen el derecho a voto, el derecho a que los líderes políticos puedan competir por el apoyo electoral y el derecho a ser electo para un cargo público (electorado pasivo). Los **derechos civiles** esenciales incluyen la libertad personal, el derecho a una defensa legal, la libertad de movimiento, la libertad de elegir el lugar de residencia, el derecho de emigrar, la libertad y el secreto de correspondencia, la libertad de pensamiento y expresión, el derecho a la información, y una prensa libre, y la libertad de asamblea, asociación y organización. [y] la implementación de **derechos sociales** [que abarcan] el derecho a la salud o al bienestar físico y mental, el derecho de asistencia y la seguridad social, el derecho al trabajo, el derecho a la dignidad humana, el derecho a huelga, el derecho a estudio y la educación, así como el derecho a entornos saludables, concretamente, a la protección del ambiente, y el derecho a la vivienda.”⁵⁰

⁴⁹ Rodríguez Zepeda, Jesús, *Idem.*, p. 44.

⁵⁰ Leonardo Morlino, “Calidad de la democracia. notas para su discusión”, en Cesar Cansino e Israel Covarrubias (coords.), *Por una democracia de calidad. México después de la transición*, México, Centro de Estudios de Política Comparada A.C, 2007. pp. 44-46. Las negritas son mías.

A partir de los incentivos legales descritos –parte dogmática de nuestra Constitución–, se puede deducir una reciprocidad benéfica entre Agente y Principal. Para el primero, porque no sólo puede acceder al cargo público, sino porque puede hacer un mapeo sobre las demandas del segundo, en dirección de diseñar mejores normas jurídicas y políticas públicas durante la gestión ó esperar el momento electoral y hacer las ofertas en el mercado político. En consideración los beneficios para el segundo son amplios sólo falta que como sujeto jurídico haga ejercicio de ellos, más allá de las elecciones políticas. No obstante, perder de vista las obligaciones que asume al ser parte de la comunidad política, sería un error, ya que en las reglas hay bilateralidad.

Por ende, los beneficios institucionales y sociales de un Estado Democrático de Derecho son notables, sin embargo, acerca de los segundos se explica: “[...] los derechos y obligaciones especificados son universalistas, en el sentido de que van de la mano con cada individuo *qua* sujeto jurídico, independientemente de su posición social [porque] los derechos formales apoyan la exigencia de un tratamiento igualitario “igualdad de todos ante la ley” [...].”⁵¹ O sea, los privilegios no caben en un Estado Democrático de Derecho, porque la ley debe funcionar para todos –supuesto estándar–. Ya que: “En una sociedad democrática, los ciudadanos cumplen la doble función de producir y conservar las leyes.”⁵² Haciendo uso de ellas, para ejercer derechos o resolver conflictos sociales.

Por lo anterior, dentro de un Estado Democrático de Derecho: “[...] el disenso y consenso [de] una sociedad democrática, [son para] los ciudadanos [los] canales de expresión de sus diferencias y discusiones, aunque para esto tienen que aceptar su sometimiento a la ley y a las instituciones que ellos mismos han avalado.”⁵³ Lo sustantivo de ello, es que las instituciones son uno de los canales fundamentales donde los ciudadanos pueden dirimir las divergencias cotidianas, con el fin de obtener respuestas, dentro del marco normativo y democrático. La calidad de las respuestas depende de las decisiones y acciones organizacionales de aquellos que hacen funcionales a las instituciones.

Ahora bien, como la máxima del Estado Democrático de Derecho es que los Principales, mediante su voto elijen a sus Agentes representativos: “La definición de los individuos como ciudadanos plantea un supuesto político democrático: [...] la representación fundamental de los

⁵¹ Guillermo O'Donnell, *La irrenunciabilidad al Estado de Derecho...*, *op. cit.*, p. 9.

⁵² Rodríguez Zepeda, Jesús, *op. cit.*, p. 55.

⁵³ *Ibid.*, p. 52.

intereses ciudadanos.”⁵⁴ La representación política que ejercen los Agentes, de manera libre –más no imperativa–, proviene desde la campaña política, donde el Agente oferta en el mercado político distintas políticas que a los Principales pretenden convencer y satisfacer de acuerdo a sus intereses, sin embargo, se revisó como los Agentes actúan: uno para cumplir o no las promesas de campaña, por ello; la defensa de los intereses ciudadanos es sumamente relativa, más ante ambientes contingentes, principalmente políticos. He aquí la relevancia de conocer y saber acerca de las decisiones y acciones del Agente político, por ejemplo en el diseño o reforma de las normas jurídicas. En concreto se instituye la función institucional y el aporte social de contar con un Estado Democrático de Derecho.

Ahora, problematizando al Estado Democrático de Derecho, se retoma el siguiente ejemplo hipotético: “El país X, sin embargo, está inmerso en una situación generalizada de pobreza y una desigualdad profunda [lo que llevado a la creación de] “zonas marrones” [donde] la legalidad del Estado es reemplazada por diversas legalidades mafiosas, que son las que realmente gobiernan las relaciones sociales en extensas partes de nuestros territorios.”⁵⁵

Por tanto, ese país tiene una severa desconfianza y credibilidad en sus instituciones, quizá por que han fallado en sus decisiones y acciones, y por que la ley se aplica de acuerdo al nivel de relaciones e influencias públicas de los individuos, lo que afecta el principio de igualdad, es decir, tanto Agentes y Principales no son “iguales ante la ley.” Lo contrario supone que la ley no debe proporcionarse y destinarse a reserva de los asuntos públicos y privados individuales, sino colectivos.

Ya que a mayor discreción y omisión, mayor incentivo a la pasividad del Principal, para acudir a la justicia y ejercer sus distintos derechos, y ante todo para monitorear y evaluar la gestión política del Agente. Puede que sea el caso de que esas zonas marrones tengan el fin de buscar el poder y dominación territorial en lo político y social. Al respecto suceden dos cosas, una: “[...] si en el país X existe una situación generalizada de pobreza extrema (que afecta a muchas más capacidades que aquellas solamente basadas en recursos económicos), sus ciudadanos están *de facto* privados de la posibilidad de ejercer su autonomía, excepto quizás en aquellas esferas que están directamente relacionadas con su propia supervivencia.”⁵⁶

⁵⁴ *Ibid.*, p. 51.

⁵⁵ Guillermo O’Donnell, *La irrenunciabilidad al Estado de Derecho...*, *op. cit.*, p. 4. y Guillermo O’Donnell, “Democracia y Estado de Derecho”, en..., *op. cit.*, p. 92.

⁵⁶ Guillermo O’Donnell, *La irrenunciabilidad al Estado de Derecho...*, *op. cit.*, p. 7.

En ese sentido, ante la escasez –económica– el Principal se ocupará en la defensa de sus distintos derechos, sólo en su inmediatez, es decir, en lo que afecta a su individualidad o comunidad, lo que conlleva un ejercicio parcial de derechos, que el Agente, aprovecha para diseñar su proyecto político para el mercado político, y así sumergir al Principal en su propia ignorancia de manera permanente, lo que incentiva el no ejercicio de la autonomía como sujeto jurídico.

Dicho lo anterior, habrá que sumar: “[que] las funciones de cada individuo (es decir, las actividades que puede realmente realizar) dependen de un conjunto de capacidades reales de las que cada uno estamos dotados por una amplia constelación de factores sociales.”⁵⁷ Los factores exógenos que pueden afectar la intromisión en los asuntos públicos, por parte de los individuos son por ejemplo de carácter económico, de formación educativa para poder increpar de mejor manera a los Agentes debido a la falta de una respuesta eficaz y eficiente de las instituciones a una serie de problemas sociales, y a la falta de interés en la política. Lo que beneficia al Agente; para que esté se encargue más de sus ocupaciones rentistas (públicas o privadas), por encima de sus obligaciones públicas. Aunque también hay que decir que los límites de racionalidad limitada cobijan tal relación.

Al respecto los factores endógenos de la racionalidad limitada abarcan, expresarse en público, interactuar con sus pares, organizarse para obtener beneficios públicos a nivel colectivo, etc. Por ello, se ha indagado: “[que] la mejor legalidad democrática, sanciona y respalda relaciones sociales que son inherentemente desiguales. Es decir, esa legalidad sanciona y respalda las relaciones inherentemente desiguales en una economía capitalista, o de cualquier otro sistema económico-social conocido por la humanidad.”⁵⁸ Por consiguiente, las deficiencias de un Estado Democrático de Derecho son que las relaciones e interacciones humanas son en esencia desiguales, y en tal circunstancia, los escenarios que se han generado en relación a la burocracia pública y los Agentes políticos con los Principales, en distintos grados: administrativo, judicial y político, a modo de paráfrasis:

- A pesar del progreso hecho recientemente, todavía existen leyes y regulaciones administrativas que, de diversas formas, discriminan a mujeres y a varias minorías, y que establecen para los acusados en casos criminales, detenidos, y presos, condiciones que son repugnantes en cualquier sentido de un proceso justo;

⁵⁷ *Idem.*

⁵⁸ Guillermo O’Donnell, “Democracia y Estado de Derecho” en..., *op. cit.*, p. 97.

- La aplicación de la ley, sobre el débil es discrecional y a menudo severamente estricta, ya que puede representar un medio eficiente de opresión;

- La otra cara de esto son las maneras múltiples por las que los privilegiados, ya sea directamente o por medio de relaciones personales apropiadas, se eximen de seguir la ley;

- En América Latina hay una larga tradición de hacer caso omiso de la ley o, si se acata, de torcerla en favor del poderoso o para la represión o la contención del débil. Como señalo un turbio hombre de negocios, en Argentina recientemente, “Ser poderoso es tener impunidad [legal]”;

- En las relaciones de las burocracias con “ciudadanos comunes”. Permea la privación de derechos de los pobres y los socialmente débiles que cuando ellos interactúan con las burocracias de las cuales deben obtener empleo, un permiso de trabajo, o solicitar beneficios de jubilación, o simplemente (pero a menudo trágicamente) cuando tienen que acudir a un hospital o a una comisaría. Los tratan, con indiferencia e incluso con desprecio, ante ello, está prácticamente garantizado que al actuar frente a estas burocracias como titular de derechos, no como suplicante de un favor, les comportará penosas dificultades;

- Pero si el trato es, para los privilegiados, la otra cara de la moneda, es una que enmarcan todas las estrategias y redes elaboradas de lazos posibles para evitar ser perjudicados;

- El acceso al poder judicial y a un proceso justo, es demasiado distante, incómodo, costoso e incluso lento para los no-privilegiados tan sólo intentar acceder al mismo. Y si se consigue obtener acceso a la justicia, previsiblemente la evidencia existente apunta a severas discriminaciones; y

- La ilegalidad absoluta donde el estado burocrático puede estar presente, a modo de edificios y de funcionarios pagados por los presupuestos públicos. Pero el estado legal está ausente: sea cual sea la ley formalmente sancionada se aplica, si acaso, de forma intermitente y diferenciada.⁵⁹

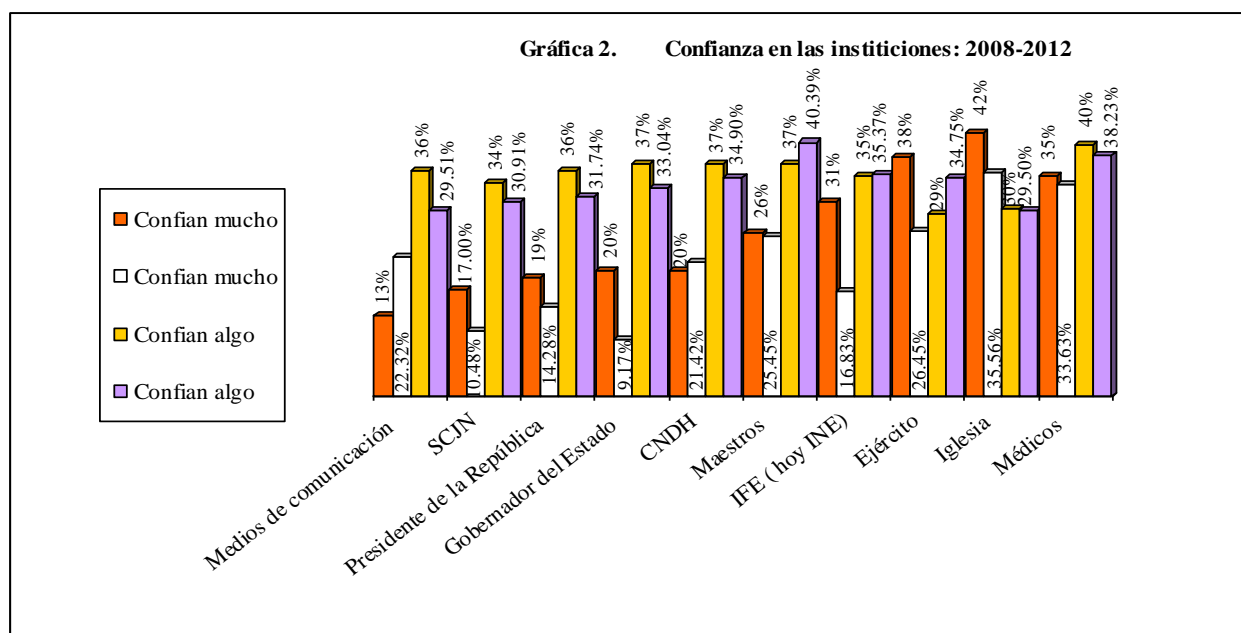
Ante esta serie de circunstancias, la actuación del Principal, como sujeto jurídico, es fundamental, para erosionar las posibles conductas de privilegio que puedan darse en el ámbito institucional por parte de la burocracia pública y clase política, en otras palabras que el Estado Democrático de Derecho no se encasille en una simulación pragmática de los derechos y

⁵⁹ Guillermo O'Donnell, *La irrenunciabilidad al Estado de Derecho...*, op. cit., pp. 14-17.

Los datos la gráfica muestra que la satisfacción (que se adapta como confianza, aunque no son sinónimos) con la democracia en general. Considerando, el muy y el nada, se tiene que solo avanzó un punto porcentual y en contraste descendió casi cuatro puntos en cuatros años. Lo muestra un fuerte déficit desde el punto de vista político de la democracia para los Principales, motivos puede ser muchos, sin embargo, centrando la atención en la erosión que vivió la Cámara de Diputados en 1997, cuando habría que renovar los asientos parlamentarios, el Partido Revolucionario Institucional (PRI), perdió la mayoría legislativa que estuvo a punto de llegar a cumplir las ocho décadas consecutivas de ejercicio político del poder.

Ese efecto tuvo sus repercusiones tres años después, cuando había que renovar todos los cargos representativos, en especial el más codiciado por los partidos políticos, la Presidencia de la República que perdió el PRI frente al Partido Acción Nacional; en ese sentido con la alternancia en el poder público se asumió que México entraría a un ambiente de transición a consolidación de la democracia, sin embargo, estos resultados de la ENCUP muestran el fuerte déficit que aún encuentran los Principales con esta forma de gobierno, es decir, la población está insatisfecha democráticamente.

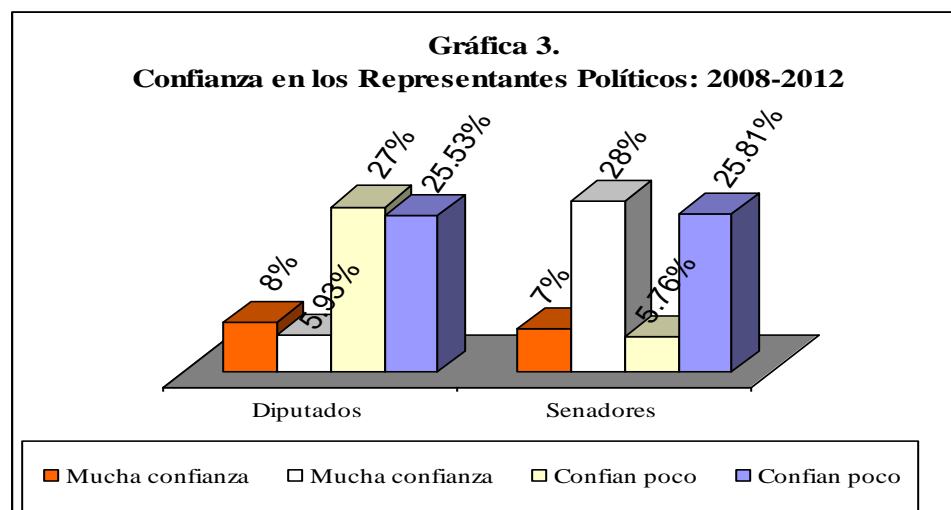
Por otro lado, si hay cierto desencanto con la democracia, es relevante la desconfianza y credibilidad que enfrentan las instituciones por ejemplo de organizar los procesos políticos y hacer efectivos los demás derechos sociales y civiles. Los resultados de la ENCUP, destacan:



Fuente: Elaboración propia con base en la Encup 2008 y 2012.

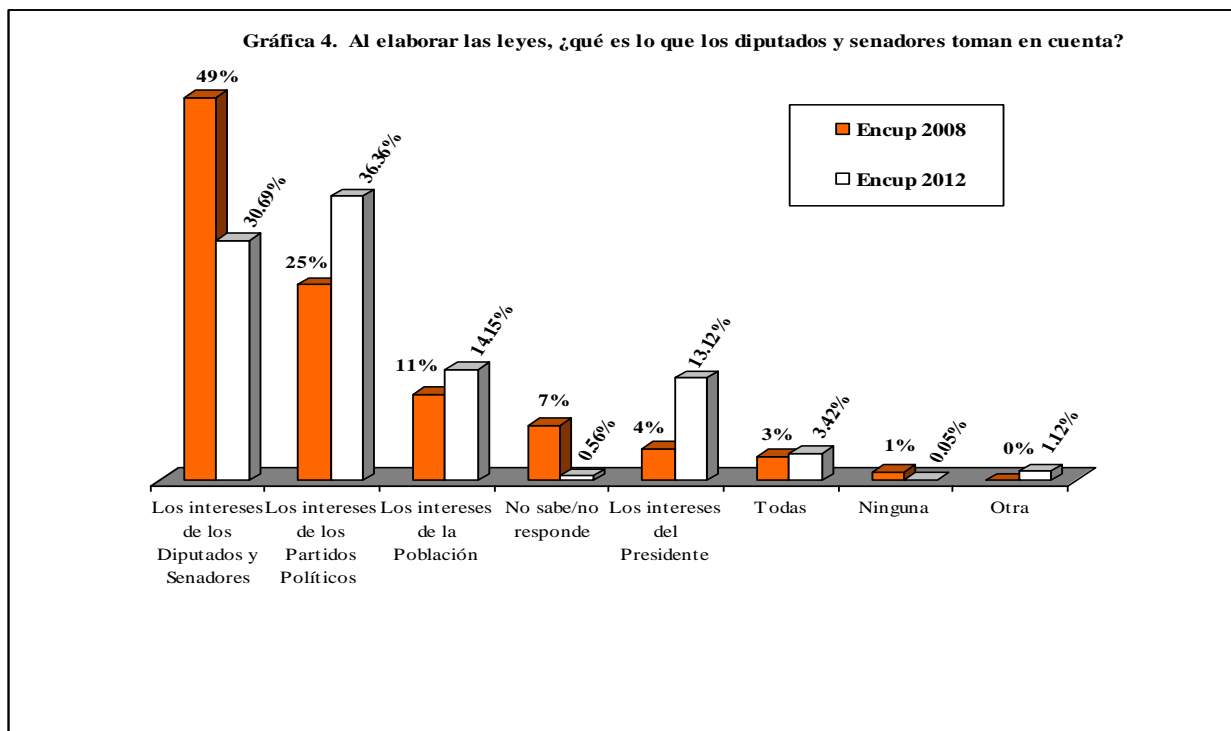
Los resultados, muestran que las instituciones de alguna manera son “endebles” frente a los Principales, por ejemplo, tomando sólo a la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) y al Instituto Federal Electoral (IFE hoy INE) por ser de interés para este trabajo. La SCJN, en la cual se deposita el ejercicio del poder judicial en los distintos ámbitos del derecho, tiene una confianza y credibilidad de los Principales en suma del mucho un 27.48% en consideración del algo 74.91%, el resto es implícito que desaprueba su papel y por tanto, el del Estado de Derecho. Respecto al INE –órgano administrativo, encargado de organizar las elecciones–, su confianza del mucho es de 47.83 % y del algo 70.37%, respectivamente. Lo que hace evidente que hay mucho por hacer por parte de la institución más en la víspera del proceso político-electoral 2014-2015. En otras palabras, para ambas instituciones los porcentajes no favorables, refieren a que deben mejorar sus procedimientos, decisiones y acciones en el ámbito organizacional e institucional, para poder responder con calidad a las exigencias de los asuntos públicos y del abstencionismo de las urnas en procesos electorales intermedios.

Sin embargo, el caso más grave en confianza y credibilidad va dirigido a los órganos representativos, por ejemplo, la Cámara de Diputados y Senadores que componen al Congreso de la Unión tienen en suma de cada una de las Encup que se toman en atención al objeto de estudio, los porcentajes siguientes: Los diputados tienen el 13.93% y los senadores el 35% y referente a la poca confianza los números son 52.53% y los segundos el 41.27% lo que genera una paradoja, ya que los Agentes encargados de la función representativa de los Principales, emanan de un proceso democrático; y a pesar de ello son los peor evaluados. Lo que puede y tiene que llevar a un desconcierto sobre la calidad de su función pública representativa.



Fuente: Elaboración propia con base en la Encup 2008 y 2012.

La contradicción democrática y desconcierto tienen que ver con dos cosas, uno, con el diseño de las normas jurídicas, y dos, con la confianza hacia los partidos políticos de donde emanan los Agentes políticos. La gráfica 4 muestra en la opinión de los Principales que las leyes se diseñan a favor de los intereses del Agente y su partido político, para obtener las rentas públicas y privadas de acuerdo a los contextos políticos. En el caso del Presidente de la República se alcanza un 17.12% porque no es su función legislar y su partido no tiene la mayoría en el parlamento, y para la población se logra nada más un 25.15% ya que el legislador actúa de forma libre y no imperativa, es decir, las promesas de campaña pasan a ser relativas, ya que en funciones no sólo debe defender los intereses de su electorado, sino los de la nación aunque será de su interés evidenciar el papel del gobierno y/o buscar sus propias rentas públicas y privadas.

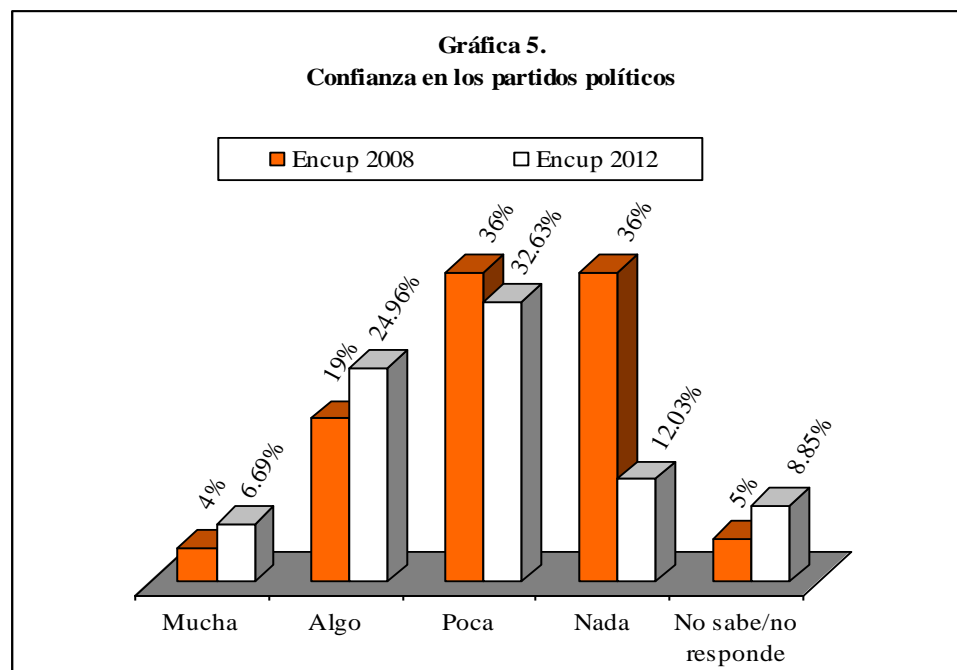


Fuente: Elaboración propia con base en la Encup 2008 y 2012.

Asimismo, cabe agregar a los resultados anteriores la confianza precaria que tienen los Principales hacia los partidos políticos (gráfica 5). Siguiendo la lógica anterior, se tiene que un entre –mucha y algo de ambas encuestas–, hay un 54.65% en contraste del 68.63% –poco o nada–, tiene desconfianza a este tipo e institución política-formal. La situación es de suma gravedad ya que la confianza parece estar desmoronándose más y más, donde los únicos responsables son los mismos partidos políticos y sus Agentes, por muchas causas, por ejemplo algunas tiene que ver con la supuesta “democracia interna” para elegir a los candidatos a puestos

de elección popular, que prácticamente se dan por designación, la falta de congruencia de los candidatos –que brincan de un partido a otro, sin la menor restricción–, la escasa afiliación partidista, etc.

Lo segundo, tiene que ver con el ejercicio de la representación política, como botón de muestra se cuenta con los acontecimientos de aquél 2006, cuando sucedió el cambio de estafeta en el poder Ejecutivo, donde los Agentes dejaron la palabra y los argumentos por las barricadas y los insultos dejando una imagen deleznable ante la opinión pública, pero en particular con los Principales. Lo que hace evidente ambas Encup es que la confianza para los partidos políticos es del 54.65%), la SCJN 83.39%, el INE 112.83% y la democracia un 80.97% lo que indican estos porcentajes, es que hay que seguir avanzado en configurar un mejor diseño institucional que habilite el esquema de rendición de cuentas, transparencia y acceso a la información pública como eje rector de erosionar el déficit democrático que se muestra si se leen los porcentajes sobre la confianza que de mayor credibilidad a las instituciones y a los representantes políticos que esta por verse en las respuestas institucionales, es decir, que no haya un retroceso hacia el Congreso de aficionados.⁶⁰



Fuente: Elaboración propia con base en la Encup 2008 y 2012.

⁶⁰ Como lo describió atinadamente, Jesús Silva-Herzog Márquez, *El antiguo régimen y la transición en México*, México, Joaquín Mortiz, 1999.

Ahora bien, la cuestión central es ¿los resultados de la ENCUP responden a un Estado Democrático de Derecho? cuando los criterios para considerarlo como tal son la sanción y garantía de los derechos políticos, el tejido de redes de *accountability*, el imperio de la ley, etc. La respuesta es sí a pesar del déficit y desencanto con la democracia. Sin embargo, hay que destacar y agregar que el INE tiene enfrente un gran desafío para disipar la falta de credibilidad y legitimidad del proceso democrático, claro solo no puede hacerlo, ya que necesita de los demás actores institucionales y organizacionales desde luego cada uno en su trinchera de certidumbre e incertidumbre que encamine la consolidación y calidad de la democracia.

De lo contrario, la desconfianza no se erosionará y el estado de cosas continuará, por supuesto a favor de los partidos políticos y los Agentes políticos que se encargarán de incentivar la conducta pasiva del Principal, sujetándola a su miopía, “ignorancia asumida” y no autonomía a saber y conocer sobre los asuntos públicos donde esté también tiene cierta responsabilidad, aunque siempre será de mayor responsabilidad la del Agente. Por sus incentivos mayormente satisfactorios. Dicho esto, hay que recalcar que hay una responsabilidad recíproca institucional de Agentes, y Principales. El segundo, como sujeto jurídico tiene en sus manos el romper con las inercias de la burocracia pública y políticos descritas puntos antes. Hacer efectiva dicha cuestión requiere que despierte del letargo ejerciendo su autonomía como titular de derechos, y no como un suplicante de favores, frentes a las decisiones y acciones de los Agentes, por medio del acceso a la información pública.

En otras palabras, ejercer su autonomía y en consecuencia sus derechos tienen que ver con el planteamiento de ser un sujeto jurídico: “[en la] íntima conexión entre democracia con ciertos aspectos de igualdad entre los individuos que están considerados no sólo como meros individuos, sino como sujetos jurídicos (*legal persons*) y en consecuencia como ciudadanos es decir, como portadores de derechos y obligaciones derivadas de su pertenencia política, así como de haberles sido atribuida la autonomía personal y, en consecuencia, la responsabilidad de sus acciones.”⁶¹

Esto fundamentalmente tiene conexión con las reglas bilaterales que los sujetos jurídicos adoptaron al ser parte del pacto social, con las cuales abandonaron el estado de naturaleza. En ese sentido, se mencionaba que la Constitución es la codificación del Estado de Derecho y por ello es el patrimonio moral y político de una comunidad política específica, donde el sujeto jurídico tiene obligaciones y derechos. Ahora bien, si el costo de la pertenencia política es asumir la autonomía

⁶¹ Guillermo O'Donnell, *La irrenunciabilidad al Estado...*, op. cit., p. 5.

personal y la responsabilidad de las decisiones y acciones sociales cotidianas, en consecuencia los sujetos jurídicos deben cumplir con las reglas escritas que han decidido para sí en la vida pública y privada. Donde se suman *de facto* los Agentes y las instituciones que componen al Estado; es decir, el deber ser y ser de la función en la decisión y acción pública.

No obstante, hay que admitir que: “Más allá de sus definiciones formales, el Estado de derecho está sometido a fuertes tensiones entre la formalidad de la ley y su aplicación real.”⁶² Por ello, que el Principal actúe como sujeto jurídico, es por qué si se habla de un Estado Democrático de Derecho: “[...] la legalidad carece de legitimidad si no es soportada por la decisión y vigilancia ciudadana.”⁶³ Es decir, el sujeto jurídico debe ir más allá del cumplimiento de obligaciones cotidianas como: pagar impuestos, cumplir con el servicio militar, cuidar y mantener la infraestructura urbana, los espacios públicos, respetar la propiedad privada, las ideas políticas, las expresiones sociales, religiosas y culturales de sus conciudadanos, el orden civil, etc. Haciendo efectivo el ejercicio de sus derechos, por medio de las vías institucionales, que se han dado para resolver sus distintos problemas, y no en virtud *per se* de contar con ellos.

Por ejemplo, ejercer su derecho a la información acerca de los asuntos públicos, puede fomentar condiciones de riesgo y certidumbre como sujeto jurídico, en un mercado político donde se desarrolla una elección política, donde lo que permea es la incertidumbre, por el comportamiento estratégico y oportunista del Agente, para obtener los votos políticos, aunque pueda haber cierta responsabilidad de estos últimos, es decir, una reciprocidad en la oferta y demanda que se genera durante y después de una elección, sin embargo, el Agente sabe de sus ventajas y por tanto, las reproduce y refuerza, según la rentabilidad del contexto.

Por consiguiente, hacer extensivos los derechos requiere sin duda que el sujeto jurídico asuma ciertos costos de transacción que sí pueden solventar, por ejemplo una parte de su tiempo para dar seguimiento, a las decisiones y acciones de los distintos Agentes, –se asume que hay un derecho implícito al ocio–, sin embargo, cambiar el estado de cosas, requiere de este esfuerzo y otros, para evitar la discrecionalidad pragmática de la ley. La cual consiste en que los derechos y hasta las obligaciones solo funcionen según los factores contextuales, lo que implica ser sujetos de la simulación, discrecionalidad, chantaje y sumisión.

⁶² José Ayala Espino, *Instituciones para mejorar el desarrollo. Un nuevo pacto social para el crecimiento y el bienestar*, México, FCE, 2003, p. 136.

⁶³ Rodríguez Zepeda, Jesús, *op. cit.*, p. 28.

La consecuencia da paso a la maximización de la “ignorancia asumida” del Principal y lo que debilita sus acciones que detonen el ejercicio de los derechos, en particular con el acceso a la información pública, de no ser así su estado sería reducido al de un guñapo. Por ello, se ha planteado acerca del papel del sujeto jurídico: “[...] estar sujeto a la ley no significa ser portador de derechos exigibles sino más bien una señal inequívoca de debilidad social.”⁶⁴ Donde las respuestas institucionales a los problemas sociales si son débiles, por la carencia de un efectivo diseño, implementación y evaluación, por parte del tomador de decisiones. Todo será reducido sólo al contexto, es decir lo que es rentable, y más ante un bien escaso como lo es la información.

Por ello, lo que puede permear es la desconfianza y credibilidad hacia las instituciones (citadas), por parte de los Principales, como se mostró con los resultados de la ENCUP donde las debilidades y amenazas son mayores que las fortalezas y oportunidades de un Estado Democrático de Derecho, a pesar de que: “[...] la legitimidad se construye y se pierde [...]”⁶⁵ En resumen, en este tipo de Estado las leyes no deben ser comprendidas: “[como] una estructura definitiva ni inmutable. Las leyes son, ciertamente, un resultado de la acción humana [por lo tanto] nada prescribe que sean inmutables o eternas.”⁶⁶ Ya que: “[...] el derecho consiste en la libertad de hacer o de omitir, mientras que la ley determina y obliga a una de esas cosas.”⁶⁷

Así pues, el beneficio institucional de contar con tal Estado en lo *social* consiste en que la paz, orden y cohesión, y respeto a los derechos políticos, civiles y sociales, no refiere hacer de lado las obligaciones. En lo institucional limitar la acción gubernamental frente a los sujetos jurídicos, en los distintos ámbitos de la vida pública, desde los trámites administrativos hasta elecciones político-electorales.

Es decir, esa perspectiva refiere y depende de la calidad de las decisiones de los decisores que dependen y están sujetos, sin duda, a su capacidad de procesar información para hacer efectivos los derechos y hacer cumplir las obligaciones del Principal e impulsar en las instituciones una mejor función, una mejor eficiencia y eficacia en asuntos de fiscalización, transparencia y rendición de cuentas de los recursos públicos, y responsabilidades de los servidores públicos en los distintos niveles de gobierno, además de impulsar los contrapesos

⁶⁴ Guillermo O'Donnell, *La irrenunciabilidad al Estado...*, op. cit., p. 28.

⁶⁵ María de los Ángeles Mascott Sánchez, “*Las variables electorales y del buen gobierno en la construcción de legitimidad*”, en *Legitimidad y gobernabilidad democrática. Los horizontes del buen gobierno. México*, Cámara de Diputados, LIX Legislatura, CESOP, 2006, p. 45.

⁶⁶ Jesús Rodríguez Zepeda, op. cit., 53.

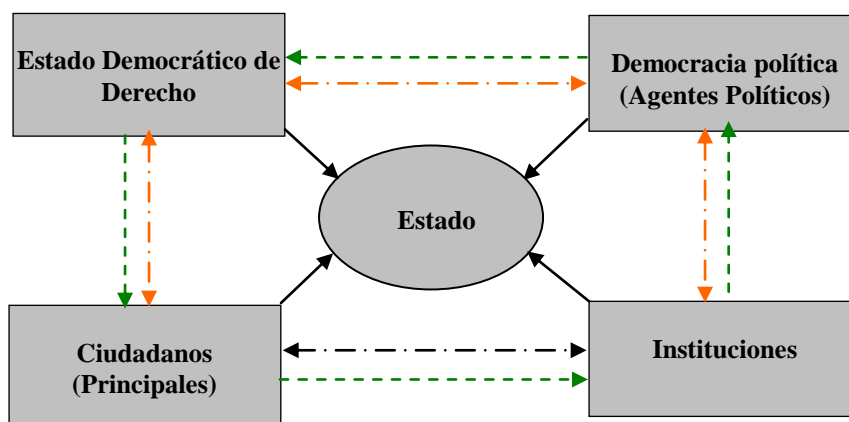
⁶⁷ Thomas Hobbes, *El Leviatán*, op. cit., p. 106.

verticales y horizontales –de balance y asignación–, que premien o castiguen las violaciones a las leyes, en aras de la legitimidad si es esa la pretensión.

Y de manera conjunta los beneficios desde la perspectiva del mercado político, para los Agentes que desean aspirar a los distintos cargos de representación política, es que las elecciones políticas se den bajo un ambiente competitivo y equitativo. Y para los Principales tener distintas ofertas (proyectos políticos) que se acerquen a sus preferencias e intereses, es decir, que sean lo suficiente para destinar su sufragio a los candidatos propuestos por los partidos políticos o candidaturas ciudadanas, sin olvidar el ejercicio de sus derechos ya que: “[...] el portador de derechos formales, civiles o políticos es, como mínimo en potencia, una señal de empoderamiento de los individuos y sus asociaciones. [que] al ser conquistados y ejercitados, aportan unos fundamentos valiosos para luchar por otros derechos más específicos y sustantivos.”⁶⁸

En virtud que: “[...] los derechos nunca se regalan, se conquistan luchando y en coaliciones que incluyen aliados afines en los partidos políticos y en el Estado.”⁶⁹ Lo anterior en aras de que el orden civil no se resquebraje y en consecuencia las instituciones y el Estado no sean endeble en el círculo y esquema de la reciprocidad legal para todos los actores involucrados. Donde el Estado puede ser fortalecido o debilitado de acuerdo a las conductas de los individuos en lo institucional, organizacional y hasta social. Esquemáticamente.

Esquema 2. La reciprocidad del Estado Democrático de Derecho.



Reciprocidad. ← - - - - - →
 Funcionalidad bajo normas. - - - - - →
 Integrantes del todo. ————— →
 Fuente: Elaboración propia.

⁶⁸ Guillermo O'Donnell, *La irrenunciabilidad al Estado...*, op. cit., p. 30.
⁶⁹ Guillermo O'Donnell, "Democracia y Estado de Derecho2, en...", op. cit., p. 99.

El esquema anterior muestra que cada uno de los actores integrantes del Estado coexisten bajo un esquema de reglas formales que permiten la reciprocidad entre uno y otro. Primeramente, para echar andar toda la máquina del Estado por medio de sus instituciones políticas y jurídicas, como se revisó con los procedimientos e interacciones sociales. En ese sentido, la necesidad de contar con un Estado Democrático de Derecho implica la necesidad de que sea eficiente y eficaz, en su papel regulador aplicando la racionalidad procedimental, como antítesis de miramientos discrecionales, es decir, que favorezcan a ciertos actores influyentes, grupos de interés y/o personales, exaltando el supuesto que todos son “iguales ante la ley”.

Ahora bien, desde la perspectiva de la legitimidad, si ésta se pierde y construye, y la vía institucional es el medio para dirimir los problemas de la vida diaria, es fundamental que los tomadores de decisiones asuman que resolver o dar respuesta a las distintas contingencias sociales e institucionales, no debe ser de manera lineal, sino de manera multidisciplinaria –por ejemplo cuando los Agentes diseñan las leyes–, por la alta responsabilidad que tienen para la vida pública sus decisiones. Ello es fundamental para erosionar la falta de confianza y credibilidad que los Principales tienen acerca de las instituciones y actores. Lo que implica fortalecer al Estado en su capacidad de respuesta a los problemas, para no disipar la cohesión social y política, construida hasta este momento.

Por lo tanto, hacer funcionar la maquinaria del Estado es una responsabilidad recíproca de cada actor que orienta y dé lugar a los fines del Estado que es mantener el orden público y la paz entre los individuos. Evidentemente, bajo un esquema de incentivos y normas jurídicas, lo que implica que las leyes diseñadas e implementadas para ello se apliquen y ejecuten bajo criterios equitativos, es decir, que no sea un lujo conocer y hacer uso de la ley, para los distintos actores que se involucran con las instituciones parlamentarias, judiciales u otras, ya que de fondo al ser naturaleza humana el conflicto por factores endógenos y exógenos (que no son más que apetitos individuales y colectivos que necesitan ser acotados) está la necesidad de contar con instituciones fiables, eficaces y eficientes para evitar las “zonas marrones” o una mutación del estado de naturaleza hobbesiano.

Ya que aplicar las normas a la inversa, es decir, aplicarlas según las consideraciones, el Estado Democrático de Derecho, podría ser disfuncional, ineficaz e ineficiente para todos y, porque no, hasta debilitar el arreglo a fines o valores determinados. Esto significa que al no haber otra forma en que los humanos, puedan dirimir sus divergencias, las instituciones y las normas

jurídicas, son evidentemente necesarias para dar respuesta a las distintas problemáticas. Por ello, en razón y génesis, si la coerción vía normativa es y será la constante con el fin de obtener obediencia de los actores, es elemental que funcione la legalidad a pesar de que el Estado impulse el temor e incertidumbre fácticamente. Sin olvidar que cuenta con una reserva, el uso de la fuerza física (legítima) que puede ejercer de otra manera, a través de sus órganos judiciales, detentadores de autoridad pública, que aplican y sancionan el incumplimiento de las normas. Por ello, la acepción democrática del Estado de Derecho hoy es nodal por que el acceso al poder al ya no ser un acto de la voluntad divina, sino de una voluntad popular que forma parte de una comunidad política requiere de una absoluta funcionalidad en cada rincón organizacional y pasillo institucional.

El dilema se enfoca en que las normas establecidas se apliquen con base en y no en consideración de, para hacer funcional y confiable el proceso democrático y acceso a la democracia política, en tanto elecciones competitivas, individuos libres de ejercer sus derechos políticos, civiles y sociales de forma amplia, y un cambio pacífico de poderes que eviten, en menor medida, conflictos post-electorales –por cierto, intrínsecos de una elección–, que exalten el trance político-social, la parálisis institucional y los enconos entre autoridad pública y ciudadanos, por lo que es fundamental pensar en la calidad legal, institucional y constitucional. Por consiguiente, las instituciones dentro del régimen democrático deben funcionar en dos sentidos: uno regulando la lucha por el poder y dos institucionalizando los valores democráticos.

La acotación se sitúa en la calidad del trabajo organizacional e institucional, con el fin de que los valores democráticos no sean sujetos a la desconfianza y falta de credibilidad, sino de un “consenso” sustantivo en la vida cotidiana del Principal. Para finalizar, la problemática central que enfrenta el sujeto jurídico, en la democracia política, es la escasez de información, para expresar un voto razonado. Por ello, la insistencia que el sujeto jurídico aproveche las bondades de estar bajo el régimen democrático, para ser un portador de derechos, ejercer su autonomía y responsabilidad que vayan en busca de mejorar el estado de cosas, en los distintos ámbitos de la vida pública que permiten ejercer la libertad de y libertad para. Y dejar el sentido mentado de cosas y poder minar la conducta oportunista del Agente en la escena política.

No obstante, la incisión que hay con la democracia, instituciones, y leyes, deben ser consideradas para abonar a la confianza, credibilidad y legalidad *versus* desencanto y déficit democrático. En el curso de una elección y campaña electoral donde n candidatos, dan a conocer

sus ofertas políticas, con el fin de obtener el voto del elector. Para avanzar en la solución del dilema que enfrentan los Principales en procesar las n ofertas de los candidatos que se han encargado de solventar por medio de la trivialización el mensaje impreciso, optando de forma exponencial por la imagen mediática, en aras de suprimir el debate de las ideas. Lo que da pie a una problemática más, la calidad de la oferta de las políticas públicas, proyectos políticos y de fondo la representación política.

2.2 La transparencia de las instituciones.

Se ha dicho que entre el Agente-Principal, no sólo la estrategia y oportunismo son frecuentes, sino otras conductas van encaminadas en perjuicio del segundo. Ya que al hacer un uso pasivo y parcial de sus derechos en la inmediatez, evoca el oportunismo del Agente que se encarga de sumergirlo en su “ignorancia que asume para sí” y miopía de forma permanente, para que no se inmiscuya en los asuntos públicos, y por ende no sea un sujeto jurídico autónomo en plenitud, es decir, que ejerza sus derechos más allá de la frontera político-territorial y electoral.

Un claro ejemplo, es el desconocimiento de cómo funciona la representación política del Agente, donde los arreglos político-institucionales, son continuos y muchas veces tienden a favorecer a ciertos grupos de interés, que tienen conexión con sus rentas, es decir, por ejemplo, saber cómo y por qué votan de cierta manera en las comisiones legislativas que integran, y de otra en el pleno; como se vivió cuando votaron de manera unánime en el pleno la llamada “Ley Televisa” (en el 2009) sin haber hecho lectura del dictamen, que meses después la SCJN, hecho para atrás. Por una serie de circunstancias normativas y de competencia.

En ese marco, las rentas del Agente, también se extienden si se sujetan a la disciplina de partido, ya que a este le deben su postulación y posible carrera política, donde la influencia del Coordinador Parlamentario y la dirección del partido juegan un papel relevante. En virtud de ello, transparentar los resultados procedimentales y sustantivos de sus decisiones y acciones en las comisiones legislativas, pleno, y órganos de gobierno donde tienen funciones, es fundamental, más no suficiente ya que también hay que conocer y saber qué sucede con los recursos públicos que reciben los Grupos Parlamentarios y demás órganos de gobierno y dirección al interior de dichas instancias, entre muchas cosas más que suceden y se dan durante los períodos legislativos ordinarios y extraordinarios.

Ahora bien, si la democracia representativa evoca que los Agentes son electos por medio del voto, para asumir el poder político, las instituciones tienen relevancia, ya que deben proteger los derechos y libertades de los Principales y hacer prevalecer el andamiaje del Estado Democrático de Derecho para no caer en un solo detentador del poder o sea, una autocracia, donde ser juez y parte en los asuntos públicos es una constante. Por tanto, a ese dilema llega el derecho y acceso a la información pública, y su rendimiento útil para ascender a la transparencia y descender a la rendición de cuentas de los asuntos públicos que da paso a la observancia y evaluación práctica e ordinaria en las organizaciones públicas en lo institucional.

En ejemplo, como se adhieren los individuos al cambio institucional endógeno, el cual enfrenta rutinas, resistencias e inercias organizacionales que se dan desde el lobby legislativo y la informalidad que tiende la cama a la discrecionalidad, opacidad y simulación de los distintos actos legislativos y hasta gubernamentales. Ante esos motivos, es fundamental primero la reorientación de los incentivos y el diseño de reglas formales *versus* la incertidumbre, el boicot y la no cooperación de los Agentes con los cambios y objetivos institucionales que pretenden hacerlos más eficaces y eficientes. En tal caso con las solicitudes de información pública que requiere el Principal. Dicho esto, estas son las premisas a seguir en este punto:

a) Al ser los cambios imprescindibles en las instituciones, esta en los Agentes, resguardar información para mantener y manejar espacios de incertidumbre y cuidar sus intereses individuales y grupales que se traducen en rentas públicas ó privadas;

b) Lo que genera información asimétrica institucional, para favorecer su manejo organizacional y político, lo que da pie a la actuación oportunista del Agente autocomplaciente con la discrecionalidad, opacidad y simulación;

c) Ante ello, el derecho y acceso a la información pública gubernamental, favorece la erosión de esa rutina institucionalizada sobre las decisiones y acciones; relativas al manejo y gasto del presupuesto público, en este caso que va de la Junta de Coordinación Política a los Grupos Parlamentarios;

d) Por lo cual, si la transparencia de los asuntos públicos se examina como el estímulo a fortalecer la rendición de cuentas legislativa. El Estado Democrático de Derecho se hace más robusto en su institucionalización ahora desde los valores democráticos, en extensión: derechos civiles, sociales y hasta culturales, en este caso sustantivo con el derecho y acceso a la información pública.

Lo anterior encaminado en minar la atomización del oportunismo, el cual conviene y favorece a los primeros, y perjudica a los segundos, para que sigan el camino de la “ignorancia asumida” de los asuntos públicos, más allá de que exista el derecho *per se* de acceder a la información pública, es decir, que solo sea parte de la ficción mental para no diluir la incertidumbre y los espacios de poder que esta generan a favor del Agente desde el poder legislativo y de paso en cada elección. Y la no claridad del gasto público ejercido en cada año legislativo.

El poder debe estar atado a restricciones legales, pero también debe estar domesticado por la lógica del razonamiento público.

Andreas Schelder

2.2.1 ¿Qué es la rendición de cuentas?

La rendición de cuentas (RDC) en su sentido ascendente, permite ir al lado sustantivo de los asuntos públicos: su transparencia. Dado que la RDC avanzó de forma pausada junto a la apertura del régimen democrático, para hacer eficaces y eficientes los pesos y contrapesos entre los poderes de la unión, que no hace muchas decisiones y acciones sobre la gestión del Legislativo y hasta del Judicial, descansaban bajo la dirección unipersonal de un solo Agente, el Ejecutivo. Por ello, abrir el espacio a la representación política, trajo consigo la apertura del proceso democrático, el tejido y amplitud de ciertos derechos para que los Principales pudieran saber y conocer más allá de los límites de las estadísticas y los datos duros de la RDC ahora con la transparencia los distintos actos públicos: gubernamentales, legislativos y judiciales por medio de la documentación pública.

Hacer cuenta de cómo se fue gestando dicho avance sería muy productivo, para efectos de tener una mejor connotación contextual, sin embargo, aquí no se hará esa revisión, sólo se enfocará en responder qué es la rendición de cuentas y cómo funciona desde la cadena A-P, para efectos de generar su nexo con la transparencia. Sin más, se aborda la RDC, para comprender de qué manera funciona ascendentemente a la transparencia y esta a su vez descendientemente a la RDC. En otras palabras ésta y aquélla se complementan en la información que se genera sobre el quehacer público de los Agentes políticos.

Para comenzar la semántica de la RDC, alude: “[que] es un término que traduce de manera limitada el significado de la palabra anglosajona *accountability*, que en inglés significa ‘el estado de ser sujeto a la obligación de reportar, explicar o justificar algo; [...] ser responsable

de algo (*liable*) [además] se deriva de *account*, que significa “descripción oral o escrita de eventos o situaciones particulares [es la] explicación de una conducta a un superior [con] razones [y] sustentos [del] balance de ingresos y gastos [y] registros financieros [...]”⁷⁰

Por ello, la RDC: “[es] término que no tiene un equivalente preciso en castellano, ni una traducción estable. [ya que] A veces se traduce como control, a veces como fiscalización, otras como responsabilidad. Sin embargo, la traducción más común y la más cercana es la *rendición de cuentas*.”⁷¹ Ante ello, se puede decir que la RDC, para los legisladores es su informe anual de actividades que consiste en describir, explicar, motivar, justificar y reportar sus decisiones y acciones que han tomado a lo largo del período legislativo –donde hay sustentos y razonamientos– frente a la nación de manera escrita. Y oral, cuando se presentan ante sus Principales en el distrito electoral y órganos legislativos, endógenos, no obstante, el dilema se centra si esos informes explican los recursos económicos erogados, por él y su Grupo Parlamentario, y en su caso el estado que guardan las auditorías respectivas.

En virtud de lo último, se tiene que la evaluación y resultados sobre la cuenta pública del año anterior que revisa, evalúa y entrega la Auditoría Superior de la Federación, se da después de cuatro meses de haber concluido el año legislativo; esto qué significa, bueno que el Agente hace entrega de su informe de labores en los primeros tres meses del año próximo a sus Principales, y dado que es oportunista y racional, no hará mención sobre el curso de la auditoría, donde van incluidos los recursos públicos adicionales a su dieta, que se le otorgaron para cumplir con sus funciones legislativas, y si es Coordinador Parlamentario con mucha más razón, no saldrá a la luz lo sustantivo, sobre el gasto público de su Grupo Parlamentario.

Sin embargo, si el Agente al dar a conocer su informe de labores a los Principales, una vez que se ha(n) realizado la(s) respectiva(s) auditoría(s) y no cuenta con observaciones o sanciones, en lo particular a su gestión y en lo general a su Grupo Parlamentario, sobre el manejo y gasto de los recursos públicos, desde el punto de vista racional, le conviene sí y no, sí cuando hay elecciones en puerta (le atrae legitimidad y posibles votos) y no porque es y podría ser contraproducente en la arena política que los rivales políticos pueden utilizar en contra suya, también para atraer a potenciales votantes.

⁷⁰ Luis Carlos Ugalde, “*Rendición de cuentas y democracia. El caso de México*”, México, IFE, (Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, núm. 21), 2003, p. 11.

⁷¹ Andreas Schelder, *¿Qué es la rendición de cuentas?*, México, IFAI, (Col. Cuadernos de transparencia, 3), 2006, p. 11.

El caso de la burocracia pública es muy similar en temporalidad sobre la auditoria, sólo que aquí los Secretarios de Estado que están al frente de las Secretarías, como Agentes asumen el cargo por cuenta de su Principal, el Ejecutivo, que los designa para cumplir funciones de la administración pública del Estado –no hay que perder de vista que el Ejecutivo inicialmente, es Agente–, sucede comúnmente su búsqueda e integración al mercado político, para contender por puestos de representación política, por lo que la actuación del Principal es fundamental por medio de su derecho de acceso a la información pública. No obstante, cabe mencionar en ambos casos a quién se castiga es las instituciones ya que los individuos van y vienen, ya que aquéllas trascienden en el tiempo.

Ahora bien, para hacer efectiva la RDC se necesitan de instituciones que hagan cumplir el andamiaje jurídico para evitar la discrecionalidad, opacidad y simulación de los Agentes, al respecto: “[...] la noción de rendición de cuentas tiene dos dimensiones básicas. Incluye, por un lado, la obligación de políticos y funcionarios de informar sobre sus decisiones y de justificarlas en público (*answerability*). Por otro, incluye la capacidad de sancionar a políticos y funcionarios en caso de que hayan violado sus deberes públicos (*enforcement*).⁷²

Referente a la *answerability* ya se hizo la descripción acerca de la responsabilidad que tiene los Agentes para rendir cuentas públicamente. Ahora para que sea posible la *accountability* se requiere de un *enforcement* fuerte, eficaz y eficiente que a través del marco de normas jurídicas, emplace los castigos y/o “premios” a los servidores públicos que hayan cumplido o trasgredido las reglas de la transparencia, rendición de cuentas y fiscalización. Primero, pasa por las contralorías internas, después por la Auditoría Superior de la Federación, el IFAI y de acuerdo a la gravedad concluye en los tribunales administrativos y/o judiciales.

En ese sentido, en la actuación del *enforcement* debe estar presente la funcionalidad de los pesos y contrapesos entre los distintos poderes que componen al Estado. En este caso el Judicial, Legislativo y Ejecutivo, como se cito, al interior –por medio de la *accountability* horizontal de asignación–, y al exterior –por la *accountability* horizontal de balance entre los poderes de la federación–, aunque es necesario recalcar lo común entre el Legislativo y Ejecutivo, para rendir cuentas uno a otro.

⁷² *Ibid.*, p. 12. El *enforcement*, también se puede catalogar como: “[...] la rendición de cuentas “dura”, que se refiere a la responsabilidad reforzada por la capacidad de aplicar sanciones.” Jonathan Fox, “Transparencia y Rendición de Cuentas”, en John M. Ackerman (coord.), *Más allá del acceso a la información. Transparencia, Rendición de Cuentas y Estado de Derecho*, México, Siglo XXI, 2008, p. 197.

Teniendo este avance, la RDC así supone que el poder público ya no es parte de la discrecionalidad como sucedió cerca de siete décadas. Es más, se hace explícito que la conducción de la función pública, es con base en el andamiaje normativo y no con base en lo que determinen los apetitos individuales de un poder u otro, dignos de una autocracia. Por ello, la *accountability* impulsa: “[desde] la “responsabilidad” [que] rendir cuentas implica la obligación de responder a preguntas incómodas; y al revés, exigir cuentas implica la oportunidad de hacer preguntas incómodas.”⁷³

Esto refiere no sólo a la parte procedimental de la RDC, sino, a la parte sustantiva de la función pública, por el simple hecho que los Principales: “Pueden preguntar por hechos (la dimensión informativa de la rendición de cuentas) o por razones (la dimensión argumentativa de la rendición de cuentas).”⁷⁴ Al respecto se explica: ‘Rendimos cuentas (dando información) y rendimos cuentas (dando razones). Y bajo la perspectiva inversa: exigimos cuentas (claras) y exigimos cuentas (convincientes). En este sentido, la rendición de cuentas (*accountability*) evoca tanto al contador público y sus libros contables como al contador de historias [esto hace que] la rendición de cuentas no [sea] un derecho de petición. [sino] un derecho a la crítica y al diálogo.’⁷⁵

Si embargo, la RDC no consiste, sólo: “[en] “llevar cuentas claras”, poco más que sumas y restas bien hechas [...]”⁷⁶ Es decir, hay que: “[...] ir más allá del requerimiento pasivo de reglas básicas de contabilidad, para generar una actitud más proactiva por parte de los servidores públicos. No basta con que los burócratas abran sus libros de contabilidad para que los que deseen puedan revisar sus informes. Los servidores públicos deben informar activamente, y en su caso, explicar y justificar lo que están haciendo en un lenguaje comprensivo y accesible a los ciudadanos.”⁷⁷

Lo anterior consiste en que el Principal no debe conformarse con la abstracción de los informes anuales, semestrales o trimestrales que los Agentes generen para dar a conocer números y ya, con el fin de cumplir con la RDC, sino, es mucho más que eso, es una actividad que propone la maximización del derecho a saber y conocer los efectos sustantivos de esos datos en toda su amplitud posible, ya que los sujetos jurídicos requieren de servidores públicos que sean

⁷³ Andreas Schelder, *op. cit.*, p. 14. Jonathan Fox, le llama la rendición de cuentas “blanda”, que se refiere a la responsabilidad [...]. *Ibid.*

⁷⁴ *Idem.*

⁷⁵ *Op. cit.*, p. 15.

⁷⁶ John M. Ackerman, “Sociedad Civil y rendición de cuentas”, en *Revista Sinergia*, núm. 6, México, IEDF, noviembre, 2006, p. 14.

⁷⁷ *Ibid.*, p. 15.

eficaces; en las labores públicas a los problemas públicos que son cada vez más complejos y las respuestas institucionales más confusas, parciales y débiles.

Al respecto se propone la plataforma: retrospectiva (*ex-ante*), perspectiva (*simultánea*) y prospectiva (*ex-post*) para el ejercicio de los derechos, en particular con el acceso a la información pública. Cabe detallarla, para la utilidad ascendente y descendente de la transparencia, primero *ex-post*, establece: “La rendición de cuentas implica la evaluación del desempeño de los servidores públicos, así que no tiene mucho sentido hablar de evaluar algo que todavía no existe. Sin embargo, está verdad no debería llevarnos a concluir que los servidores públicos únicamente pueden ser llamados a cuentas por los proyectos terminados o por sus resultados.”⁷⁸

En otras palabras, las decisiones y acciones de los Agentes no deben ser conocidas sólo al momento de que se han implementado las políticas públicas y el mandato electivo haya concluido, sino que se puede abordar desde la retrospectiva y perspectiva: “[...] *ex-ante* para referirse a la evaluación de planes de acción, y [...] *simultánea* para referirse a la evaluación de iniciativas gubernamentales en curso.”⁷⁹ En aras de estar mejor informado y construir y buscar un voto más razonado.

Por consiguiente: “[...] la rendición de cuentas debe ser entendida como un proceso dinámico y no como un momento estático. [ya que] rendir cuentas es salirse de la oficina y trabajar con la sociedad, establecer contacto con las instituciones de rendición de cuentas para mejorar la honestidad y el desempeño gubernamental, en lugar de esconderse de la vigilancia ciudadana.”⁸⁰ En ese sentido de cosas, la RDC no es más que abrir los sótanos donde se conservan los archivos “muertos” para sacarlos de las penumbras a la luz pública, para que los Principales puede establecer un mejor contacto, monitoreo y evaluación de sus respectivos Agentes que actúan de manera racional y oportunista, por la sencilla razón: “[que] todo poder incluso siendo considerado legítimo, conlleva el riesgo de ser utilizado abusivamente en beneficio de quien lo detenta y en perjuicio de los súbditos o ciudadanos.”⁸¹

En tal circunstancia, los Agentes, deben asumir que hacer funcional la RDC requiere de canales institucionales efectivos, para maximizar su utilidad, en virtud:

⁷⁸ *Ibid.*, p. 18.

⁷⁹ *Idem.*

⁸⁰ *Ibid.*, p. 19.

⁸¹ José Antonio Crespo, “Fundamentos políticos de la rendición de cuentas”, en *Serie: cultura de la rendición de cuentas*, núm. 1, México, Cámara de Diputados LXVII Legislatura y ASF, 2001, p. 23.

“[...] a) que todos los gobernantes, en todos los niveles, estén sujetos a la rendición de cuentas. [porque] En una democracia quien tiene más poder tiene mayor responsabilidad política. b) La rendición de cuentas debe discurrir de abajo hacia arriba, es decir, son las propias instituciones representativas, los ciudadanos y los tribunales, los que deben poder llamar a rendir cuentas a los gobernantes en distintos niveles, si es a la inversa el jefe de gobierno sería impune. c) En una democracia las instituciones políticas tendrán la capacidad de llamar a cuentas a los gobernantes, pero de manera pacífica. Si fuera autoritario el régimen no sería por la vía legal e institucional sino a través de una revolución.”⁸²

Al respecto, se ha indagado: “Cuando un servidor público sabe que toda la información que plasma en un papel de manera formal podrá ser requerida por un observador externo, su impulso inicial es documentar y justificar lo menos posible. [por ende] Siempre será del interés del servidor público defender la “razón del Estado” y fomentar una confianza de parte de los ciudadanos en su infalibilidad.”⁸³ Ante, este escenario es por demás elemental el papel del Principal como sujeto jurídico para enfrentar las posibles resistencias de los servidores públicos en el ámbito burocrático y legislativo, que pretendan resguardar la información para sí, para favorecer la incertidumbre y el cuidado de intereses, y asimetría de información; en aras del dolo y el *status quo* que permita el flujo de las rentas públicas y privadas. Es más sea el incentivo de los Agentes a fortalecer la “ignorancia asumida” del Principal, sobre lo que acontece internamente en las instituciones, y su vida organizacional.

Así pues, la idea de contar con servidores públicos pro-rendición de cuentas, es una tarea que implica sacudir el bagaje cognoscitivo, en lo cultural y político del Agente, para erosionar conductas, propias de la simulación, discrecionalidad, opacidad y asimetría de información que permite la acción del oportunismo, es decir, dar el paso a una RDC que no se quede en una aspiración ideal. Y se reduzca a: “La difusión proactiva [de] un acceso a un nivel mínimo de información acerca de las funciones y el desempeño oficial. [caso contrario] La divulgación responsiva se refiere al compromiso institucional que responde a demandas ciudadanas específicas que solicitan cierta documentación que, por otra parte, generalmente no se difunde.”⁸⁴

⁸² *Op. cit.*, pp. 9-10.

⁸³ John M. Ackerman (coord.), *Más allá del acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y Estado de Derecho*, México, Siglo XXI, 2008, p. 12. Por razón de Estado, se entiende: “[el] Imperativo de transgredir el derecho, en nombre del interés público. La razón de Estado posee tres características distintivas: En principio, se funda en la idea de una necesidad política mayor. Su segunda característica es aquella de la justificación de los medios en vistas de un fin superior. Finalmente, la exigencia de secreto.” Cfr. en Juan Cristóbal Cruz Revueltas, *Moral y Transparencia. Fundamento e implicaciones morales de la transparencia*, México, IFAI, (Col. Cuadernos de transparencia, 15), 2009, p. 50. Por consiguiente: “La razón de Estado es, entonces, una razón instrumental o calculadora, descargada de compromisos con ideales morales o sociales sustantivos como la justicia, el bien común, la felicidad de los ciudadanos o el respeto a la ley.” Cfr. en Jesús Rodríguez Zepeda, *Estado y transparencia: un paseo por la filosofía política*, México, IFAI, (Col. Cuadernos de transparencia, 4), 2006, p. 20.

⁸⁴ Jonathan Fox, *op. cit.*, p. 177.

Distinguiendo, la difusión proactiva es limitada ya que sólo podría encaminar a que los servidores públicos divulguen información sólo acerca de la composición orgánica de la institución y las funciones que realizan a través de las rutinas, sin embargo, eso no dice mucho acerca de sus decisiones, acciones y resultados, en pocas palabras, de su labor sustantiva en la institución, no se descalifica, pero es insuficiente. Es más la propia divulgación responsiva que trata de paliar dichos comportamientos también es limitada ya que por encima de ésta, se antepone la lógica del interés, el oportunismo y la asimetría de la información, y ante todo la razón de Estado, por ende, el resultado de la RDC es y sería muy débil, ya que estar bajo esta lógica de cosas implicaría y conlleva a la generación de información *ad hoc* del contexto, que quizá el derecho y acceso a la información, y transparencia, ayudarían a disipar la expansión “absoluta” de la incertidumbre que se da en perjuicio del Principal.

Además de los costos que pueden ser aún más gravosos para el Principal, por las grandes ventajas que tiene los Agentes en manipular la información con distintos propósitos rentistas. A lo dicho, se es consciente que los Principales, no son y no serán unos sujetos jurídicos dedicados plenamente a la cosa pública⁸⁵ –a menos que sean políticos profesionales–,⁸⁶ no obstante, dentro de sus posibilidades deben adjudicarse ciertos costos, que implican hacer funcionar la RDC a su favor, de lo contrario los Agentes se pueden beneficiar aun más, ya que les conviene y beneficia un ambiente de conformismo y apatía que refuerzan de manera deliberada, y peor aún, puede que sean los propios Principales los encargados de reproducirlo, quizá, sin darse cuenta.

2.2.2 Rendición de cuentas y transparencia: Una relación ascendente-descendente.

Se ha revisado que la RDC, implica la obligación de informar sobre las decisiones y acciones que tiene los Agentes gubernamentales y representativos con los Principales, de forma pública *answerability* y para que haya cohesión de ambas se necesita de un *enforcement* con capacidad de sanción bajo un esquema de reglas formales e incentivos, para castigar o no lo establecido en las normas sobre la RDC. Por otro lado, desde el punto de vista de la responsabilidad pública el exigir y rendir cuentas a los Agentes tiene que ver con la respuesta a preguntas incómodas, desde

⁸⁵ Ya que: “La elevada politización del ciudadano común es un mito, incluso en las democracias avanzadas. Solo cuando los intereses más inmediatos de los ciudadanos son afectados, y éstos perciben que a través de la movilización política puede salvaguardarse, sobrevendrá esta última, pero más con un carácter concreto y temporal que difuso y permanente.” José Antonio Crespo, *op. cit.*, p. 55.

⁸⁶ Para una explicación detallada se puede consultar a Max Weber, *El Político y el científico*, México, Alianza Editorial, 1999.

dos dimensiones: informativa sobre hechos y argumentativa con razonamientos que respalden lo hecho y lo dicho, documentando la decisión y acción pública de manera comprensiva y sencilla para todos. Además, que abrir el espectro más allá de la contabilidad gubernamental, consiste en contar con servidores públicos activos, pro-rendición de cuentas para hacer más eficaz y eficiente la labor interinstitucional ligada a la horizontalidad y verticalidad de la *accountability*.

Lo que hace evidente una cadena Agente-Principal con la RDC institucional. Antes de continuar es preciso no perder de vista las problemáticas que se dan en el mercado político, en tanto coherencia y cohesión. Desde la perspectiva de la política, el primero tiene que rendir cuentas, por un lado, ante los segundos y frente a la nación. Por tanto, tiene una obligación fundamental rendir cuentas de su gestión legislativa, y transparentar el uso y destino de los recursos públicos, otorgados para cumplir con sus funciones, en lo general y particular. Lo que representa en si mismo, un costo de oportunidad legislativa, fundamental para erosionar la percepción de una supuesta “crisis de la representación política” y desconfianza a sus funciones (cierto, muchas veces a partir de un sentido mentado de cosas y un arreglo a fines) que se mantienen latentes, en el colectivo como mostraron los resultados de la Encup 2008 y 2012.

En ese orden, se ha mencionado que el legislador es un buscador de renta, que maximiza sus oportunidades públicas y privadas. Por lo tanto, si la elección es el punto de conexión ineludible para que los Principales remuevan o ratifiquen a los Agentes y sus partidos políticos, en el gobierno u oposición, el acceso a la información pública, la rendición de cuentas y la transparencia, son variables relevantes que se complementan, por la dualidad que se da entre la representación libre y de intereses, y el manejo de recursos públicos en los órganos de dirección y decisión de la Cámara de Diputados de parte de los Agentes, lo que radica en conocer y saber sobre decisiones y acciones.

Por ello, la *accountability* involucra a la *answerability* y al *enforcement* ya que: “[...] en política implica usualmente las tres dimensiones –información, justificación y sanción.”⁸⁷ Esto para el Principal, es un costo de oportunidad para comprometer al Agente, a responder preguntas desagradables e irritantes, sin necesidad que tenga que circunscribirse al momento electoral, sino ejercer sus facultades de forma amplia, por el sólo hecho de estar bajo el supuesto del Estado Democrático de Derecho. Es más la burocracia pública y su ámbito organizacional, también es nodal ya que:

⁸⁷ Andreas Schelder, *op. cit.*, p. 20.

“En nombre de la rendición de cuentas, se exponen metas y programas, estadísticas y declaraciones, trámites y regulaciones, gastos y organigramas, direcciones postales y correos electrónicos, y un no muy largo etcétera. Muchas veces, la rendición de cuentas se agota en eso: en la producción de montones de papel en forma de informes regulares, muchas veces barrocos, vacuos y tediosos; y en la colocación de montones de información, no siempre relevante, ni comprensible, ni bien estructurada, en el espacio público.[porque] En la burocracia mexicana, la pasión por la rendición de cuentas se vierte, con profundo espíritu burocrático, hacia los informes y las estadísticas.”⁸⁸

Así pues, se desprende una cadena Agente-Principal primordial para ver de manera más amplia la función de la RDC. Ya que en política: “[...] la rendición de cuentas implica que quienes rinden cuentas no solamente nos cuenten qué es lo que han hecho y por qué, sino que también asuman las consecuencias de sus actos, incluyendo eventuales sanciones negativas. [por que] Si camina de la mano con la impunidad, la rendición de cuentas aparece más como un acto de simulación que una restricción real al poder.”⁸⁹

Para evitar ese escenario, se recalca que la *accountability* vaya acompañada de un *enforcement* con capacidad autónoma de decisión en la sanción, es decir, eficaz, por la razón: “[que] En el mundo de la política, la imposición de sanciones administrativas, civiles o penales es más bien excepcional. En política, las herramientas más comunes de castigo a malas conductas son la exposición pública y la remoción del cargo.”⁹⁰ Desde la óptica del sentido mentado de cosas, puede el Principal asumir que los servidores públicos, sin importar la gravedad de sus actos, son sólo removidos de su cargo o ¡¡¡premiados con otro cargo público!!!

Como llegan hacerlo los respectivos Agentes con sus gabinetes en la administración pública, por lo que exhibir públicamente es irrelevante, la evidencia empírica sostiene esta afirmación. Lo deseable sería que el Principal exija, también cuentas con el fin de conocer los resolutivos de los órganos sancionadores para conocer y saber de primera mano el rumbo de los procedimientos respectivos, es decir, si el servidor público que incurrió en una falta amerita la inhabilitación pública como señalan las normas jurídicas respectivas, o solo una sanción económica.

Por ello cabe recalcar que la máxima de los Agentes racionales, estratégicos y oportunistas, es una constante, dado y en razón que: “[...] si los hombres que se convierten en gobernantes fueran esencial o mayoritariamente honestos, ni siquiera serían necesarios los sofisticados andamiajes institucionales de la democracia, sino incluso quizá ni siquiera el Estado

⁸⁸ *Idem.*

⁸⁹ *Ibid.*, p. 16.

⁹⁰ *Ibid.*, p. 18.

mismo. [ya que] de ser honestos, saldría sobrando la democracia.”⁹¹ Por ello: “La idea rectora de la rendición de cuentas es controlar el poder político, no eliminarlo.”⁹²

En un sentido amplio *political accountability* (la rendición de cuentas en política), comprende todas las demandas por rendición de cuentas que se dirigen hacia los profesionales de la política –hacia los integrantes de lo que técnicamente, sin espíritu polémico, podemos describir como “clase política”. [por tanto] la rendición de cuentas en política se dirige a un grupo más reducido: a los altos funcionarios públicos.⁹³ Lo que implica que: “Todos los que conforman tales elites ejercen alguna actividad política, parte de la cual consiste en enterarse, evaluar y vigilar lo que hacen otras elites en otras instituciones sean éstas afines o rivales.”⁹⁴ La *accountability* que se puede generar es de balance o asignada.

Siguiendo con la RDC política desde la perspectiva de la responsabilidad implica: “[...] la obligación o responsabilidad de los gobernantes de dar cuenta de sus actos.”⁹⁵ No obstante, esté tipo de RDC, tiene sus límites ya que: “[...] la responsabilidad política no implica necesariamente obligación de dar cuentas ni tampoco la existencia de mecanismos de vigilancia y sanción en caso de incumplimiento [ya que] se puede ser responsable por algo sin ser responsable frente a alguien.”⁹⁶ Ciertamente, en la vida política los Agentes, tienen una alta responsabilidad que consiste en diseñar el marco jurídico que va a regular la vida pública y privada, que permite la coexistencia del Estado Democrático de Derecho, sus instituciones, y la interacción Agentes y Principales.

Y en ese diseño entra la RDC que es de utilidad para el Principal, de manera limitada, ya que esta diseñada para ser parcial (en informes generales, que explican sólo acciones de impacto incremental, dejando de lado lo sustantivo, el gasto de los dineros, por ejemplo) y para el Agente, implica estabilidad ya que el Principal, no puede removerlo del cargo político, ya que erosionaría el sentido de la representación política. Lo que queda para él, es ejercer su derecho de acceso a la información pública, y así mantener cierto monitoreo sobre el Agente, y en utilidad de la elección venidera y en los informes que presente aquél.

⁹¹ José Antonio Crespo, *op. cit.*, p. 18.

⁹² Andreas Schelder, *op. cit.*, p. 24.

⁹³ *Ibid.*, p. 30.

⁹⁴ José Antonio Crespo, *op. cit.*, p. 57.

⁹⁵ Luis Carlos Ugalde, *op. cit.*, p. 15.

⁹⁶ *Ibid.*

Sin embargo: “Un diseño institucional deficiente de rendición de cuentas puede volver demasiado oneroso controlar el abuso de poder y llamar a cuentas a los gobernantes.”⁹⁷ Es decir, los costos que absorben las instituciones de los Principales, ahora se generan internamente, por la serie de conductas que los Agentes tienden a realizar, es decir, los costos de agencia. La acotación a lo dicho, es que: “[...] la sobre regulación burocrática solo crea espacios para la corrupción, porque al haber más tramites que cumplir, más oficios que llenar, más reportes que entregar y más obstáculos que evadir, surgen burócratas que lucran con la tramitología para exentar de esos trámites a otros burócratas que pagan sobornos y dádivas para evadir el control.”⁹⁸

En ese orden de ideas, para que el “flujo de información asimétrica” no se convierta en la constante. La estructura de incentivos y el diseño institucional de normas formales debe hacer explícita las recompensas y sanciones de actuar bajo ciertas circunstancias, la cuestión que emerge es: a qué se debe dar prioridad, a los incentivos positivos o negativos. Se alega: a los dos. Los incentivos positivos deben ser lo suficiente como para generar cooperación y evitar el boicot, en las rutinas y manejo de información, y los incentivos negativos, deben ser contundentes en abarcar *n* escenarios que eviten la maximización del oportunismo, la opacidad y discrecionalidad de las decisiones y acciones, y de fondo evitar el incumplimiento de los objetivos institucionales, que no sólo se centren en la inmediatez, sino, en la transcendencia institucional (como se ha sostenido, anteriormente) para hacer eficaces y transparentes los canales institucionales, más allá de las propias solicitudes de información.

Todo lo anterior, sugiere retomar la pregunta clave de la rendición de cuentas: ¿quién vigila al vigilante? para evitar la discrecionalidad y opacidad en la cadena Agente-Principal, la cual es sumamente extensa y costosa, pero ineludible. Lo que lleva a reproducir sus virtudes que enumeran su composición sintética, como se analizó y describió con la problemática de aquella relación de liga, que se suma a la RDC, así pues, se tiene de esa relación:

“**Delegación*. La rendición de cuentas implica delegación de autoridad y responsabilidad de un sujeto (A) llamado mandante o principal a otro sujeto (B) llamado mandatario o agente. **Representación*. La delegación de autoridad significa que el agente (sujeto B) representa al principal (sujeto A) y actúa en su nombre, por lo que se debe rendirle cuentas de todo lo que decide y hace en su nombre. **Responsabilidad mutua*. La rendición de cuentas implica una responsabilidad dual. Por un lado, la obligación permanente del agente (B) para ofrecer información detallada de sus actos a su principal (A); y, por el otro, la capacidad y derecho del principal para monitorear las acciones del agente, detectar posible incumplimiento y sancionarlo. **Sanciones*. Cuando la rendición de cuentas muestra que el agente (B) incumplió sus responsabilidades, el principal (A) tiene un mecanismo para imponerle castigos y sanciones. **Contrato*. La delegación de autoridad del principal al agente implica algún contrato, ya sea de carácter informal a

⁹⁷ *Op. cit.*, p. 27.

⁹⁸ *Ibid.*, p. 24.

través de acuerdos verbales o sociales, o de carácter formal a través de leyes y reglas escritas. El primer caso contrato informal implica (rechazo, pérdida de confianza comunitaria), mientras el segundo son formales (desafuero, penas administrativas y/o penales, entre otras).”⁹⁹

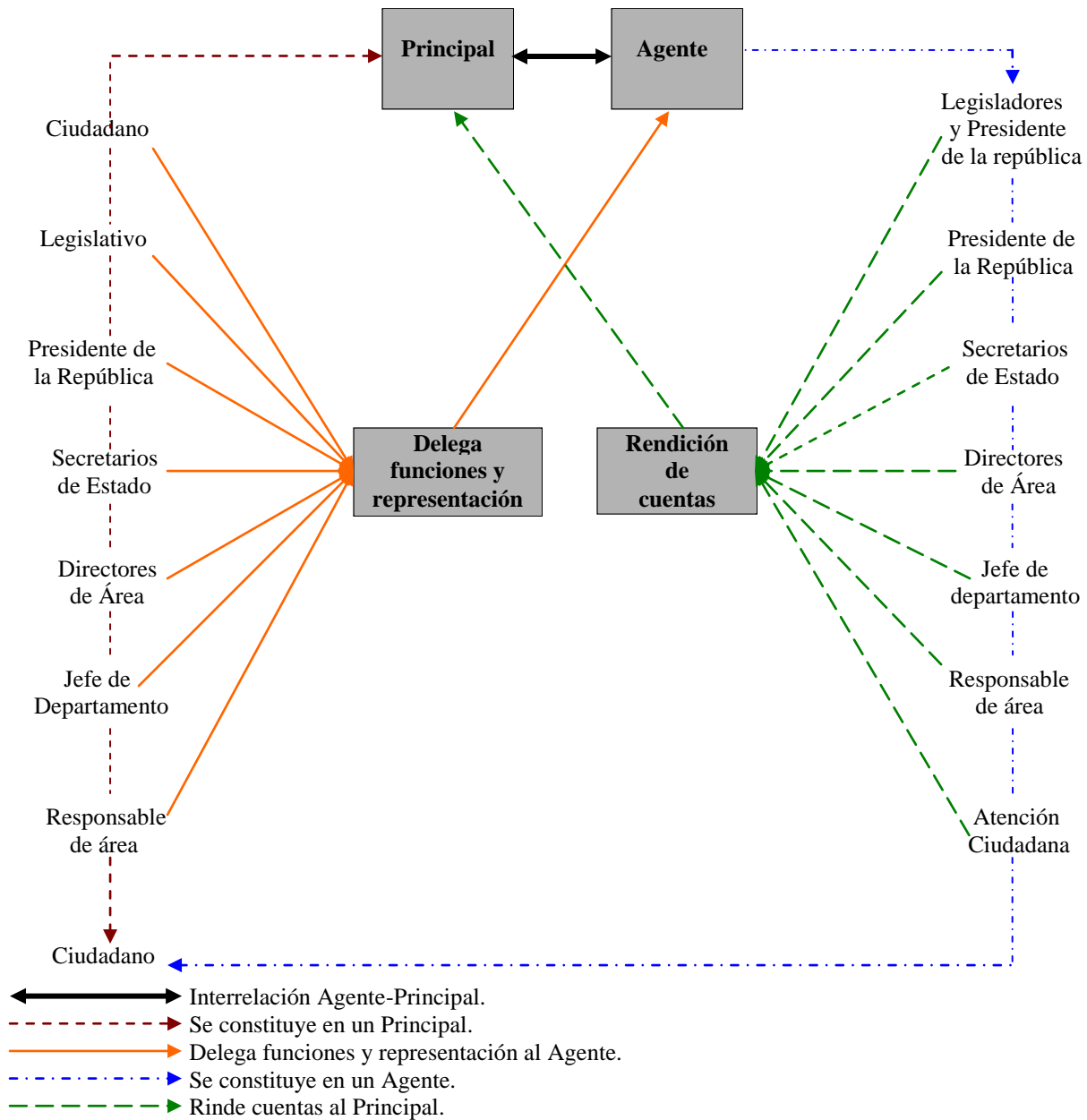
Desagregando, la *delegación* y *representación* confluyen por la cadena que da forma exógena y endógena al Principal y Agente. El primero elige por medio del voto a los segundos: Presidente de la República y Legisladores, para delegarles la representación política, una vez que están en el cargo, y la relación se transfiere ya que el Principal lo constituye el poder Legislativo y su Agente el poder Ejecutivo, que a su vez pasa a ser Principal ya que delega la representación a los Secretarios de Estado que serían sus Agentes, y después, ellos pasan a ser Principales y los Directores de área sus Agentes y así sucesivamente hasta llegar al último eslabón de la cadena jerárquica donde el último, Agente (operativo) es quien establece el contacto final con el Principal quien es titular de la relación. (Véase, esquema 3).

En esa larga cadena queda implícito el comportamiento táctico, estratégico, y oportunista de los Agentes que se da a través de los canales institucionales, donde es posible la asimetría de información, que racionalmente trasciende a la cadena jerárquica y a los poderes estatuidos, es decir, conviene a los distintos Agentes funcionar así para evitar ser llamados a cuentas argumentadas y razonadas, por sus actos. Lo que genera elevar los costos de transacción y de agencia en la correlación A-P con la RDC.

Una vez que se tiene el esquema sobre la cadena A-P es elemental mencionar que en el mercado de bienes y servicios, funciona algo similar sólo que aquí un Agente primordial es la Institución que favorece al Agente y Principal en sus negociaciones contractuales. Es decir, amortigua costos de transacción que implica un contrato y una serie de consideraciones que se explicaron en el primer capítulo. Ahora bien, el esquema recalca que en el ambiente electivo las problemáticas entre Agente y Principal son mucho mayores a las que se puede dar al interior de una institución, a pesar de que se mantenga el comportamiento estratégico y oportunista. Por ello, cumplir con la transparencia de los asuntos públicos, es el incentivo de acceso a la información pública gubernamental, por parte de los Principales mismos que tienen en puerta un derecho fundamental para cambiar las condiciones existentes, y su sentido mentado de cosas.

⁹⁹ *Ibid.*, p. 13-14.

Esquema 3
Cadena Agente-Principal: política (exógena) y administrativa (endógena).



Por todo lo anterior, la RDC va de manera ascendente a la transparencia y esta de manera descendente a la RDC por las siguientes razones:

1. Los Agentes, por el sólo hecho de tener una alta responsabilidad pública, política-administrativa deben rendir cuentas sobre sus decisiones y acciones públicas, que se dan en las instituciones en el ámbito organizacional. En consecuencia, el derecho de acceso a la información pública es el aliado de la transparencia ya que no solo la fomenta, si no que da a conocer la

documentación que sustenta: decisiones, acciones y resultados, su límite esta en la razón de Estado.

2. El funcionamiento de los controles de *accountability* –horizontal de balance y asignación–, y de –control vertical a través del voto–. En dirección de los pesos y contrapesos entre poderes da forma a la RDC ya que se actúa para conocer y saber lo que se dirime entre poderes, más allá de contar con fuentes alternativas de información, es decir, permite la información de primera mano, a través de la transparencia.

3. Y al ser la RDC de forma *ex-post*, una vez que se han concluido las políticas y los cargos electivos, la transparencia permite hacer funcionar a la plataforma completa: *ex-ante* y *simultánea* sobre las decisiones y acciones para evaluar la calidad de ambos razonamientos. Es decir, la interrelación sobre información, justificación y sanción se vuelve indisoluble.

Finalmente, su puede decir que la RDC se constituye en el antesala de la transparencia ya que consiste en pasar del umbral del castigo a las instituciones, a los individuos, es decir, ya no importa si su paso es transitorio en aquéllas. Por ello, dentro del abanico de derechos y beneficios de contar con un Estado Democrático de Derecho hay uno que permite la maximización de otros, ese es el derecho de acceso a la información de los asuntos públicos que acompaña la transparencia. Donde el fin es bajar la incertidumbre y pasar al riesgo, y de ser posible a la certidumbre sobre lo que hacen, dicen y documentan los distintos Agentes en la esfera pública, en dirección de evaluar la calidad de las decisiones y acciones con el gasto público, más allá de un sentido mentado de cosas o un arreglo a fines y/o valores.

2.3 ¿Qué es la Transparencia, como parte de un derecho ciudadano?

Después de haber descrito las bases de la RDC y la importancia que tiene conocer y saber las explicaciones y justificaciones sobre lo que realizan los servidores públicos en las instituciones que se involucran. La transparencia y el acceso a la información pública permiten conocer y acceder a la parte sustantiva –la documentación pública–, que sustenta las decisiones y acciones a nivel institucional y organizacional, es decir, lo que acontece en los distintos niveles jerárquicos. Sin perder de vista que hay un comportamiento racional, estratégico y oportunista del Agente, para manejar la información a su interés como buen buscador de renta.

Ahora bien, para iniciar el derecho de acceso a la información pública (DAIP) y la transparencia, son cosas distintas que se complementan a la vez, por lo que cabe hacer su

distinción para evitar un manejo desordenado. El primero, proviene: “[...] del largo recorrido por el que transitó la interpretación de las reformas al artículo 6o. constitucional, relativas al derecho a la información, desde que éstas se promulgaron en 1977 y hasta que la Suprema Corte de Justicia de la Nación concluyó, casi cuatro lustros después, que efectivamente existía ese derecho que le permitía a los mexicanos conocer la información producida y controlada por los poderes públicos.”¹⁰⁰ En ese orden, para comprender de manera amplia el DAIP, se proponen tres supuestos, pasivo, activo y coactivo, en una explicación metódica, el primero:

“[...] se refiere a las obligaciones que asumen los poderes públicos en relación con la información que producen y que deben poner a disposición de la sociedad sin que ésta lo requiera por medio de un procedimiento específico. El elemento pasivo del derecho a la información no debe confundirse con las políticas de comunicación social que forman parte de la acción pública, a través de las cuales los gobiernos intentan influir en la conformación de la agenda pública.”¹⁰¹

La cita previene, dos cosas: explícitamente sobre la RDC y el DAIP, significa la no espera de solicitudes de información para publicar la información, el asunto central es el tipo y la calidad de la misma, lo segundo es que las campañas de comunicación social de los Agentes, sólo especifican logros acerca de la gestión que realizan o realizaron (regularmente por televisión), sin embargo, como son excesivamente concretas, no se debe asumir que sus resultados son suficientes, y por ello cumplen con la transparencia. Por ende, el ejercicio del DAIP es primordial para conocer y saber los pormenores de manera *ex-ante*, *simultánea* y *ex-post*, sobre un mundo de decisiones y acciones públicas de los Agentes, más cuando su sustento son recursos económicos públicos.

El otro, supuesto es el activo que señala: “[si] la información pública que requiera el ciudadano no [está] disponible de manera permanente y gratuita, el derecho de acceso a la información pública debe contemplar la existencia de medios procesales suficientes para que los poderes públicos la provean mediante la actuación de los ciudadanos interesados en obtenerla.”¹⁰² En este caso, para que ello funcione se necesita de un *enforcement* garante que haga cumplir las reglas formales del DAIP y la transparencia. Ese Agente, en el caso de México, es el IFAI y los órganos de transparencia a nivel estatal, y segundo de un Principal que active el DAIP para que no se quede como un buen propósito institucional y jurídico, es más que no sea un bien ideal y que esa participación no sea limitada al espacio territorial inmediato.

¹⁰⁰ Merino Mauricio, “Muchas políticas y un solo derecho”, en Sergio López-Ayllón (coord.), *Democracia, Transparencia y Constitución*, México, UNAM y IFAI, 2006, p. 128.

¹⁰¹ *Op. cit.*, p. 130.

¹⁰² *Ibid.*, p. 137.

Y del supuesto coactivo, se destacan: “[...] las [cualidades] que están vinculadas de manera directa con la garantía del derecho fundamental, en tanto que integran su elemento coactivo; [...] facultades que las leyes conceden a los órganos estatales de acceso a la información pública para establecer criterios de clasificación de la información pública y para sancionar a los funcionarios que eventualmente se nieguen a cumplir con la ley.”¹⁰³ Aquí se hace explícito el papel del Agente garante del DAIP, como un *enforcement* que haga cumplir la ley. No obstante, el dilema se centra en los criterios para clasificar la información (razón de Estado), es decir, si consiste en criterios laxos que resguarden el interés público (como señala la regla formal) o son parte de criterios de autocomplacencia con una opacidad racional.

En otras palabras, la clasificación de la información: “[...] significa que los órganos que producen la información pública están en condiciones de fijar sus propios criterios para decidir sobre la forma en que habrá de manejarse y controlarse, desde su origen hasta su posible clasificación como reservada o confidencial.”¹⁰⁴ Por consiguiente, el DAIP solventa la incertidumbre que esto pueda generar a los Principales, por ejemplo, si los criterios se homogenizan, para cumplir con la transparencia de forma adjetiva y sustantiva. En virtud de ello el DAIP básicamente: “[es] un conjunto de normas jurídicas que permiten analizar los registros y datos públicos en posesión de los órganos del Estado”.¹⁰⁵

Considerando lo anterior, el fundamento del DAIP se sostiene por una sencilla razón: “Si la información fuera perfecta y el ejercicio del poder transparente, no habría necesidad de exigir cuentas a nadie. [por ello] La demanda por la rendición de cuentas, la demanda por hacer transparentes hechos y razones, surge por la opacidad del poder. [ya que] en el mundo real de la política, la mayoría de las cosas no están accesibles a la observación directa.”¹⁰⁶ Por la conducta estratégica y oportunista de los Agentes gubernamentales y políticos, como se ha descrito.

Para poder abordar en qué consiste la transparencia y poder explicar como parte de un derecho ciudadano, cabe precisar brevemente las distinciones entre lo privado, íntimo y público de forma conexas, como límites propios de la transparencia, para comenzar lo privado se

¹⁰³ *Ibid.*, p. 143.

¹⁰⁴ *Ibid.*, p. 144.

¹⁰⁵ José Antonio Aguilar Rivera, *Transparencia y Democracia: claves para un concierto*, México, IFAI, (Col. Cuadernos de transparencia, 2), 2006, p. 11. Del mismo modo, el DAIP: “[...] se refiere al derecho fundamental que tienen las personas para conocer los documentos que se desprenden de la operación de la administración pública.” Mauricio Merino, “El desafío de la transparencia organizacional”, en Miguel Carbonell (coord.), *Hacia una democracia de contenidos: la reforma constitucional en materia de transparencia*, México, UNAM, InfoDF, IFAI, 2007, p. 135.

¹⁰⁶ Andreas Schelder, *op. cit.*, p. 27.

fundamenta a partir: “[que] lo privado es una creación del Estado, mediante la ley. Se configura por un acto de autoridad. Eso implica que puede modificarse y que, en cada caso, debe darse una justificación, debe explicarse por qué razón esa materia no es objeto de interés público, de modo que los particulares pueden decidir al respecto con entera libertad.”¹⁰⁷ Asimismo, lo privado:

“[es] el espacio de libertad que necesita una persona para llevar una vida digna, autónoma. [además] En los asuntos privados tenemos derecho no sólo a decidir por nuestra cuenta, sino a guardar en secreto lo que hacemos. [ya que] lo privado es producto de una decisión legislativa que se justifica en su fundamento último como protección de la dignidad personal. [donde] las actividades de la vida privada se desbordan hacia todos los campos de la vida social. [y] para requerir que se ponga un límite a la libertad personal; en mucho, se trata de un juicio fáctico: si hay violencia, por ejemplo, está justificado romper la privacidad de un domicilio, si hay sospechas fundadas de actividad delictiva está justificado romper el secreto bancario.”¹⁰⁸

El sentido de lo privado, obliga a recuperar que las instituciones constriñen las preferencias, decisiones, y acciones de los individuos a través de la estructura de incentivos y el diseño de reglas por los apetitos endógenos que subyacen, en ellos. Además, que el Estado Democrático de Derecho permite una libertad acotada, ya que los individuos por sí solos no pueden conducirse –por sus pasiones naturales–, por ello, la regulación que diseñan los Agentes políticos debe ser clara para todos los actores en la vida pública y privada. Así pues, lo privado, es secreto, sin embargo, se hace público ya que *de facto* al haber un acto que violente los derechos de otros o el orden público, la acción consiguiente es el castigo por medio de leyes coercitivas que el Estado tiene facultad, para resolver las contingencias privadas, o sea, es la relevancia de la vida privada.

Por tanto, la razón: “[...] de lo privado es objetiva, mientras que la definición de lo íntimo es relativa [...]”¹⁰⁹ Si lo privado es lo que concierne a lo secreto de los Principales, lo íntimo: “[...] es, por lo pronto, el ámbito de los pensamientos de cada cual, de la formación de decisiones, de las dudas que escapan a una clara formulación, de lo reprimido.”¹¹⁰ Es decir, esa consideración al Estado, no le interesa ya que los sentimientos de sus Principales –son para sí, nada mas–, en consecuencia: “El espacio privado se forma sólo cuando el Estado puede desentenderse de los asuntos religiosos, de los lazos comunitarios, de linaje o de parentesco.”¹¹¹

¹⁰⁷ Fernando Escalante Gonzalbo, *El derecho a la privacidad*, México, IFAI, (Col. Cuadernos de transparencia, 10), 2006, p. 11.

¹⁰⁸ *Op. cit.*, pp. 10-12.

¹⁰⁹ *Ibid.*, p. 14.

¹¹⁰ Ernesto Garzón Valdés, *Lo íntimo, lo privado y lo público*, México, IFAI, (Col. Cuadernos de transparencia, 6), 2006, p. 15. El autor, se detiene a distinguir: “Si lo íntimo estaba caracterizado por su total opacidad, lo que caracteriza a lo público es la transparencia.” *Op. cit.*, p. 18

¹¹¹ Fernando Escalante Gonzalbo, *op. cit.*, p. 15.

En ese espacio: “La privacidad es el ámbito donde pueden imperar exclusivamente los deseos y preferencias individuales.”¹¹² Sin embargo:

“[...] el Estado tiene derecho a reunir información sobre la vida privada de sus ciudadanos, pero exclusivamente en lo indispensable para las funciones públicas. Es decir que puede pedir la información necesaria para la identificación: para el Registro Civil, para entregar pasaportes y credenciales de elector; puede pedir la información que hace falta para la acreditación pública: licencias, permisos, títulos; puede pedir información para asegurar el cumplimiento de las obligaciones fiscales y militares. [no obstante] la protección de la intimidad puede entrar en conflicto con la libertad de expresión, con la función pública del periodismo, con el derecho a la información y la necesidad de transparencia de la vida pública. [por ejemplo] el estado de salud del Presidente es asunto de interés público y es obvio que el historial médico de cualquier funcionario debe estar protegido, como cosa íntima. Pero no se puede descartar que tenga importancia, porque pueda afectar seriamente a su desempeño.”¹¹³

En ese ámbito el Estado institucionalmente debe: “Actuar con apego a la justicia [para] no invadir la esfera particular de otro sujeto, la esfera de su propiedad.”¹¹⁴ Así pues de lo público, íntimo y privado, se destaca que el espacio público: Es lo común, lo general contra lo individual y lo particular, lo visible *versus* lo oculto, y lo abierto contra lo cerrado. Por ende, el espacio público hace referencia tanto a sitios comunes, compartidos, compartibles (plazas, calles, foros) como a aquellos donde aparecen, se escenifican o ventilan, entre todos y para todos, cuestiones de interés común, como sucede en las instituciones públicas y los órganos representativos.¹¹⁵

Ese espacio público tiene implicaciones en la vida nacional, local y social que cada Principal decida para sí. A saber, lo público consiste en: “La publicidad [que] es, desde luego, la cualidad o atributo de lo que es o puede hacerse público. Hacer algo público significa, en su sentido más amplio, trascender el ámbito privado de las ideas, los argumentos, las propuestas y las razones para entrar en un espacio social de conocimiento y aceptación.”¹¹⁶ En ese orden de cosas, hablar de asuntos públicos significa hablar de razón pública, respecto de la publicidad:

“[...] en su sentido estricto no es otra cosa que el uso público de la razón, o, dicho de manera más clara, la discusión o argumentación sobre asuntos públicos con el uso de razones públicas o publicables, ya sea por parte de los oficiales del Estado, ya sea por parte de los actores de la opinión pública. El riesgo mayor al que se enfrentan las evaluaciones normativas es el de convertirse en utopías, es decir, en modelos sociales perfectos pero irrealizables.”¹¹⁷

¹¹² Ernesto Garzón Valdés, *op. cit.*, p. 17. Sumando: “La libertad de los modernos es el derecho de cada quien a hacer su propia vida, sin interferencia de la colectividad. [asimismo] La libertad, cualquier libertad, es un derecho porque todos pueden disfrutar de ella, con la misma extensión y con las mismas garantías. [por ende] al comprometerse a proteger ese espacio privado, el Estado defiende la autonomía de los individuos como condición básica del orden.” Fernando Escalante Gonzalbo, *op. cit.*, pp. 16, 18 y 24.

¹¹³ *Ibid.*, pp. 38-39 y 41.

¹¹⁴ Jesús Rodríguez Zepeda, *op. cit.* p. 30.

¹¹⁵ Cfr en Nora Rabotnikof, “*El espacio público y la democracia moderna*”, México, IFE, 2003, pp. 11-12.

¹¹⁶ Jesús Rodríguez Zepeda, *op. cit.*, p. 36.

¹¹⁷ *Ibid.*, p. 42. Asimismo: “Los requisitos del uso de la razón pública sólo se aplican en tres terrenos claramente definidos: 1) el discurso de los jueces, en especial los de la Suprema Corte en sus decisiones; 2) el discurso de los gobernantes y, en especial, de los jefes ejecutivos y los legisladores, y 3) el discurso de los candidatos para puestos

Con base en la narrativa descrita, se toman algunas definiciones y caracterizaciones sobre la transparencia, para abordar de manera analítica la maximización y utilidad del DAIP, en este caso para los Principales, y por que no hasta para los mismos Agentes.

a) Transparencia es una condición, un estado en el que se encuentra la información. [es] la condición de abrir y hacer accesible la información generada por, o vinculada con, las diferentes instituciones del Estado al escrutinio público.¹¹⁸

b) La transparencia, acepta la pluralidad y el disenso en opiniones como una característica inherente y positiva de la política democrática.

c) La transparencia fortalece al gobierno al permitirle conocer de manera más exacta los deseos de los gobernados.

d) La transparencia no sólo sirve para exponer las fallas y errores de los representantes y gobernantes al ojo público; también es, bien vista, un recurso para ellos.

e) La transparencia es una práctica o un instrumento que utilizan las organizaciones para publicar o volver público cierto tipo de información o bien para abrir al público algunos procesos de toma de decisiones.¹¹⁹

f) La transparencia facilita el trabajo de la prensa, pues ésta es la más importante divulgadora de la información en manos del gobierno. Por el otro, permite a cualquier ciudadano, de manera directa, tener acceso a aquellos datos que le importan de manera particular.¹²⁰

g) La transparencia no implica rendir cuentas a sujetos específicos, sino más bien sugiere un sistema que ponga la información a disposición de aquellos que quieran consultarla para que cualquier ciudadano pueda detectar posibles irregularidades en el desempeño del gobierno y exigir una mejor rendición de cuentas.¹²¹

h) Transparencia en la información pública es mucho más que acceso a la información. Transparencia implica en todo caso la incorporación a la interacción social de un criterio formal e informal, organizacional y político, por generar confianza en los intercambios entre sociedad y gobierno y dentro de la propia sociedad. El instrumento principal de la transparencia sería el

públicos y el de sus jefes de campaña, en especial en su oratoria pública, en las plataformas partidistas y en las declaraciones políticas.” *Ibid.*, p. 50.

¹¹⁸ Manuel Alejandro Guerrero, *Medios de comunicación y la función de transparencia*, México, IFAI, (Col. Cuadernos de transparencia, 11), 2006, p. 11.

¹¹⁹ José Antonio Aguilar Rivera, *op. cit.*, pp. 11, 17-18 y 20.

¹²⁰ Manuel Alejandro Guerrero, *op. cit.*, p. 28.

¹²¹ Rodolfo Vergara, *La transparencia como problema*, México, IFAI, (Col. Cuadernos de transparencia, 5), 2006, p. 40.

criterio fundamental de maximización del flujo e intercambio de la información y de las posibilidades de comunicación entre los actores sociales u organizacionales. La transparencia es un criterio (tan importante en una sociedad democrática como el de eficiencia) y a la vez un valor: la búsqueda de la maximización de la apertura de la información socialmente relevante.¹²²

i) La “transparencia opaca” (o difusa) se refiere a formas de difusión de información oficial que no revelan cómo se desempeñan las instituciones en la práctica, ya sea en términos de cómo se toman decisiones o de cuáles son los resultados de sus acciones. [...] también se refiere a la información que sólo se divulga nominalmente, o a la que se divulga que no resulta confiable.

j) La “transparencia clara”, en cambio, se refiere tanto a programas que dan a conocer información confiable y accesible sobre el desempeño institucional, precisando las responsabilidades de sus funcionarios, particularmente en lo relativo a la toma de decisiones, así como al destino real de los recursos. [...] echa luz sobre el comportamiento institucional de tal modo que permite a los actores interesados (funcionarios, tomadores de decisiones, beneficiarios) puedan revisar estrategias de cambio constructivo para la institución. [...] la “transparencia clara” por sí sola no garantiza una rendición de cuentas en la práctica, la cual, para que efectivamente ocurra requiere de la intervención de otra serie de actores públicos.¹²³

k) La transparencia es un incentivo que permite la generación de sujetos jurídicos cognoscitivos de los asuntos públicos.

l) La transparencia maximiza, el resto de los derechos. Dado que la práctica del DAIP involucra necesariamente conocer y saber acerca del abanico de derechos que los ciudadanos pueden alcanzar para sí en su distinción y exigencia, sean individuales y/o colectivos.¹²⁴

En consideración de dicha presentación, se alude a la importancia sustantiva que tiene la transparencia más allá de la frontera procedimental, se concentran cuatro variables básicas: la transparencia democrática, institucional, organizacional y social. La transparencia favorece la disminución de incertidumbre e “ignorancia asumida” sobre lo que sucede en las organizaciones e instituciones, y acontece en el mercado político, uno, porque el Estado Democrático de Derecho permite el disenso y consenso de la pluralidad heterogénea, compuesta de una sociedad compleja

¹²² David Arellano Gault, “Transparencia y organizaciones gubernamentales”, en John M. Ackerman (coord.), *Más allá del acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y Estado de Derecho*, México, Siglo XXI, 2008, p. 263.

¹²³ Jonathan Fox, *op. cit.*, pp. 191-192.

¹²⁴ Definiciones propias.

con n necesidades e intereses, dos, porque está en la transparencia, el incentivo a formar a un sujeto jurídico cognoscitivo, a pesar de sus límites racionales, sobre el acontecer público.

Además, la transparencia se convierte en una fortaleza que maximiza *de facto* el resto de los derechos, ya que el Principal puede increpar a los Agentes de manera *ex-ante*, *simultánea* y *ex-post*, es decir, que sean incisivos, sobre las decisiones tomadas, es más, cuáles fueron los criterios y parámetros de aquéllas, qué fines se buscan, etc. Todo en virtud de la calidad de repuestas a distintos problemas de la vida social, desde luego de acuerdo a su interés. No obstante, su debilidad se centra en la maximización de la Razón de Estado, ya que si se hace prevalecer la reserva de información, la asimetría diluye el espíritu inquisitivo de la transparencia, en un acto digno de títeres. Por ello, la utilidad práctica de la transparencia, es para los Principales, un canal institucional que lleva a distinguir los derechos y exigirlos a la vez.

Ahora bien, desde la perspectiva del mercado político, la transparencia también favorece a los Agentes porque pueden manejar la información políticamente para obtener rentas públicas y privadas. En ese sentido, por ejemplo, pueden tener en consideración cuáles son las inquietudes de los Principales, por ejemplo, las solicitudes de información, pueden ser un indicador a considerar para diseñar las respuestas que requieren y demandan los Principales que implícitamente conforma una base clientelar para elecciones venideras, en esto radica la utilidad para ellos.

En lo institucional, el DAIP y la transparencia de manera más amplia, permiten conocer y saber lo que generan ó han generado las instituciones integrantes del Estado, es decir, favorece que cualquier Principal pueda tener acceso a los archivos públicos directamente, sin necesidad de un intermediario como serían los medios de comunicación, mismos que pueden ser aliados, siempre y cuando no sean tendenciosos. Y en lo social la virtud de la transparencia es la información de primera mano como parte de un derecho ciudadano, sobre el proceso de toma de decisiones y acciones públicas. La cuestión está en los detalles: que tipo de información se clasifica, reserva o pública.

Un gobierno transparente sirve de muy poco si la ciudadanía no es capaz de elevar su nivel de discusión y su capacidad para construir buenas razones y argumentos.

Jesús Rodríguez Zepeda

2.3.1 La transparencia y su trascendencia.

En el apartado precedente se ha revisado la plataforma sobre la transparencia, con base en los supuestos pasivo, activo y coactivo que se proponen para comprender el DAIP, pasando por una distinción mínima, sobre las bases del espacio privado y público. Sumado a lo íntimo para encauzar la utilidad de aquella. Del tal modo, queda plantear su trascendencia a nivel organizacional. Por ello, este último apartado se aborda a partir de la problematización que enfrentan las instituciones para implementar cambios organizacionales que requiere y exige la transparencia, *versus* el comportamiento estratégicamente oportunista.

Al respecto el DAIP y la transparencia, no sólo favorecen el conocimiento público sobre lo que acontece en la vida endógena de las organizaciones. También, orientan al decisor en razón de disminuir los costos que se generan, cuando hay que implementar cambios, para erosionar el *status quo* de rutinas organizacionales institucionalizadas, que pasan de lo formal a lo informal. Más allá de la incertidumbre que se por la decisión. Ya que la virtud de la transparencia está en abrir los archivos públicos, para su consulta y análisis, es decir, la opacidad no es una buena anfitriona porque, representa desconfianza y afecta a la RDC y el círculo recíproco del Estado: Agentes, Principales, Instituciones y Estado Democrático de Derecho.

Ahora bien, rebasar la frontera de la “transparencia opaca” a la “transparencia clara”, sin duda es una tarea ardua para la institución y sus Agentes, el dilema se centra en la segunda, en qué sentido, en la implementación y ejecución de una política de transparencia, que busca endogenizar e institucionalizar a los individuos, racionales y oportunistas con esta. Dado que el argumento central, considera:

“[...] los servidores públicos y los políticos son fundamentalmente actores interesados (políticamente) y por lo tanto resistentes a la transparencia. Está en su racionalidad esconder la información, guardarla por secreto burocrático, dado que la “opacidad” les conviene. La receta es simple: es una batalla entre la “sociedad” por abrir a sus servidores públicos y políticos a la transparencia. Dado que siempre estará en su interés esconder la información, ser opacos, es necesario crear los incentivos (positivos, pero sobre todo negativos, es decir, castigos y amenazas) para hacer “racional” por parte del servidor público o político el no resistirse a la “luz”.¹²⁵

¹²⁵ David Arellano Gault, *op. cit.*, p. 264.

La cita previa, sintetiza las razones que se han vertido acerca de la racionalidad a la que acuden los distintos Agentes, es decir, se conjuga una problemática: la institucionalización de la transparencia dentro de la racionalidad descrita que da pie a que los Agentes perciban de forma distinta el fin de los objetivos institucionales transparentes. Dado que es mejor tener control de los espacios de incertidumbre, es decir, estar del lado de opacidad, poder y dominación.

Por tales motivos, hacer de la transparencia una especialización endógena que maximice la lógica de ser transparente, requiere asumir costos de transacción, evidentemente, para que no sean onerosos se necesita que los incentivos sean claros para evitar el incumpliendo de los objetivos que exige la transparencia. Para ello, la organización para hacer posibles esos cambios institucionales tiene que considerar dos cosas: “[que] la información está distribuida de manera desigual dentro de la organización, unos tienen información que otros ignoran y viceversa.”¹²⁶

Ello incide directa o indirectamente, en el tomador de decisiones, por una sencilla razón: “Cuanta mayor sea la ignorancia del superior sobre el tema, mayores las probabilidades de que su subordinado aproveche la situación, ya que la posibilidad de ser descubierto y puesto en evidencia es pequeña.”¹²⁷ Lo que hace evidente el oportunismo: “[ya que] el interés racional de los burócratas el actuar estratégico, sobre todo (aunque no exclusivamente) en cuestiones de información. En otras palabras, es interés estratégico, no una actitud “disfuncional”, controlar la información y su acceso [...] incluso crear y defender las propias asimetrías de información que convengan a tales intereses.”¹²⁸

En ese orden de ideas la organización necesita hacer transparentes sus procedimientos a los Principales, en lo trascendente –cómo, para qué y en dónde se gasta el dinero público–, para ello, inevitablemente necesita de una política de transparencia la propuesta refiere:

“[...] las decisiones y los procesos asumidos por los poderes, las dependencias y los órganos democráticos de responsabilidad (en sus distintas acepciones), publicidad e inclusión dentro de su propia organización. El primero reclama un conjunto de garantías para afirmar la igualdad de los ciudadanos ante la ley; pero la segunda exige un proceso de adaptación diferenciado a partir de las estructuras orgánicas, los recursos, las regulaciones, los objetivos, las rutinas y las condiciones organizacionales que le son propias. [ya que] El derecho supone la existencia de información a la que pueden acceder los ciudadanos [...]”¹²⁹

¹²⁶ Rodolfo Vergara, “El redescubrimiento de las...”, *op. cit.*, p. 18. Al respecto: “No es extraño que el flujo de información en los gobiernos complejos y fragmentados pueda ser un problema, ya sea por ineficiencia de las rutinas diseñadas para compartir información o por los intereses políticos de las dependencias y rivalidades entre funcionarios.” *Ibid.*, p. 32.

¹²⁷ *Ibid.*, p. 21.

¹²⁸ David Arellano Gault, *op. cit.*, p. 268.

¹²⁹ Mauricio Merino, “La transparencia como política pública”, John M. Ackerman (coord.), *Más allá del acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y Estado de Derecho*, México, Siglo XXI, 2008, p. 241.

Por consiguiente, hacer posible la política de transparencia conlleva centrar la atención en el diseño e importancia de los incentivos, evidentemente en consideración del marco de reglas formales e informales, y en la fragmentación que pasa por los canales institucionales, ya que: “[...] si no existen los incentivos específicos para una acción transparente, los actores burocráticos [y políticos] no tendrán interés racional en actuar de otro modo.”¹³⁰

Ahora bien, en ese ambiente de cosas, el tomador de decisiones debe considerar la dinámica organizacional para hacer posible los cambios que pretendan implementarse, en tanto, efectividad y funcionalidad de la transparencia, es decir, el poder endogenizar la práctica de ser transparentes por la de opacidad, requiere, considerar: “[que] el nuevo diseño organizacional será más sencillo de llevar a la práctica en la medida que los cambios propuestos sean claros, simples y pertinentes a los objetivos. [por otro lado] Si se plantean cambios radicales, complejos y a ser implementados en poco tiempo, lo más probable es que la organización se adapte simulando cumplir, pero sin hacerlo efectivamente.”¹³¹

Lo que implica para la institución hacer inversiones, para monitorear y evaluar a los distintos Agentes que quieran hacer evidente su actuación discrecional y autocomplaciente con la opacidad *versus* la política de transparencia, sin embargo, hay que recalcar que su implementación no es mecánica, ya que la problemática organizacional se centra en erosionar las rutinas que se han institucionalizado, mucho antes de la llegada de la transparencia sobre el actuar público. Asimismo, sí la institución pretende reducir sus costos de transacción, el respaldo de los Principales su vuelve su aliado, ya que estos a través de la práctica cotidiana del DAIP, favorece que los distintos Agentes se ocupen de cumplir con la transparencia, y nadie pretenda ocultar información para sí.

Por consiguiente, se ha planteado: “El éxito de esta batalla [se conjuga] entre los “racionalmente opacos” y los “racionalmente transparentes” [y] se convierte en el camino básico, en el esquema predominante. Desde este punto de vista, para la burocracia, la única manera de aceptar racionalmente el cambio, es que calcule que los costos de ser opacos comienzan a ser más altos que los costos de hacerse transparentes.”¹³² Por un lado, a los Agentes “racionalmente

¹³⁰ David Arellano Gault, *op. cit.*, p. 269. Ya que ante: “[...] cualquier oportunidad, ante cualquier resquicio, racionalmente, la burocracia, como actor interesado, buscará proteger la esencia de su poder: el oportunismo derivado de las asimetrías de información que le permite el diseño institucional del aparato administrativo en una democracia.” *Ibid.*, p. 271.

¹³¹ Rodolfo Vergara, *op. cit.*, p. 25.

¹³² David Arellano Gault, *op. cit.*, p. 270.

transparentes” es de utilidad a nivel organizacional para efectos de cargos públicos: ascendencia y permanencia en la escalafón organizacional o para “brincar” de un cargo a otro –como sucede con muchos Secretarios de Estado–, en la administración pública federal y local, además, el ser transparentes conlleva *de facto* beneficios a la propia institución que descienden directamente en todos los escalafones organizacionales, es más los calificativos exógenos pueden ser favorables, en la creación de mitos organizacionales.

El otro lado de la moneda está con los “racionalmente opacos” desde de la perspectiva de la transparencia los costos son muy altos, porque ser autocomplacientes con la opacidad es contraproducente, por ejemplo, si se aspira al mercado político, la exposición de un Agente bajo estas condiciones, conlleva tener “nulas” posibilidades en los cargos electivos, pero como sabe el Agente racional que hay temporalidad para ello, entonces actuara, sumándose de forma fáctica, táctica y estratégica sea simulando, resistiéndose o adaptándose al contexto organizacional o político en aras de sus intereses racionalmente oportunistas.

Por esas razones: “[...] lograr la transparencia es una batalla, una guerra por transformar los incentivos para hacer costosa a la opacidad y, con ello, transformar a la transparencia como una preferencia obligada [entres los distintos Agentes].”¹³³ Es decir, si: “[...] a la transparencia en la producción, manejo y distribución de la información no se asume como un recurso estratégico y compartido por la organización, cabe advertir el riesgo de que sus agentes tiendan a manipularla para responder a sus intereses específicos, sin que existan posibilidades prácticas de impedirlo.”¹³⁴

En ese sentido, si la importancia de la transparencia radica en abordarla y endogenizarla como un recurso estratégico, a los Agentes conviene a pesar que los cambios puedan ser abruptos a las rutinas, para generar cooperación con los “transparentes” sumando a los “opacos” a seguir dicha conducta *versus* el bloqueo a los Agentes que pretendan un *status quo* con la finalidad de ser opacos y boicotear los objetivos institucionales, a través de los canales institucionales, ya que pueden afectar la reciprocidad, estabilidad y consecución institucional. Más cuando el DAIP junto a la transparencia, favorecen: “[que] los procedimientos y las actividades rutinarias, así

¹³³ *Ibid.*, p. 271.

¹³⁴ Mauricio Merino, “El desafío de la transparencia...”, *op. cit.*, p. 136. Al respecto, el autor especifica: “Tanto así que, de hecho, buena parte de la justificación de los distintos sistemas de auditoría *ex post* que se practican a las organizaciones públicas, está sustentada en el reconocimiento de ese riesgo: ante la falta de una cultura y de prácticas arraigadas de transparencia organizacional, los auditores están obligados a reconstruir los procedimientos seguidos y la forma en que se adoptaron decisiones, para verificar que efectivamente hayan respondido a las normas exigibles.” *Ibid.*

como los procesos decisorios y las decisiones tomadas por los entes públicos, deberán que dar documentados de manera fiel a la forma en que se realizaron y deberán ponerse a la disposición del público.”¹³⁵

Sin embargo, ante la racionalidad estratégica y oportunista de los Agentes, y sus intereses dinámicos quizá lo que puede ocurrir es que la política de transparencia sea:

“[...] una política que se limita a normar la entrega de información en los mínimos [y] no incrementa la utilidad social ni produce ningún valor agregado a los fines públicos, una visibilidad pública sin modificar la forma en que se produce y utiliza la información es, por definición, frívola, que una política de transparencia que no logra cambiar las rutinas es burocrática; y finalmente, que una política de transparencia que no asume el valor estratégico de la información es inútil.”¹³⁶

Por todo lo anterior, se concluye que los cambios endógenos a implementar deben contemplar las reglas formales e informales que abran la puerta a la endogenización de la transparencia, el logro de ello depende de la estructura de incentivos que orienten a los distintos Agentes a estar con la transparencia. El resultado de esos cambios, desde luego, no se dan *de facto* sino conllevan un proceso que puede o no resultar convincente a los intereses individuales o de coalición política endógenos, pero son necesarios para llevar a puerto a la transparencia, es decir, hacerla parte de las rutinas organizacionales en la cadena Agente-Principal.

Y como se ha dicho, si los Agentes tienen dentro de sus prioridades el resguardo de información para mantener su *status quo* que cobije a la opacidad y discrecionalidad de sus decisiones, acciones y resultados, el papel del Principal es conveniente en vista que permea la incertidumbre entre él y el Agente, por los intereses y rentas públicas y privadas que buscan mantener su oportunismo con él y otros Agentes. En otras palabras, evitar la atomización de los Agentes oportunistamente hace evidente que la práctica del DAIP es favorable a la transparencia y al círculo recíproco de cada uno de los actores que conforman al Estado. Dado que a menor opacidad mayor rendición de cuentas y transparencia y a la inversa mayor opacidad menor rendición de cuentas, transparencia y mucho menos acceso a la información sobre la cosa pública.

¹³⁵ Mauricio Merino, “En vísperas de la revolución informativa”, en Pedro Salazar Ugarte (coord.), *El derecho de acceso a la información mexicana: razones, significados y consecuencias*, México, UNAM y IFAI, 2008, p. 122.

¹³⁶ Mauricio Merino, “La transparencia como política pública”, en John M. Ackerman (coord.), *Más allá del acceso a la información pública...*, *op. cit.*, p. 243.

III. Transparencia en la Junta de Coordinación Política.

Una vez que se cuenta con la distinción entre RDC, transparencia y DAIP, se pasa a conocer cuáles son las obligaciones procedimentales que tiene la cámara de diputados como sujeto obligado, de acuerdo a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LTAIPG) y el Reglamento de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales de la Cámara de Diputados (RTAIP). En ese sentido, se inicia con descripción breve acerca de la llegada de la LTAIPG, para dar paso a un recuento de las distintas reformas que hasta el momento se han diseñado, además, de la distinción y consistencia de un archivo, y otras consideraciones para cerrar con las directrices de esta regla formal, para este caso de estudio.

Ahora bien, explicar y analizar los criterios institucionales que un sujeto obligado como la Cámara de Diputados –en particular sus Grupos Parlamentarios–, tienen con la transparencia, se debe a que su hechura orgánica, esta integrada por Agentes electos por medio del voto ciudadano, sin interesar el principio de mayoría relativa o proporcional, porque simple y llanamente cumplen una función representativa. Segundo, por el gasto público que es destinado a través de subvenciones, para sus funciones legislativas a estos grupos integrados por los Coordinadores Parlamentarios, mismos que a su vez hacen funcionar a la Junta de Coordinación Política de dicha Cámara.

En virtud de ello, sí los Agentes Políticos son los responsables del diseño, reforma, adición y derogación del marco regulatorio de la vida pública y privada, de *facto* tienen una doble responsabilidad. Primero, rendir cuentas de sus decisiones y acciones y segundo, hacerlas transparentes, más cuando manejan recursos públicos –económicos–, es decir, deben documentar el gasto peso a peso, desde luego con base en el procedimiento diseñado. Que va de las minutas a las facturas que dan cuenta del gasto público en este caso de cada Grupo Parlamentario (GP).

Evidentemente, durante el desarrollo de este capítulo, se retoman las premisas vertidas sobre la institución y organización, Estado de Derecho democrático, transparencia y demás subcategorías. De modo que permita sumar la relevancia que tiene endogenizar una política de transparencia, en aras de conocer y saber lo que acontece con el dinero público que gasta este órgano representativo, a través de sus GP, es decir, más allá de los informes estadísticos que sólo ofrecen una RDC reducida a sumas y restas. Dejando de lado lo sustantivo que exige la transparencia y el mismo DAIP.

3. La LTAIPG y la Cámara de Diputados como sujeto obligado.

La LTAIPG que hoy permite a los Principales, tener acceso a la información pública gubernamental en México, ha cumplido su décimo tercer año de vigencia, misma que ha transitado por seis reformas, donde el supuesto es mejorar la eficiencia y eficacia de la política de transparencia. Una de las virtudes de esas reformas, es la Ley Protección de Datos Personales en Posesión de Particulares, donde los incentivos negativos son sumamente onerosos a quien violente dicha regla formal, mismos que han generado debates públicos entre el IFAI y los particulares –empresas–, ya que aducen que ello les a generar costos de transacción, para poder cumplir con lo establecido dicha ley, sin embargo, el IFAI ha jugado un papel facilitador (capacitador) para el conocimiento de dicha norma y amortiguar esos costos.

Ahora bien, contar con una LTAIPG tiene su origen: “La Constitución de 1917 consagró en su artículo 6° la concepción tradicional de la libertad de expresión. Pasaron 60 años sin que este texto fuera modificado. Fue hasta 1977 que, como parte de las modificaciones constitucionales que se dieron con motivo de la entonces llamada “reforma política”, se incluyó en la parte final de ese artículo la frase ‘el derecho a la información será garantizado por el Estado’.”¹³⁷ Sin embargo, no se considero la praxis del DAIP en el texto constitucional y mucho menos una ley reglamentaria que dejase la coyuntura:

“[ya que] en una desafortunada decisión propia de la visión política predominante en aquellos años, la Suprema Corte de Justicia consideró que en esa reforma ‘no se pretendió establecer una garantía individual consistente en que cualquier gobernado, en el momento que lo estime oportuno, solicite y obtenga de los órganos del Estado determinada información’. Años después, la propia Suprema Corte rectificó este criterio. En una resolución que emitió con motivo de la matanza de un grupo de campesinos en Aguas Blancas, en el Estado de Guerrero, la Corte consideró que el derecho a la información exigía ‘que las autoridades se abstengan de dar a la comunidad información manipulada, incompleta o falsa, so pena de incurrir en una violación grave a las garantías individuales [...]’.”¹³⁸

En ese contexto jurídico-político: “Para finales de los años noventa la Suprema Corte había reconocido expresamente el derecho de acceso a la información. Sin embargo, existía un problema práctico: carecíamos de un procedimiento para ejercerlo. Fue necesario esperar hasta el año 2002 para que éste se creara con la aprobación –mediante el voto unánime de todos los Grupos Parlamentarios en el Congreso– de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.”¹³⁹

¹³⁷ Sergio López-Ayllón, *El acceso a la información como un derecho fundamental: la reforma al artículo 6° de la Constitución mexicana*, México, IFAI, (Col. Cuadernos de transparencia, 17), 2009, p. 14.

¹³⁸ *Idem.*

¹³⁹ *Loc. cit.*

La génesis de esa ley, aprobada para conocer y saber de manera documentada sobre las decisiones y acciones de los distintos Agentes, más allá de las estadísticas, proviene de: “La organización de un seminario académico para reflexionar acerca de algunos de los principales temas relacionados con el derecho a la información [fue] el detonante de una serie de cursos de acción pública [...]”¹⁴⁰ Ese seminario, constituyó al “Grupo Oaxaca” que inicialmente había considerado: “[...] cuatro temas originalmente [de los cuáles] tres quedaron para mejor ocasión: la regulación del secreto profesional del periodista, la creación de una ley de transparencia publicitaria y la transformación de los medios gubernamentales en medios públicos. No obstante la referencia inicial a esos temas, las acciones del Grupo Oaxaca se concentraron en la creación de una ley que tutelara el ejercicio del derecho de acceso a la información gubernamental.”¹⁴¹

El resultado de la acción pública del “Grupo Oaxaca” con su “iniciativa de ley” en la Cámara de Diputados, fue buscar respuesta a la interrogante que se elaboró producto del seminario, la explicación que da uno de los actores de la comisión técnica, –por ser precisa y clara, es prudente reproducirla– para comprender el proceso que llevo a puerto a la LTAIPG que circula hoy en los canales institucionales gubernamentales y legislativos. La pregunta central constituyó: “¿Qué hacer con la propuesta de iniciativa ciudadana de Ley Federal de Acceso a la Información Pública que había redactado la Comisión Técnica después de muchos e intensos ejercicios de discusión interna en la que no faltaron las dudas y las discrepancias, y que en un espíritu de consenso fueron resueltas y superadas?”¹⁴² Por consiguiente:

“La respuesta a la pregunta la ofreció Jorge Islas. [quien] Propuso una reunión con el diputado Armando Salinas Torre, entonces presidente de la Comisión de Seguridad Pública, con el objeto de conversar acerca de los detalles y alcances de la iniciativa que había redactado la Comisión Técnica del Grupo Oaxaca. En esa ocasión, el diputado Salinas Torre ofreció promover una reunión que se realizaría en la Cámara de Diputados con todos los diputados miembros de la Comisión que él presidía, para conocer en público la propuesta del Grupo y recibir de manera informal la iniciativa ciudadana. Bajo este formato se realizó la reunión.

Para sorpresa de los asistentes a la reunión, intempestivamente se incorporaron a ella Beatriz Paredes, entonces presidenta de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, y Felipe Calderón, coordinador de la Fracción Parlamentaria del PAN. La que parecía una reunión de menor entidad se convirtió en el detonante del impulso ciudadano y de opinión pública que promovía el Grupo Oaxaca. Esa reunión le dio un giro insospechado al debate y a la gestión pública y política que se realizaba para reglamentar el derecho de acceso a la información. La Cámara de Diputados, en un gesto del que no se tienen precedentes, abrió sus puertas para recibir al segmento de la sociedad civil articulado en el Grupo Oaxaca,

¹⁴⁰ Juan Francisco Escobedo, “Obstáculos fundacionales a la información pública estatal”, en Sergio López-Ayllón (coord.), *Democracia, Transparencia y Constitución*, México, UNAM y IFAI, 2006, p. 63.

¹⁴¹ *Op. cit.*, p. 66. La comisión técnica estaba compuesta, por: Issa Luna, que hizo las veces de secretaria técnica, Luis Javier Solana, Roberto Rock, Miguel Bernardo Treviño, Luis Ernesto Salomón, Sergio Elías Gutiérrez, Jenaro Villamil, Jorge Islas, Ernesto Villanueva, Salvador Nava y Juan Francisco Escobedo. *Ibid.*, p. 68.

¹⁴² *Idem.*

y al hacerlo, inauguró un mecanismo de recepción informal, pero pública, de una iniciativa ciudadana de ley.

La Comisión Técnica se trasladó en Pleno al recinto parlamentario para buscar conversaciones directas con los coordinadores parlamentarios a fin de conseguir que suscribieran el proyecto del Grupo y lo presentaran al Pleno, para que se convirtiese en una iniciativa de ley. Para nuestra sorpresa, la actitud de los diputados federales ante el trabajo de cabildeo directo que se realizó fue muy positiva. [Por lo tanto] La Cámara de Diputados reconoció al Grupo Oaxaca como el interlocutor social más legitimado para gestionar un tema que requería ser llevado a la agenda parlamentaria. Para nuestra sorpresa, la actitud de los diputados federales ante el trabajo de cabildeo directo que se realizó fue muy positiva. No hubo mayores resistencias al tema y la adhesión no se hizo esperar. El entonces diputado Martí Batres fue el primer diputado y coordinador parlamentario que firmó la iniciativa. Poco después se sumaron a ella varios diputados del Partido de la Revolución Democrática, del Partido Revolucionario Institucional, del Partido Verde Ecologista de México y del Partido Convergencia. El documento elaborado por el Grupo Oaxaca, sin que sufriese cambio alguno, fue presentado al Pleno como iniciativa de ley en los términos del artículo 71 constitucional. A partir de entonces, el tema impulsado por el Grupo Oaxaca se convirtió en un tema central de la agenda parlamentaria.¹⁴³

El resultado fue la promulgación de dicha ley en el Diario Oficial de la Federación, el 11 de junio de 2002, por parte del Ejecutivo. Dicha ley desde entonces, ha tenido seis reformas que se sintetizan de manera sustantiva, en el siguiente cuadro.

Cuadro 5.
Las reformas a la LTAIPG

Artículo reformado	Efectos sustantivos de las reformas	Fecha de publicación
Art. 22	-Se deroga la fracción I	11/05/2004
Art. 6	-En la interpretación de esta Ley y de su Reglamento, así como de las normas de carácter general a las que se refiere el Artículo 61, se deberá favorecer el principio de máxima publicidad y disponibilidad de la información en posesión de los sujetos obligados. El derecho de acceso a la información pública se interpretará conforme a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; la Declaración Universal de los Derechos Humanos; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; la Convención Americana sobre Derechos Humanos; la Convención Sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer, y demás instrumentos internacionales suscritos y ratificados por el Estado Mexicano y la interpretación que de los mismos hayan realizado los órganos internacionales especializados.	6/06/2006
Art. 3, fracciones II y VII	- <i>La reforma</i> a la fracción II, Datos personales: Cualquier información concerniente a una persona física identificada o identificable; - <i>La reforma</i> a la fracción VII, Instituto: El Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, establecido en el Artículo 33 de esta Ley;	5/07/2010

¹⁴³ *Ibid.*, pp. 68-69. Los representantes del Grupo Oaxaca que encabezaron las negociaciones con el gobierno federal, y de las que surgió el proyecto de minuta que aprobaron las comisiones respectivas y que el 24 de abril de 2002 fue aprobado por el Pleno de la Cámara de Diputados, fueron Jorge Islas, profesor de la Facultad de Derecho de la UNAM y actual abogado general de la UNAM, y Juan Francisco Escobedo, profesor de la Universidad Iberoamericana. *Ibid.*, p. 70.

Art. 33 de la denominación del Capítulo II, del Título Segundo.	-La reforma a este artículo, constituyó: El Instituto es un órgano de la Administración Pública Federal, con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión, encargado de promover y difundir el ejercicio del derecho a la información; resolver sobre la negativa a las solicitudes de acceso a la información y proteger los datos personales en poder de las dependencias y entidades.	5/07/2010
Art. 7 obligaciones de transparencia, capítulo II, fracción X	-La reforma a esta fracción, refiere constituyó: Los resultados de las auditorías al ejercicio presupuestal de cada sujeto obligado que realicen, según corresponda, la Secretaría de la Función Pública, las contralorías internas o la Auditoría Superior de la Federación y, en su caso, las aclaraciones que correspondan.	9/04/2012
Art. 31 Unidades de enlace y comités de información, Capítulo I	El Centro de Investigación y Seguridad Nacional; el Centro Nacional de Planeación, Análisis e Información para el Combate a la Delincuencia; el Centro Federal de Protección a Personas; la Dirección de Coordinación de Inteligencia de la Policía Federal Preventiva; la Subprocuraduría de Investigación Especializada en Delincuencia Organizada; el Estado Mayor Presidencial, el Estado Mayor de la Defensa Nacional y el Estado Mayor General de la Armada o bien, las unidades administrativas que los sustituyan, no estarán sujetos a la autoridad de los Comités a que se refiere el Artículo 29, siendo sus funciones responsabilidad exclusiva del titular de la propia unidad administrativa.	8/06/2012

Fuente: Elaboración propia, con base en la *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*, art., 22 fracción I, 6, 3, fracciones II y VII, y 33 del Capítulo Segundo, del Título Segundo., México, Cámara de Diputados, 2012, pp. 1-3, 8 y 11. Disponible en www.diputados.gob.mx

Del cuadro anterior, cabe destacar la reforma del 5 de julio de 2010 produjo la *Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares* de la cuál se desprende el uso y manejo de los datos personales de las personas. Dado que las personas físicas o morales de carácter privado que lleven a cabo tratamiento de datos generales, son sujetos regulados, entre ellos, las casas encuestadoras, empresas de bienes y servicios, etc., que deberán de informar al titular sobre el destino, uso y fin de sus datos personales, por medio de un *aviso de privacidad*, además de dar a conocer al encargado designado como responsable de dichos datos. En tal sentido el art. 64 distingue las sanciones a los sujetos obligados con dicha ley:

“Las infracciones a la presente Ley serán sancionadas por el Instituto con: [fracción] I. El apercibimiento para que el responsable lleve a cabo los actos solicitados por el titular, en los términos previstos por esta Ley, tratándose de los supuestos previstos en la fracción I del artículo anterior; [fracción] II. Multa de 100 a 160,000 días de salario mínimo vigente en el Distrito Federal, en los casos previstos en las fracciones II a VII del artículo anterior; [fracción] III. Multa de 200 a 320,000 días de salario mínimo vigente en el Distrito Federal, en los casos previstos en las fracciones VIII a XVIII del artículo anterior, y [fracción] IV. En caso de que de manera reiterada persistan las infracciones citadas en los incisos anteriores, se impondrá una multa adicional que irá de 100 a 320,000 días de salario mínimo vigente en el Distrito Federal. En tratándose de infracciones cometidas en el tratamiento de datos sensibles, las sanciones podrán incrementarse hasta por dos veces, los montos establecidos.”¹⁴⁴

¹⁴⁴ *Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares*, México, IFAI, 2011, pp. 18-19. Disponible en www.ifai.org.mx

Tomando en cuenta lo anterior, en un caso hipotético se tiene que dos empresas llamadas *x* y *y* los encargados del manejo de los datos personales actuaron, bajo los supuestos que especifica el artículo 63, por un lado, el encargo de la empresa *x* violento las fracciones II a VII y por otro, el encargo de la empresa *y* lo hizo con las fracciones VIII a XVIII, por lo tanto, el IFAI inicia el procedimiento de derechos o verificación y el resultado muestra que hay un incumplimiento de parte de los particulares, por lo que da lugar al procedimiento de imposición de sanciones.

En ese sentido, asumiendo hipotéticamente que se han agotado los términos para desahogar pruebas y alegatos de parte de los infractores a dicha norma, el IFAI como *enforcement* resuelve que ameritan la aplicación de la(s) multa(s) que señala el art. 6. Se tiene de lo mínimo a lo máximo los montos a que ascenderían las multas aplicadas a los particulares, tomando como base, que el salario mínimo en el Distrito Federal que es de \$67.29¹⁴⁵ para el año en curso. Las conversiones quedan de la siguiente manera.

Cuadro 6. Multas a Particulares en el manejo discrecional de los Datos Personales.

Artículo	Fracción	Días	Sanción económica	Correspondencia artículo 63
Art. 64	II	100	\$6,729	Fracciones II a VII
		160,000	\$10,766,400	
	III	200	\$13,458	Fracciones VIII a XVIII
		320,000	\$21,532,800	
	IV	+100	\$13,458	Reiteración de infracciones
		+320,000	\$43,065,600	
		++100	\$20,187	Infracciones por el tratamiento de datos sensibles
		++320,000	\$64,598,400	

Fuente: Elaboración propia. Los signos + significan, una sanción doble.

Como muestra el cuadro anterior, los incentivos sancionadores son sumamente altos que obligan a los particulares a conducirse con base en y no a consideración de ciertos contextos, sobre el manejo de los datos personales de sus “clientes” que tienen derecho a que el responsable les muestre el aviso de privacidad sobre el fin y destino de sus datos recabados, dejando de lado está norma. Hoy está en el poder legislativo la posibilidad de una séptima reforma a la LTAIP que se desprende de una reforma al art. 6to constitucional debido a las resistencias públicas a hacer transparente las decisiones y acciones sobre la función pública y gasto económico público.¹⁴⁶

¹⁴⁵ Establecido por la Comisión Nacional de Salarios Mínimos. Disponible en www.conasami.gob.mx

¹⁴⁶ Por ejemplo, en el año 2010, el IFAI: “[...] ha recibido cuatro golpes: las reformas que cierran las averiguaciones previas de la Procuraduría General de la República (PGR); los más de 30 juicios para anular las resoluciones de los comisionados en las que ordenaba la entrega de documentos a periodistas y ciudadanos; la insuficiencia presupuestal

Ahora bien, hay que destacar de la reciente reforma constitucional al art. 6to de la Constitución Política, la cual se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 7 de febrero de 2014, la cual abrió la posibilidad de maximizar a la transparencia y el DAIP con las tecnologías de la información, primero en lo general:

“La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley. El derecho a la información será garantizado por el Estado.

Toda persona tiene derecho al libre acceso a información plural y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión. El Estado garantizará el derecho de acceso a las tecnologías de la información y comunicación, así como a los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, incluido el de banda ancha e internet. Para tales efectos, el Estado establecerá condiciones de competencia efectiva en la prestación de dichos servicios.”¹⁴⁷

Es decir, se debe ejercer el DAIP sin perjudicar a terceros, además de dejar abierta la puerta a la replica de lo que se llegue a afirmar sobre un asunto público, esto implica que la libertad de expresión no es absoluta, como tampoco lo son el resto de los derechos. La maximización es el acceso a internet para ejercer este derecho, sin embargo, falta por conocer la reglamentación secundaria para ver de qué manera será dicho servicio por parte del Estado –público o concesionado-. Y referente al ejercicio del DAIP, se adiciona la cartera de sujetos obligados, en este mismo artículo, el apartado A, fracción I específica:

“Toda la información en posesión de cualquier autoridad pública, 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 sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional, en los términos que fijen 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, la ley determinará los supuestos específicos bajo los cuales procederá la declaración de inexistencia de la información.”¹⁴⁸

En síntesis la fracción II a la VII de esta misma Ley señala:

- a) La protección de datos personales.
- b) En el ejercicio del DAIP no hay que acreditar interés alguno.
- c) Los mecanismos y procedimientos deben ser expeditos ante el IFAI y los órganos autónomos encargados de la política de transparencia.

que amenaza en dejarlo en bancarrota; y la negativa del Sistema de Administración Tributaria (SAT) para informar a quién dejó de cobrarle 73 mil millones de pesos de impuestos.” Lizarraga, Daniel, “La mascarada de la transparencia”, en *Revista Proceso*, núm. 1775, México, 7 de noviembre, 2010, p. 47. En dicha entrevista la comisionada del IFAI, María Marván Laborde, responde contundentemente: “Hay una desesperación por que la transparencia funcione menos o deje de funcionar”. *Ibid.*, p. 48.

¹⁴⁷ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Cámara de Diputados, 2014, p. 9. Disponible en www.diputados.gob.mx

¹⁴⁸ *Op. cit.*, pp. 9-10.

- d) Los sujetos obligados deben conservar sus documentos en archivos administrativos actualizados, además, la información debe estar en sus sitios electrónicos completa y actualizada sobre el ejercicio de los recursos públicos y los indicadores que permitan rendir cuenta del cumplimiento de sus objetivos y de los resultados obtenidos.
- e) Sobre los recursos públicos, las leyes determinarán la manera en que los sujetos obligados deberán hacer pública la información relativa que entreguen a personas físicas o morales.
- f) La inobservancia a las disposiciones en materia de acceso a la información será sancionada en los términos que dispongan las leyes.

Referente al papel del IFAI la fracción VIII, destaca: “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.”¹⁴⁹

Y sobre su función como *enforcement* el IFAI, tiene alcances y límites, los primeros:

- a) 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 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.
- b) También conocerá de los recursos que interpongan los particulares respecto de las resoluciones de los organismos autónomos especializados de los estados y el Distrito Federal que determinen la reserva, confidencialidad, inexistencia o negativa de la información, en los términos que establezca la ley.
- c) El organismo garante federal de oficio o a petición fundada del organismo garante equivalente del estado o del Distrito Federal, podrá conocer de los recursos de revisión que por su interés y trascendencia así lo ameriten.
- d) Las **resoluciones** del organismo garante son vinculatorias, definitivas e inatacables para los sujetos obligados. El Consejero Jurídico del Gobierno Federal podrá interponer recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los términos que establezca la ley, sólo en el caso que dichas resoluciones puedan poner en peligro la seguridad nacional conforme a la ley de la materia.
- e) Además, se coordinará con la ASF, el INEGI, las contralorías y órganos de auditorías estatales, con el objeto de fortalecer la rendición de cuentas del estado mexicano.
- f) Los segundos, se refieren a aquellos asuntos jurisdiccionales que correspondan a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en cuyo caso resolverá un comité integrado por tres ministros.

Además, en dicha reforma el IFAI cambia su composición orgánica general de 5 a 7 comisionados, nombrados y votados por la Cámara de Senadores, para ejercer sus funciones por

¹⁴⁹ *Ibid.*, p. 10.

7 años, que pueden ser vetados por el Ejecutivo. También, se crea un Consejo Consultivo, integrado por diez consejeros, que serán elegidos por esta misma Cámara. Asimismo, se especifica que toda autoridad y servidor público estará obligado a coadyuvar con el organismo garante y sus integrantes para el buen desempeño de sus funciones.

Referente a la radiodifusión y telecomunicaciones, el apartado B de este mismo artículo, señala en algunas fracciones:

- a) El Estado garantizará a la población su integración a la sociedad de la información y el conocimiento, mediante una política de inclusión digital universal con metas anuales y sexenales.
- b) Las telecomunicaciones son servicios públicos de interés general, por lo que el Estado garantizará que sean prestados en condiciones de competencia, calidad, pluralidad, cobertura universal, interconexión, convergencia, continuidad, acceso libre y sin injerencias arbitrarias.
- c) El organismo público contará con un Consejo Ciudadano con el objeto de asegurar su independencia y una política editorial imparcial y objetiva. Será integrado por nueve consejeros honorarios que serán elegidos mediante una amplia consulta pública por el voto de dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores o, en sus recesos, de la Comisión Permanente.
- d) La ley establecerá los derechos de los usuarios de telecomunicaciones, de las audiencias, así como los mecanismos para su protección.

Para concluir con ese decreto de reforma, se estableció en sus artículos transitorios cierta temporalidad para que el Congreso de la Unión expida la Ley General del Artículo 6o. constitucional, las reformas que correspondan a la LTAIPG, a la Ley Federal de Datos Personales en Posesión de los Particulares, al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales,¹⁵⁰ a la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral y demás ordenamientos necesarios, en un plazo de un año contado a partir de la fecha de publicación del presente Decreto. Es decir el 7 de febrero de 2015. Asimismo, las Legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal tendrán un plazo de un año, contado a partir de su entrada en vigor, para armonizar su normatividad conforme a lo establecido en la presente reforma constitucional.

Lo que queda para el tiempo, es ver si los plazos no son vencidos como ocurrió con la reforma de 2007 e inspeccionar el diseño de la ley reglamentaria, para ver los alcances y costos. Y si la transparencia se convierte en una verdadera política de transparencia, es decir, en una práctica de la vida cotidiana de las organizaciones y sus servidores públicos, sin estar a la espera

¹⁵⁰ Derogado y sustituido por la *Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales*, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 23 de mayo de 2014.

de las solicitudes de información. Además, si las resoluciones del IFAI hasta dónde llegaran. Ahora bien, dado que el DAIP y las solicitudes de información se han rebasado las fronteras territoriales, para ser ejercido en cualquier parte del país, es decir, dicho derecho es fundamental:

“En términos generales puede decirse que los derechos fundamentales son considerados como tales en la medida en que constituyen instrumentos de protección de los intereses más importantes de las personas, puesto que preservan los bienes básicos necesarios para poder desarrollar cualquier plan de vida de manera digna. Por eso se puede decir que los derechos fundamentales deben ser universales, porque protegen bienes con los que debe contar toda persona, con independencia del lugar en el que haya nacido, de su nivel de ingresos o de sus características físicas.”¹⁵¹

Ese derecho a la información se fundamenta, en la transparencia que permite al Principal enfrentar los espacios de incertidumbre que manejan los distintos Agentes, junto a otros derechos que el diseño del Estado Democrático de Derecho, admite, en otras palabras: ‘La libertad de expresión, para no ser un ejercicio estéril y completamente vacío, debe estar nutrido por información; en este sentido, el que los ciudadanos puedan acceder a los documentos y archivos públicos les permite –instrumentalmente– un mejor ejercicio de su libertad de expresión.’¹⁵²

Esto tiene congruencia con lo que se ha sostenido: la transparencia y el DAIP favorece al Principal para tejer un voto razonando, en el mercado político. No obstante, para que sea robusto este derecho, debe haber información, sin embargo, el límite es la razón de Estado: “[dado que] una reserva de ley en materia de información clasificada: solamente la ley (y ninguna otra fuente del derecho) puede determinar qué debe entenderse por información reservada y cuáles son los supuestos en que se puede proceder a dicha clasificación.”¹⁵³ Es decir, los criterios y parámetros no deben ser parte de los juicios de valor de los Agentes, si no, con base en la norma, el resto estaría en las formas para que fluya la información y sea posible el DAIP.

Por tanto, si la máxima es que los Principales ejerzan su DAIP, para disminuir los costos que origina el comportamiento “no transparente” y racionalmente oportunista de los Agentes, se debe considerar: “[que] si queremos garantizar de forma efectiva, en la práctica, el acceso a la información, debemos reconocer que necesitamos un sistema de archivos moderno y funcional que permita a la autoridad obligada encontrar con rapidez la información que se le solicita.”¹⁵⁴

¹⁵¹ Miguel Carbonell, “El derecho de acceso a la información como derecho fundamental”, en Sergio López-Ayllón (coord.), *Democracia, Transparencia y Constitución*, México, UNAM, IFAI, 2006, p. 4.

¹⁵² *Op. cit.*, p. 7. Cabe agregar sobre los derechos fundamentales: “Son ámbitos de libertad que la Constitución reconoce a las personas frente al Estado. Ningún derecho fundamental es absoluto y todos reconocen límites que deben estar contenidos en la propia Constitución.” Sergio López-Ayllón, *El acceso a la información como un derecho fundamental...*, *op. cit.*, p. 32.

¹⁵³ Miguel Carbonell (coord.), *Hacia una democracia de contenidos: la reforma constitucional en materia de transparencia*, UNAM, InfoDF, IFAI, 2007, p. 6.

¹⁵⁴ *Ibid.*, p. 15.

En tal sentido, la Ley Federal de Archivos (LFA) aprobada en 2012, puede ser de mucha utilidad para evitar la lógica de los Agentes oportunistas, que durante varias décadas, llevo a que nuevas administraciones y legislaturas se enfrentasen a la escasez de información, y a las racionalidades múltiples, propias de cada período constitucional y administrativo. En otras palabras, contar con archivos sólidos y consistentes eleva la calidad de las respuestas a las solicitudes de información, lo contrario sería encasillarse en rendimientos poco transparentes. Por lo que es elemental aludir a la distinción de los archivos:

“[...] resulta importante no confundir el *archivo histórico* con los archivos administrativos de gestión y concentración, que tienen una función distinta y específica. Por otro lado, el desarrollo de las tecnologías de la información permiten hoy concebir a los archivos, ya no como meros depositarios de documentos, si no como auténticos sistemas de gestión documental que además pueden producir información útil, en cualquier momento, para la propia organización administrativa e incluso, para la toma de decisiones. [por tanto, se] establece de manera específica la obligación de los órganos e instituciones del estado de contar con *archivos administrativos*, que documenten sus actividades, faciliten una mejor gestión y finalmente aseguren una adecuada rendición de cuentas y la localización fácil y expedita de los documentos que se soliciten.”¹⁵⁵

Así que un archivo documenta las rutinas, decisiones y acciones de los Agentes gubernamentales y representativos en las organizaciones. Ante ello, la problemática consiste en contar con un archivo sistematizado que permita en maximizar la transparencia para las instituciones, Agentes y ante todo para los Principales, y el mismo DAIP, por una razón simple: Los archivos públicos son conjuntos de documentos organizados de acuerdo a su origen o procedencia. [y] Los documentos son registros de información, en cualquier material que le sirve de soporte [...]. Por tanto, los archivos son depósitos de información, su preservación es indispensable para su acceso.¹⁵⁶ Ahora bien, distinguiendo al archivo público del privado:

“El *archivo público* es la memoria colectiva y documentada (en cualquier formato). Es aquel que representa gran parte del patrimonio cultural, el cual expone la evolución del pensamiento, su configuración y sus logros. La importancia de custodiar, sistematizar, conservar el testimonio documental de la nación, amerita la elaboración de una ley que sustituya las normas inferiores, decretos, acuerdos o reglamentos autónomos, que actualmente rigen en nuestro país en materia de archivos.

Los *archivos privados* contienen documentos que se refieren a los aspectos vivenciales de la persona, la familia, su entorno social, político y cultural. Constituyen una fuente primaria de información, hacia la reconstrucción de un ser nacional desde lo jurídico, lo artístico, lo científico, sociológico, político, religioso, entre otros aspectos derivados de la actividad profesional e individual del productor de los documentos.”¹⁵⁷

La virtud de la definición general y la distinción entre un archivo público y privado es útil para reconocer si los Agentes acuden o no a una improvisación de archivos al momento de solventar

¹⁵⁵ Ernesto Villanueva, “La protección de documentos y administración de archivos: reflexiones para una propuesta normativa”, en Miguel Carbonell (coord.), *Hacia una democracia de contenidos: la reforma constitucional...*, op. cit., pp. 111-112.

¹⁵⁶ *Idem.*

¹⁵⁷ *Op. cit.*, p. 113.

las solicitudes de información, con la pretensión de buscar más la defensa de los intereses y rentas que la promoción a la formación de Principales cognoscitivos e informados, que los puedan increpar sobre sus decisiones, acciones y resultados antes, durante y después de su gestión política.

Ya que: “[...] los archivos públicos son la herramienta prima del acceso a la información pública. [mismos, que] deben ser legislados en plena armonía con las leyes de acceso a la información aprobadas para crear un sistema de apertura informativa y no como departamentos estancos sin conexión entre las dos legislaciones.”¹⁵⁸ Para maximizar y adecuar la importancia de contar con un sistema de archivos eficiente y eficaz a favor de la transparencia, y el DAIP:

“[...] deben tomarse los estándares internacionales ajustados a la experiencia mexicana para plasmar en la norma jurídica la mejor solución posible para que archivos y acceso a la información den como resultado una ampliación efectiva y duradera del derecho a saber. Hasta ahora las normativas en materia de archivos se han expedido al margen del emergente derecho de acceso a la información pública. Precisamente por ello su objeto se limita a los **archivos históricos**, dejando de lado los **archivos de gestión**, que son los primeros aliados del derecho a saber.”¹⁵⁹

Lo anterior se debe a que el DAIP junto al art. 6º constitucional tiene dos máximas, primera, toda información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano federal, estatal, municipal, y demás organizaciones, personas morales o físicas que ejerzan recursos económicos públicos es pública, lo que da pie al principio de máxima publicidad, y dos, porque: “[...] es un derecho que puede ser ejercido por cualquier persona (ciudadanos, gobernados, jóvenes, adultos) sin importar su personalidad, sin requerir identificación o cualquier otra taxativa, desechando la obligación de firmar, plasmar la huella digital o acreditar interés jurídico.”¹⁶⁰

Sin embargo, para efectos de un recurso de revisión, sí inicialmente el Principal solicitó información y la respuesta no lo convence porque no es la que esperaba, para solicitarlo necesita identificarse, es decir, tener interés jurídico sobre la solicitud ante el IFAI o la oficina de información pública. Por ello, el no identificarse es relativo ya que diluye esta posibilidad, es preferible identificarse para poder tener acceso a ese recurso, pero también para efectos de reciprocidad y cooperación y por otro lado, para romper con un sentido mentado de desconfianza entre Agentes y Principales.

¹⁵⁸ *Ibid.*, p. 123.

¹⁵⁹ *Ibid.*, p. 124. Asimismo: ‘Los archivos de gestión están formados por los documentos producidos y recibidos por la oficina o entidad en el desarrollo de las funciones y actividades que tengan encomendadas, y conservados como instrumento para la toma de decisiones, tramitación de asuntos y defensa de derechos.’ *Ibid.*, p. 114.

¹⁶⁰ Ricardo Becerra, “Internet llega a la Constitución (el derecho de acceso a la información y los sistemas electrónicos)”, en Pedro Salazar Ugarte (coord.), *El derecho de acceso a la información mexicana: razones, significados y consecuencias*, México, UNAM, IFAI, 2008, p. 74.

Cabe destacar sobre la LTAIPG efectivamente permite no identificarse al momento de plasmar una solicitud de información, lo que hace legítimo el acto para el Principal, por tanto, la clave para no acceder al recurso de revisión se centra en las formulación de las solicitudes, por eso tener en mente al DAIP, significa pensar en documentos, por tanto, las solicitudes deben ir encaminadas a solicitar aquellos que muestren las decisiones y acciones de los Agentes, por ejemplo, al momento de una licitación pública, teniendo la documentación de primera mano, para el Principal es benéfico ya que permite conocer y saber el procedimiento que permitió a un particular encargarse de cierto servicio público, y así evaluar y monitorear el comportamiento de los Agentes y los resultados de manera simultánea y *a posteriori*.

Sobre y con el avance tecnológico:

“[se necesita de una] difusión de una cultura tecnológica, para que esos instrumentos nos sean familiares y no vistos por la ciudadanía “como inentendibles o inalcanzables extravagancias”. Bien planteada y bien llevada, la creación de una red gubernamental para el acceso a la información mediante la Internet es una manera de reforzar los lazos y multiplicar las formas de comunicación de los ciudadanos con sus gobiernos, es un utensilio contra el aislamiento y el sentimiento de lejanía y desprotección.”¹⁶¹

Nuevamente cabe esperar la legislación secundaria para ver como queda la LTAIPG y de fondo la misma transparencia, el DAIP y la RDC de las funciones públicas, sean estas políticas y/o administrativas. Así pues, hacer uso de las tecnologías de la información en particular del internet, tiene una virtud, para el Principal: “[ya] que el sistema electrónico abarata radicalmente, casi a cero, los costos de transacción en el flujo de la información. El solicitante se ahorra el costo y el tiempo de traslado hasta la oficina burocrática; evita hacer fila; identificarse y regresar otro día, repetir la faena y recoger la información pedida. Y le ahorra al gobierno los costos de reproducción y de envío de los documentos, pues lo puede hacer por la vía electrónica.”¹⁶²

En tal caso, los Agentes tienen la responsabilidad de cumplir de manera adjetiva y sustantiva; con lo establecido en la norma constitucional y en la secundaria, para que ese efecto que se ha mencionado del sentido mentado de cosas; no mantenga la percepción de poca fiabilidad a la función legislativa que permea de forma exógena a la Cámara de Diputados. Por lo tanto, la información que se coloca en los portales electrónicos debe ser confiable y de una alta calidad, sin embargo: “Muchas páginas en Internet contienen información excesiva, difícil de

¹⁶¹ *Ibid.*, p. 79. Por ello, los **indicadores de gestión**: “[...] ha de ser, en consecuencia, una señal expresamente construida para dar noticia fiel de la forma en que se están cumpliendo las atribuciones de las administraciones públicas y del modo en que se están ejerciendo los recursos destinados a ese propósito. [además] pueden leerse, en realidad, como **indicadores de organización**: el uso de los medios disponibles para cumplir funciones específicas.” Mauricio Merino, “El desafío de la transparencia organizacional”, en Miguel Carbonell (coord.), *Hacia una democracia de contenidos...*, op. cit., pp. 132-133.

¹⁶² *Ibid.*, p. 84.

encontrar, incompleta, desactualizada o en jerga burocrática. [ante esa eventualidad se propone] establecer criterios para asegurar la calidad de la información, tales como: obligaciones precisas para que la información se actualice periódicamente; promover el uso de buscadores temáticos y el uso sistemático de lenguaje ciudadano en la información que se publica.”¹⁶³

Efectivamente, debe ser en un lenguaje sencillo y claro y que los accesos lleven no más de tres *clicks* (*lenguaje computacional*), para tener acceso a la información, sin mediar solicitud. En suma, la efectividad de la transparencia y el DAIP de acuerdo al texto constitucional necesita de sistemas electrónicos eficaces que respondan a los requerimientos de ley, más allá de las solicitudes generadas por los Principales. Por otro lado, es sensato distinguir que la información pública en internet no significa por ningún motivo que no se encuentre físicamente, ante una eventualidad con la energía eléctrica, con los equipos de cómputo y/o el programa que hace funcionar el DAIP y a la inversa tenerlos físicamente, no significa mantenerlos archivados, sino subirlos al portal electrónico. Hacerlo de otro modo lleva a generar suspicacias sobre opacidad, discrecionalidad, resistencias y manejo oportunista de la información, por ejemplo, cuando se bloqueen ciertos accesos electrónicos a la *web* del sujeto obligado aduciendo que la falla se debe al servicio brindado por la firma contratada.

Ahora bien, se pasa a abordar las directrices de la LTAIPG y las obligaciones de que tiene con ella, la Cámara de Diputados. En ese sentido, cabe advertir que esta norma jurídica se va a abordar de manera agrupada para darle mayor connotación a las disposiciones comunes y obligaciones que tiene la Cámara de Diputados como Sujeto Obligado, es decir, sólo a interés de esta investigación. Con respecto a la utilidad y maximización de la información, esta regla formal, en sus arts. 1º y 2º, distingue de manera sustantiva: “[está] Ley es de orden público [y] Tiene como finalidad proveer lo necesario para garantizar el acceso de toda persona a la información en posesión de los Poderes de la Unión [además] Toda la información gubernamental a que se refiere esta Ley es pública y los particulares tendrán acceso a la misma en los términos que ésta señala.”¹⁶⁴

En tal sentido, su fin es suministrar los elementos procedimentales, para que funcione el acceso a la información pública, para cualquier Principal, de ahí su razón pública. Además, *de*

¹⁶³ Sergio López-Ayllón, *El acceso a la información como un derecho fundamental...*, *op. cit.*, p. 34. Finalmente, deben considerarse procedimientos para asegurar que se indique en cada página la fecha de la última actualización, así como el nombre de los responsables de la publicación de la información por cada rubro temático. *Idem.*

¹⁶⁴ *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*, México, Cámara de Diputados, 2012, p. 1. Disponible en www.diputados.gob.mx

facto establece sus alcances y límites. Por tanto, hacer viable ese derecho a conocer y saber sobre decisiones y acciones del sujeto obligado, la ley estipula en el art. 3º fracción III que los: “Documentos [son] los expedientes, reportes, estudios, actas, resoluciones, oficios, correspondencia, acuerdos, directivas, directrices, circulares, contratos, convenios, instructivos, notas, memorandos, estadísticas o bien, cualquier otro registro que documente el ejercicio de las facultades o la actividad de los sujetos obligados y sus servidores públicos, sin importar su fuente o fecha de elaboración.”¹⁶⁵

Las características de esos documentos, menciona el final de dicha fracción junto a la V: “[...] podrán estar en cualquier medio, sea escrito, impreso, sonoro, visual, electrónico, informático u holográfico; [por lo tanto, la información] contenida en los documentos que los sujetos obligados generen, obtengan, adquieran, transformen o conserven por cualquier título [es pública].”¹⁶⁶ En consecuencia los objetivos que tiene esta ley, son los siguientes:

“Proveer lo necesario para que toda persona pueda tener acceso a la información mediante procedimientos sencillos y expeditos; Transparentar la gestión pública mediante la difusión de la información que generan los sujetos obligados; Garantizar la protección de los datos personales en posesión de los sujetos obligados; Favorecer la rendición de cuentas a los ciudadanos, de manera que puedan valorar el desempeño de los sujetos obligados; Mejorar la organización, clasificación y manejo de los documentos, y Contribuir a la democratización de la sociedad mexicana y la plena vigencia del Estado de derecho.”¹⁶⁷

En otras palabras, es maximizar las bondades de contar con un Estado Democrático de Derecho, que permite el DAIP, por ejemplo, la LTAIPG en su art. 27º fracción I y II, instituye sobre las cuotas de acceso a la documentación pública: “Los costos por obtener la información no podrán ser superiores a la suma de el costo de los materiales utilizados en la reproducción de la información, y [en] el costo de envío, las cuotas de los derechos aplicables deberán estar establecidas en la Ley Federal de Derechos. [además] Los sujetos obligados deberán esforzarse por reducir los costos de entrega de información.”¹⁶⁸

Y como todo derecho, hay límites al acceso a la información. La **reserva y confidencial**. Al respecto el art. 3º fracción VI, refiere que la primera: “[es] Aquella información que se encuentra temporalmente sujeta a alguna de las excepciones previstas en los Artículos 13 y 14 de esta Ley [...]”¹⁶⁹ Por un lado, el art. 13, fracción I a V, sobre **información reservada**, específica:

¹⁶⁵ *Idem.*

¹⁶⁶ *Loc. cit.*

¹⁶⁷ *Op. cit.*, p. 3.

¹⁶⁸ *Ibid.*, p. 9.

¹⁶⁹ *Ibid.*, p. 1.

“Comprometer la seguridad nacional, la seguridad pública o la defensa nacional; menoscabar la conducción de las negociaciones o bien, de las relaciones internacionales, incluida aquella información que otros estados u organismos internacionales entreguen con carácter de confidencial al Estado Mexicano; dañar la estabilidad financiera, económica o monetaria del país; poner en riesgo la vida, la seguridad o la salud de cualquier persona, o causar un serio perjuicio a las actividades de verificación del cumplimiento de las leyes, prevención o persecución de los delitos, la impartición de la justicia, la recaudación de las contribuciones, las operaciones de control migratorio, las estrategias procesales en procesos judiciales o administrativos mientras las resoluciones no causen estado”.¹⁷⁰

Por otro lado, el art. 14 de la fracción I a VI, sobre el mismo punto, considera:

“La que por disposición expresa de una Ley sea considerada confidencial, reservada, comercial reservada o gubernamental confidencial; Los secretos comercial, industrial, fiscal, bancario, fiduciario u otro [...] las averiguaciones previas; los expedientes judiciales o de los procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio en tanto no hayan causado estado; los procedimientos de responsabilidad de los servidores públicos, en tanto no se haya dictado la resolución administrativa o la jurisdiccional definitiva, o la que contenga las opiniones, recomendaciones o puntos de vista que formen parte del proceso deliberativo de los servidores públicos, hasta en tanto no sea adoptada la decisión definitiva, la cual deberá estar documentada. Cuando concluya el periodo de reserva o las causas que hayan dado origen a la reserva de la información a que se refieren las fracciones III y IV de este Artículo, dicha información podrá ser pública, protegiendo la información confidencial que en ella se contenga. [sin embargo] No podrá invocarse el carácter de reservado cuando se trate de la investigación de violaciones graves de derechos fundamentales o delitos de lesa humanidad.”¹⁷¹

Lo que hay que destacar referente a la **seguridad nacional**, para evitar ambigüedad, el art. 3, fracción XII, que para sus efectos, la define como: “Acciones destinadas a proteger la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano, la gobernabilidad democrática, la defensa exterior y la seguridad interior de la Federación, orientadas al bienestar general de la sociedad que permitan el cumplimiento de los fines del Estado constitucional.”¹⁷² Esto será útil para evaluar si la Cámara de Diputados en su reglamento interno sobre transparencia la considera para legitimar algún tipo de reserva de información pública.

En ese orden, el art. 14 fracción I, revela que cada sujeto obligado al diseñar su propia reglamentación con base en la ley puede hacer extensa la reserva de información por estas justificaciones y otras no consideradas. Además, del mismo artículo fracciones IV, V y VI muestran que durante juicios administrativos, la información tiene carácter de reserva, es más durante el curso de una auditoría sobre un servidor público, también es reservada, si fuera el caso que las decisiones de las autoridades dedicadas a la fiscalización encuentran responsabilidad, la información deja de tener ese carácter.

¹⁷⁰ *Ibid.*, pp. 5 y 6.

¹⁷¹ *Idem.* Por **información confidencial** el art. 18, fracción I y II, considera: “La entregada con tal carácter por los particulares a los sujetos obligados, de conformidad con lo establecido en el Artículo 19, y los datos personales que requieran el consentimiento de los individuos para su difusión, distribución o comercialización en los términos de esta Ley. No se considerará confidencial la información que se halle en los registros públicos o en fuentes de acceso público.” *Ibid.*, p. 7.

¹⁷² *Ibid.*, p. 2.

Por otro lado, la información que se somete a una reserva de acuerdo al art. 15 tiene una temporalidad para resguardarse y publicarse, está puede: “[...] permanecer con tal carácter hasta por un periodo de doce años. [y] Esta información podrá ser desclasificada cuando se extingan las causas que dieron origen a su clasificación o cuando haya transcurrido el periodo de reserva. La disponibilidad de esa información será sin perjuicio de lo que, al respecto, establezcan otras leyes.”¹⁷³

Por otro lado, el actor institucional que tiene la atribución de clasificar información, es el **Comité de Transparencia** (CT), que el art. 3º, fracción I, define: “Los Comités de Información de cada una de las dependencias y entidades mencionados en el Artículo 29 de esta Ley o el titular de las referidas en el Artículo 31.”¹⁷⁴ Asimismo, se especifican las funciones que tiene el CT con base en el art. 29, fracción I a VII, el cuál detalla su papel como *enforcement* de la transparencia:

“Coordinar y supervisar las acciones de la dependencia o entidad tendientes a proporcionar la información [...] Instituir, de conformidad con el Reglamento, los procedimientos para asegurar la mayor eficiencia en la gestión de las solicitudes de acceso a la información; Confirmar, modificar o revocar la clasificación de la información hecha por los titulares de las unidades administrativas [...] Realizar a través de la unidad de enlace, las gestiones necesarias para localizar los documentos administrativos en los que conste la información solicitada; Establecer y supervisar la aplicación de los criterios específicos [...] en materia de clasificación y conservación de los documentos administrativos, así como la organización de archivos, de conformidad con los lineamientos expedidos por el Instituto y el Archivo General de la Nación, según corresponda; Elaborar un programa para facilitar la obtención de información [...] que deberá ser actualizado periódicamente y que incluya las medidas necesarias para la organización de los archivos, y elaborar y enviar al Instituto, de conformidad con los lineamientos que éste expida, los datos necesarios para la elaboración del informe anual a que se refiere el Artículo 39.”¹⁷⁵

La composición orgánica del CT, se especifica en el art. 30, fracción I a III donde cada Comité se integrará por: “Un servidor público designado por el titular de la dependencia o entidad; El titular de la unidad de enlace, y El titular del órgano interno de control de cada dependencia o entidad.

¹⁷³ *Idem.*, p. 6. A ello hay que sumar: “El Instituto, de conformidad con el Reglamento, o la instancia equivalente a que se refiere el Artículo 61, establecerán los criterios para la clasificación y desclasificación de la información reservada. Excepcionalmente, los sujetos obligados podrán solicitar al Instituto o a la instancia establecida de conformidad con el Artículo 61, según corresponda, la ampliación del periodo de reserva, siempre y cuando justifiquen que subsisten las causas que dieron origen a su clasificación.” *Loc. cit.*

¹⁷⁴ *Idem.*, p. 1. Los sujetos que no cuentan con Comité de Transparencia de acuerdo al art. 31, son: “El Centro de Investigación y Seguridad Nacional; el Centro de Planeación para el Control de Drogas; la Dirección de Coordinación de Inteligencia de la Policía Federal Preventiva; la Unidad contra la Delincuencia Organizada; el Estado Mayor Presidencial, el Estado Mayor de la Defensa Nacional y el Estado Mayor General de la Armada o bien, las unidades administrativas que los sustituyan, no estarán sujetos a la autoridad de los Comités a que se refiere el Artículo 29, siendo sus funciones responsabilidad exclusiva del titular de la propia unidad administrativa.” *Ibid.*, p. 10.

¹⁷⁵ *Op. cit.*, pp. 9-10. Referente a la fracción V, el art. 32 refiere: “Corresponderá al Archivo General de la Nación elaborar, en coordinación con el Instituto, los criterios para la catalogación, clasificación y conservación de los documentos administrativos, así como la organización de archivos de las dependencias y entidades. Los titulares de las dependencias y entidades, de conformidad con las disposiciones aplicables, deberán asegurar el adecuado funcionamiento de los archivos. Asimismo, deberán elaborar y poner a disposición del público una guía simple de sus sistemas de clasificación y catalogación, así como de la organización del archivo.” *Idem.*, p. 10.

El Comité adoptará sus decisiones por mayoría de votos.”¹⁷⁶ Es interesante saber su integración, porque dentro de sus muchas funciones del CT, hay una que es fundamental para abrir la transparencia institucional a la luz pública, más allá del cumplimiento con la normatividad. Es modificar o revocar la clasificación de la información hecha por los titulares de las unidades administrativas, donde la integración tiene sentido para mover la agenda política, puede ser en las comisiones legislativas, a través del orden del día, para efectos de la votación.

Antes de pasar a las obligaciones del sujeto obligado, cabe destacar que surgen dos Agentes más la *Unidad Administrativa* (UA) y la *Unidad de Enlace* (UE), al respecto, de la primera, el art. 3º fracción XV, especifica que son: “Las que de acuerdo con la normatividad de cada uno de los sujetos obligados tengan la información de conformidad con las facultades que les correspondan.”¹⁷⁷ La responsabilidad del titular, describe el art. 16: “[es] clasificar la información de conformidad con los criterios establecidos [por] esta Ley, su Reglamento y los lineamientos expedidos por el Instituto o por la instancia equivalente a que se refiere el art. 61, según corresponda.”¹⁷⁸ Haciendo un paréntesis el art. 61, párrafo primero de la fracción I a la VII, establece para el poder legislativo, los siguientes criterios:

“El Poder Legislativo Federal, a través de la Cámara de Senadores, la Cámara de Diputados, la Comisión Permanente y la Auditoría Superior de la Federación [...] en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán mediante reglamentos o acuerdos de carácter general, los órganos, criterios y procedimientos institucionales para proporcionar a los particulares el acceso a la información, de conformidad con los principios y plazos establecidos en esta Ley. [...] según corresponda: Las unidades administrativas responsables de publicar la información a que se refiere el Artículo 7; Las unidades de enlace o sus equivalentes; El Comité de información o su equivalente; Los criterios y procedimientos de clasificación y conservación de la información reservada o confidencial; El procedimiento de acceso a la información, incluso un recurso de revisión, según los artículos 49 y 50, y uno de reconsideración en los términos del Artículo 60; Los procedimientos de acceso y rectificación de datos personales a los que se refieren los artículos 24 y 25, y *una instancia interna responsable de aplicar la Ley, resolver los recursos, y las demás facultades que le otorga este ordenamiento.*”¹⁷⁹

Regresando a las responsabilidades acerca de la UA, el art. 17, señala: “Las unidades administrativas elaborarán semestralmente y por rubros temáticos, un índice de los expedientes clasificados como reservados. Dicho índice deberá indicar la unidad administrativa que generó la información, la fecha de la clasificación, su fundamento, el plazo de reserva y, en su caso, las partes de los documentos que se reservan. En ningún caso el índice será considerado como

¹⁷⁶ *Loc. cit.*

¹⁷⁷ *Ibid.*, p. 3.

¹⁷⁸ *Loc. cit.*, p. 6.

¹⁷⁹ *Ibid.*, p. 18. Además, los sujetos obligados de acuerdo al art. 62, deben: “[...] elaborar anualmente un informe público de las actividades realizadas para garantizar el acceso a la información, siguiendo los lineamientos establecidos en el Artículo 39, del cual deberán remitir una copia al Instituto.” *Idem.*

información reservada.”¹⁸⁰ Evidentemente, la información deberá estar en el portal electrónico, accesible y actualizada sin el menor contratiempo, sin duda, esté es una segunda consideración del diseño institucional, para comprender si la Cámara de Diputados –en particular los Grupos Parlamentarios que reciben recursos económicos por parte de la Junta de Coordinación Política–, cumplen con la transparencia. La UE se vincula con el CT, por las funciones que realizan en la institución vía la transparencia como dice el art. 28, fracciones I a VIII de esta ley:

“Los titulares de cada una de las dependencias y entidades designarán a la unidad de enlace que tendrá las funciones siguientes: Recabar y difundir la información a que se refiere el Artículo 7, además de propiciar que las unidades administrativas la actualicen periódicamente; Recibir y dar trámite a las solicitudes de acceso a la información, referidas en los artículos 24, 25 y 40; Auxiliar a los particulares en la elaboración de solicitudes y, en su caso, orientarlos sobre las dependencias o entidades u otro órgano que pudieran tener la información que solicitan; Realizar los trámites internos de cada dependencia o entidad, necesarios para entregar la información solicitada, además de efectuar las notificaciones a los particulares; Proponer al Comité los procedimientos internos que aseguren la mayor eficiencia en la gestión de las solicitudes de acceso a la información; Habilitar a los servidores públicos de la dependencia o entidad que sean necesarios, para recibir y dar trámite a las solicitudes de acceso a la información; Llevar un registro de las solicitudes de acceso a la información, sus resultados y costos, y Las demás necesarias para garantizar y agilizar el flujo de información entre la dependencia o entidad y los particulares.”¹⁸¹

En ese particular el art. 40, fracción I a IV refiere que las solicitudes de información formuladas por los Principales o cualquier Agente interesado: “[deben presentarse] ante la unidad de enlace [...] mediante escrito libre o en los formatos que apruebe el Instituto. La solicitud deberá contener: El nombre del solicitante y domicilio u otro medio para recibir notificaciones, como el correo electrónico, así como los datos generales de su representante [...] La descripción clara y precisa de los documentos que solicita [...]”¹⁸² Y en su caso, para evitar el recurso de revisión: “Cualquier otro dato que propicie su localización con objeto de facilitar su búsqueda, y opcionalmente, la modalidad en la que prefiere se otorgue el acceso a la información, la cual podrá ser verbalmente siempre y cuando sea para fines de orientación, mediante consulta directa, copias simples, certificadas u otro tipo de medio.”¹⁸³

¹⁸⁰ *Ibid.*, pp. 6 y 7. Los dos últimos párrafos de este artículo hacen hincapié: “El titular de cada dependencia o entidad deberá adoptar las medidas necesarias para asegurar la custodia y conservación de los expedientes clasificados. En todo momento, el Instituto tendrá acceso a la información reservada o confidencial para determinar su debida clasificación, desclasificación o la procedencia de otorgar su acceso.”

¹⁸¹ *Loc. cit.*, p. 9. El art. 24 refiere a que. “Sin perjuicio de lo que dispongan otras leyes, sólo los interesados o sus representantes podrán solicitar a una unidad de enlace o su equivalente, previa acreditación, que les proporcione los datos personales que obren en un sistema de datos personales. Aquella deberá entregarle, en un plazo de diez días hábiles contados desde la presentación de la solicitud [...]” Y el art. 25, en esencia, menciona: “Las personas interesadas o sus representantes podrán solicitar, previa acreditación, ante la unidad de enlace o su equivalente, que modifiquen sus datos que obren en cualquier sistema de datos personales.” *Ibid.*, p. 8.

¹⁸² *Ibid.*, p. 13.

¹⁸³ *Idem.*

Como se sabe el órgano garante del funcionamiento operativo y administrativo de la transparencia es el IFAI, reconocido en el art. 3º fracción VII de esta ley, misma que en el art. 33, concreta: “El Instituto es un órgano de la Administración Pública Federal, con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión, encargado de promover y difundir el ejercicio del derecho a la información; resolver sobre la negativa a las solicitudes de acceso a la información y proteger los datos personales en poder de las dependencias y entidades.”¹⁸⁴ No obstante, con la *reforma constitucional este ya es autónomo en plenitud, es decir, ya no depende de la administración pública federal.*

Sobre su integración de acuerdo al art. 34, se compone por: “[...] cinco comisionados, quienes serán nombrados por el Ejecutivo Federal. La Cámara de Senadores podrá objetar dichos nombramientos por mayoría, y cuando se encuentre en receso por la Comisión Permanente, con la misma votación.”¹⁸⁵ El procedimiento con la reforma constitucional se invirtió donde la Cámara de Senadores vota y nombra a los ahora 7 comisionados del IFAI, pudiendo el Ejecutivo Federal objetarlos.

Además, sobre las resoluciones del IFAI, mientras llega la reforma a esta ley, las resoluciones del Instituto guardan el siguiente estado: “[...] no estará subordinado a autoridad alguna, adoptará sus decisiones con plena independencia y contará con los recursos humanos y materiales necesarios para el desempeño de sus funciones.”¹⁸⁶ Como alude el art. 56, fracción I a III, sobre el caso de las resoluciones del IFAI:

“[en recursos de revisión] Desechar el recurso por improcedente o bien, sobreseerlo; Confirmar la decisión del Comité, o Revocar o modificar las decisiones del Comité y ordenar a la dependencia o entidad que permita al particular el acceso a la información solicitada o a los datos personales; que reclasifique la información o bien, que modifique tales datos. Las resoluciones, que deberán ser por escrito, establecerán los plazos para su cumplimiento y los procedimientos para asegurar la ejecución. Si el Instituto no resuelve en el plazo establecido en esta Ley, la resolución que se recurrió se entenderá confirmada. Cuando el Instituto determine durante la sustanciación del procedimiento que algún servidor público pudo haber incurrido en responsabilidad, deberá hacerlo del conocimiento del órgano interno de control de la dependencia o entidad responsable para que ésta inicie, en su caso, el procedimiento de responsabilidad que corresponda.”¹⁸⁷

En efecto, el IFAI como *enforcement* no sólo se encarga del cumplimiento de la ley, sino que solicita cuentas a los servidores públicos que han incurrido en faltas o no con la norma, o sea, la

¹⁸⁴ *Op. cit.*, p. 11.

¹⁸⁵ *Idem.* Los comisionados designados para estar al frente del IFAI, tiene una temporalidad que se compone de: “[...] siete años, sin posibilidad de reelección, y durante el mismo no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión, salvo en instituciones docentes, científicas o de beneficencia.” *Loc. cit.*

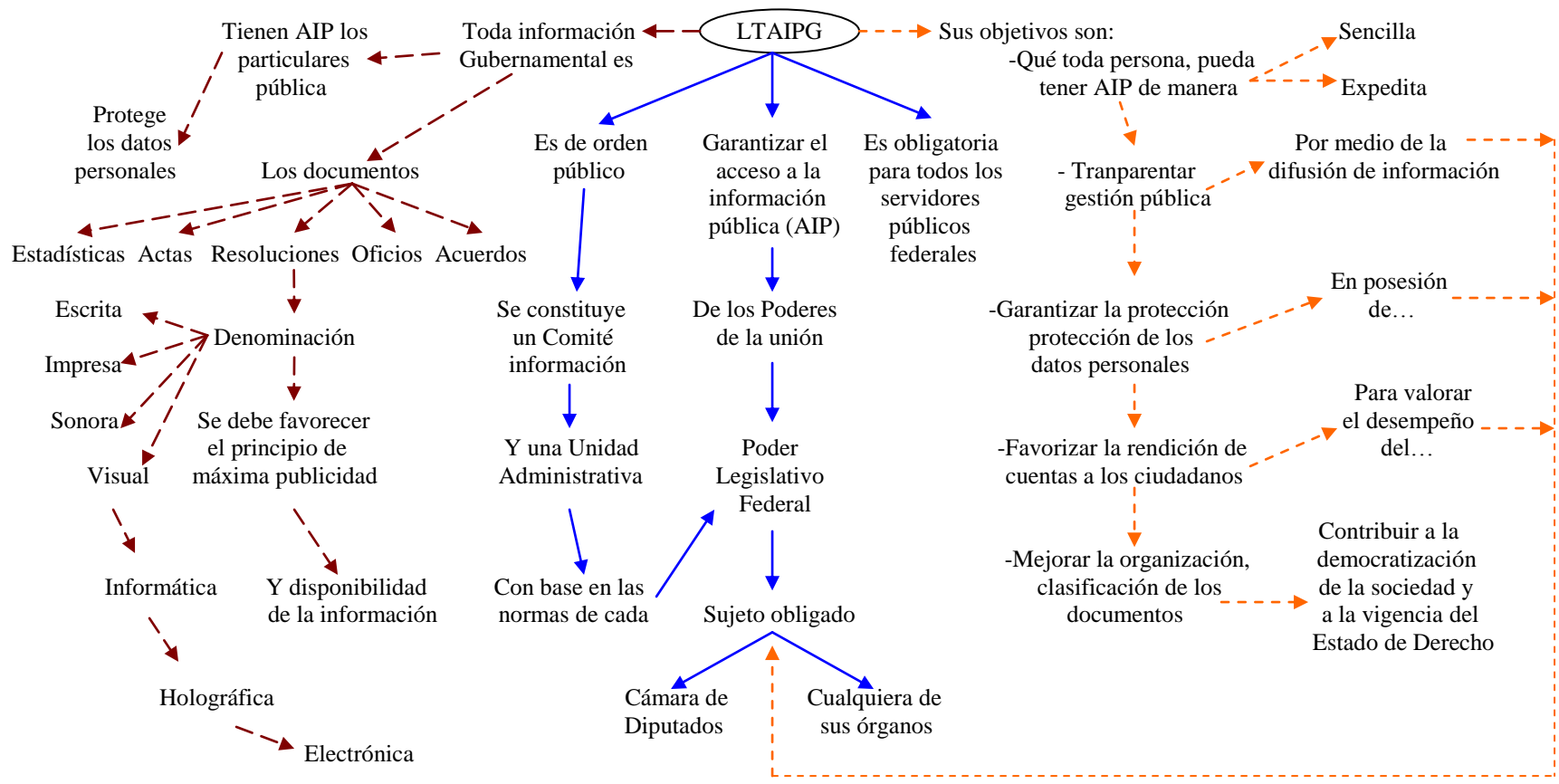
¹⁸⁶ *Loc. cit.*

¹⁸⁷ *Ibid.*, pp. 16 y 17.

transparencia, si fuera el caso de incumplimiento tiene facultades para abrir el procedimiento respectivo para adjudicar responsabilidades, más cuando la ley obliga a todo servidor público sujetarse a ella, como se especifica en el art. 3º fracción XI, y art. 5º. La cuestión sobre las resoluciones del IFAI es que han enfrentado resistencias de servidores públicos a ser transparentes en distintos casos, por ello, algunos ex-comisionados insistieron acerca de ello, para hacer más transparentes a las instituciones gubernamentales y legislativas.¹⁸⁸ Antes de continuar, se finaliza este apartado con las obligaciones que tiene la Cámara de Diputados con la transparencia, a modo de esquema se muestran los pormenores básicos de la LTAIPG.

¹⁸⁸ Al respecto, señala un comunicado del IFAI titulado: “*Persiste una deuda del legislador en materia de transparencia*”, y firmado por su entonces Presidenta Comisionada, Jacqueline Peschard el 27 de abril de 2011 clave IFAI/054/11, que señala: “La presidenta del IFAI dijo que hay resistencias de ciertos sectores del gobierno y de algunos legisladores a aprobar las reformas a la Ley Federal de Transparencia. [por ello] Es importante dar señales claras e indubitables a favor de la transparencia, enfatizó”. Asimismo: “La comisionada presidenta del IFAI también consideró que existen resistencias de ciertos sectores del gobierno y de algunos legisladores, particularmente del PRI, a que las reformas a la Ley Federal de Transparencia sean aprobadas.” Disponible en www.ifai.org.mx

Esquema 4
La LTAIPG y la Cámara de Diputados como sujeto obligado.



- > Objetivos de Ley de Transparencia.
- > La Ley de Transparencia y sus efectos institucionales, con el sujeto obligado.
- - -> La Ley y sus efectos públicos.

Fuente: Elaboración propia, con base en la *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*, artículo 1, 2, 3, fracciones I, II, III, V, VI, XI, XIV, inciso b), XV, artículo 4, fracciones I, II, III, IV, V, y VI, artículos 5 y 6. Se consideran, sólo cuestiones relevantes que tienen conexión con el objeto de estudio. Disponible en: www.diputados.gob.mx

Finalmente, las *obligaciones que tiene la Cámara de Diputados, como sujeto obligado* reconocido en el art. 3º, fracción XIV, inciso b) como tal: “El Poder Legislativo Federal, integrado por la Cámara de Diputados, la Cámara de Senadores, la Comisión Permanente y cualquiera de sus órganos [...]”³⁴⁰ En ese particular las obligaciones que tiene la Cámara de Diputados con la transparencia; son varias y se especifican en el art. 7 de la fracción I a la XVII, se reproducen de manera textual para hacer una revisión conexas con el reglamento sobre transparencia, acceso a la información pública y protección de datos personales de la Cámara de Diputados.

El párrafo introductorio del artículo referido de la LTAIPG, describe: “Con excepción de la información reservada o confidencial prevista en esta Ley, los sujetos obligados deberán poner a disposición del público y actualizar, en los términos del Reglamento y los lineamientos que expida el Instituto o la instancia equivalente a que se refiere el Artículo 61, entre otra, la información siguiente:

“a) Su estructura orgánica; b) Las facultades de cada unidad administrativa; c) El directorio de servidores públicos, desde el nivel de jefe de departamento o sus equivalentes; d) La remuneración mensual por puesto, incluso el sistema de compensación, según lo establezcan las disposiciones correspondientes; e) El domicilio de la unidad de enlace, además de la dirección electrónica donde podrán recibirse las solicitudes para obtener la información; f) Las metas y objetivos de las unidades administrativas de conformidad con sus programas operativos; g) Los servicios que ofrecen; h) Los trámites, requisitos y formatos. En caso de que se encuentren inscritos en el Registro Federal de Trámites y Servicios o en el Registro que para la materia fiscal establezca la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, deberán publicarse tal y como se registraron; i) **La información sobre el presupuesto asignado, así como los informes sobre su ejecución, en los términos que establezca el Presupuesto de Egresos de la Federación.** En el caso del Ejecutivo Federal, dicha información será proporcionada respecto de cada dependencia y entidad por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la que además informará sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública, en los términos que establezca el propio presupuesto; j) **Los resultados de las auditorías al ejercicio presupuestal de cada sujeto obligado que realicen, según corresponda, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, las contralorías internas o la Auditoría Superior de la Federación y, en su caso, las aclaraciones que correspondan;** k) Las concesiones, permisos o autorizaciones otorgados, especificando los titulares de aquéllos; l) Las contrataciones que se hayan celebrado en términos de la legislación aplicable detallando por cada contrato: a) Las obras públicas, los bienes adquiridos, arrendados y los servicios contratados; en el caso de estudios o investigaciones deberá señalarse el tema específico; b) El monto; c) El nombre del proveedor, contratista o de la persona física o moral con quienes se haya celebrado el contrato, y d) Los plazos de cumplimiento de los contratos; m) El marco normativo aplicable a cada sujeto obligado; n) Los informes que, por disposición legal, generen los sujetos obligados; ñ) En su caso, los mecanismos de participación ciudadana, y o) **Cualquier otra información que sea de utilidad o se considere relevante, además de la que con base a la información estadística, responda a las preguntas hechas con más frecuencia por el público.**”³⁴¹

Al respecto, este mismo artículo, acota: “La información a que se refiere este Artículo deberá publicarse de tal forma que facilite su uso y comprensión por las personas, y que permita asegurar

³⁴⁰ *Idem.*, p. 2.

³⁴¹ *Ibid.*, pp. 3-4. Las negritas hacen alusión a los temas de interés del objeto de estudio.

su calidad, veracidad, oportunidad y confiabilidad. Las dependencias y entidades deberán atender las recomendaciones que al respecto expida el Instituto.”³⁴² Asimismo, el art. 9 enfatiza: “La información a que se refiere el Artículo 7 deberá estar a disposición del público, a través de medios remotos o locales de comunicación electrónica. Los sujetos obligados deberán tener a disposición de las personas interesadas equipo de cómputo, a fin de que éstas puedan obtener la información, de manera directa o mediante impresiones. Asimismo, éstos deberán proporcionar apoyo a los usuarios que lo requieran y proveer todo tipo de asistencia respecto de los trámites y servicios que presten.”³⁴³

Ahora bien, el 8 de febrero de 2012, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el decreto que expide la reforma al *Reglamento de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales de la Cámara de Diputados*, ese decreto de la Cámara de Diputados consiste en regular la actividad de sus integrantes con la transparencia, el acceso a la información pública y la protección de datos personales a nivel endógeno. En éste se especifica en su título primero, capítulo I, art. 1 referente a las disposiciones generales del reglamento: “Este Reglamento tiene por objeto establecer los órganos, criterios y procedimientos institucionales para implementar la política de transparencia, proporcionar a las personas el acceso a la información pública y garantizar la protección de los datos personales en la Cámara de Diputados, de conformidad con los principios y criterios establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.”³⁴⁴

En ese sentido, el citado reglamento distingue en su art. 3, los significados que van del archivo a la versión pública, fracciones I, IV, VIII a XIV y XIX a XX. Cancelación de datos personales al servidor público, fracciones: II, V, VII, XVI, XVII y XVIII. Y causa legal a usuarios, fracciones: III, VI, y XV. Lo anterior se concentra en tres apartados, sobre la información que genera la Cámara de Diputados y los actores que se involucran en la política de transparencia, al respecto:

“**Archivo:** Los expedientes y documentos legislativos y administrativos que contienen información inherente al funcionamiento de la Cámara y/o de sus órganos, con independencia de su forma de presentación; **Clasificación:** El acto administrativo que consiste en dar a la información el carácter de reservada, conforme a la ley para impedir su divulgación; **Estrados electrónicos:** Mecanismo mediante el

³⁴² *Idem.*

³⁴³ *Loc. cit.*

³⁴⁴ *Reglamento de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales de la Cámara de Diputados*, México, Cámara de Diputados, 2012, p. 1. Disponible en www.diputados.gob.mx

cual se publican los avisos de las resoluciones en el portal de la Cámara de Diputados con lo que se notifica legalmente al solicitante; Estrados: Sitio en el que se colocan los avisos de las resoluciones, con lo que se notifica legalmente al solicitante. Cada órgano responsable de dar respuesta tiene los suyos; Expediente: Conjunto ordenado de documentos; Información: Los datos y elementos contenidos en los documentos y expedientes; Lineamientos: Las normas jurídicas emitidas por las autoridades u organismos establecidos en el Reglamento; Normatividad: El grupo de normas de diversa jerarquía que regulan el tema de la transparencia, el acceso a la información pública y la protección de datos personales en la Cámara de Diputados a saber: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, el Reglamento de Acceso a la Información Pública de la Cámara de Diputados, los lineamientos, acuerdos y circulares respectivas; Procesamiento de datos: Tratamiento de la información mediante los métodos y técnicas que permiten los avances tecnológicos como la computadora y las ciencias como la estadística; Versión Estenográfica: Transcripción escrita de cuanto se dice en una reunión o sesión, hecha mediante la máquina de escribir de tipos taquigráficos y trasladados posteriormente al tipo de escritura ordinaria, y **Versión Pública**: Presentación de un documento al que se le ha eliminado, o suprimido la información cuya divulgación podría representar un riesgo en términos de la ley, con la finalidad de divulgar el resto de ella.

Cancelación de datos personales: El bloqueo o impedimento para que la información contenida en medios o sistemas electrónicos sea divulgada; Destinatario: Cualquier persona física o moral, pública o privada que recibe datos personales; Encargado: El servidor público responsable para llevar a cabo el tratamiento físico o automatizado de los datos personales; Titular o titulares de datos personales: Las personas que generan información de si mismas por el simple transcurso ordinario de su vida como el nombre, domicilio, edad, estado civil, etcétera; así como la relación de dominio que tienen sobre esa información; Usuario: Persona que hace uso de algún servicio o solicita algún trámite en materia de acceso, transparencia y protección de datos personales en la Cámara **Servidor Público**: Toda persona que labore en la Cámara de Diputados y se encuentre en el supuesto contenido en el párrafo primero del artículo ciento ocho de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

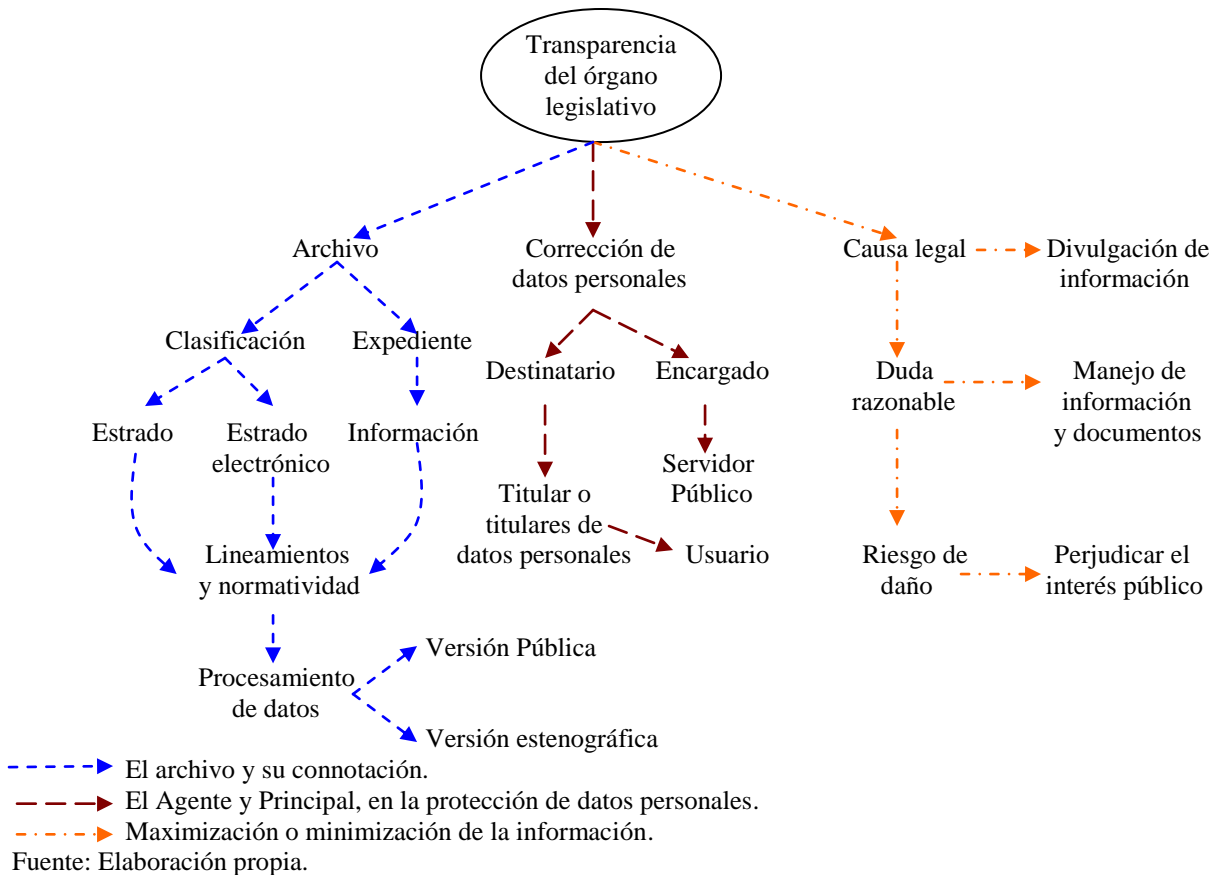
Causa legal: La resolución firme de autoridad o disposición legal que permita o impida la divulgación de la información; Duda razonable: Indecisión comprensible respecto del manejo que se pueda dar a una información o documento, en una situación en que sea difícil establecer una decisión entre el principio de máxima publicidad y las disposiciones legales que señalen su clasificación; **Prueba de riesgo de daño**: Acreditación con elementos objetivos de que la divulgación de alguna información podría perjudicar el interés público en términos de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.³⁴⁵

A modo que lo anterior no sea un tanto confuso, para el Principal, se muestra de manera esquemática, los tres apartados concentradores, ya que es más amable, sin que ello signifique dejar de lado las especificidades que establece el reglamento legislativo, sólo cabe destacar el énfasis que se hace: “El Reglamento es de observancia general para los diputados, los servidores públicos que prestan sus servicios a la Cámara y todos los órganos mencionados en el artículo cuarenta y siete del mismo ordenamiento.”³⁴⁶ Ya que ello establece *de facto* que todas las decisiones y acciones de los Agentes representativos deben estar plasmadas de forma documentada, para hacer eficaz, el acceso a la información pública legislativa.

³⁴⁵ *Ibid.*, pp. 2-3. Las negritas y subrayado son con el fin de distinguir los tres apartados, concentradores.

³⁴⁶ *Idem.*

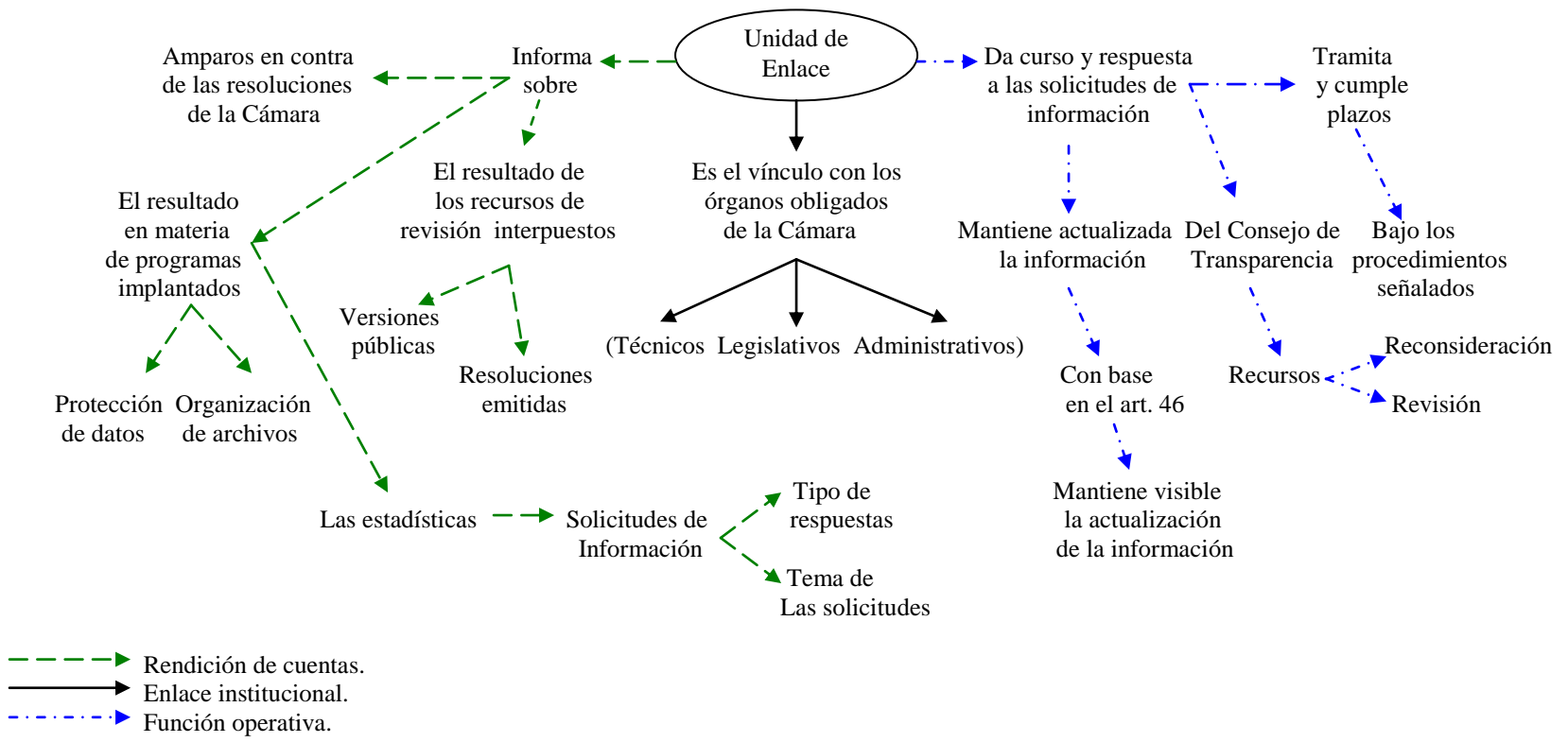
Esquema 5
Distinción de los apartados concentradores de la transparencia legislativa.



En efecto, como está especificado en la LTAIPG, art. 4, fracción II, sobre los sujetos obligados: “Transparentar la gestión pública mediante la difusión de la información que generan los sujetos obligados.” El reglamento, en su art. 4, armoniza para que todos sean sujetos a la transparencia. Por lo tanto, los sujetos obligados con la transparencia en la Cámara de Diputados, son: “La Mesa Directiva; La Junta; La Conferencia; Los Grupos; Los Diputados sin partido; Las Comisiones; Los Comités; La Secretaría General; Las Secretarías de Servicios; La Contraloría Interna; La Coordinación de Comunicación Social; El Consejo; El Órgano, y La Unidad.”³⁴⁷ Por otro lado, el Agente institucional que se encarga de llevar a cabo la transparencia por su vínculo inmediato con el Principal al momento que esté hace una solicitud de información es la UE que, entre muchos de sus papeles, tiene que apoyar de manera operativa los trabajos de la Cámara, y de forma sustantiva a los Principales como se muestran en los siguientes esquemas.

³⁴⁷ *Op. cit.*, p. 19-20. Art. 47 fracciones de la I a la XVI. Se puede consultar el *Manual General de Organización de la Cámara de Diputados*, México, LX Legislatura, febrero de 2011, p. 41. Para conocer la jerarquía organizacional endógena, en la Cámara de Diputados.

Esquema 6
El papel operativo de la Unidad de Enlace de la Cámara de Diputados.



Fuente: Elaboración propia, con base en el art. 5° de la fracción I a la VIII, con base en el *Reglamento de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales de la Cámara de Diputados*, México, Cámara de Diputados, 8 de febrero de 2012, p. 4. Disponible en www.diputados.gob.mx

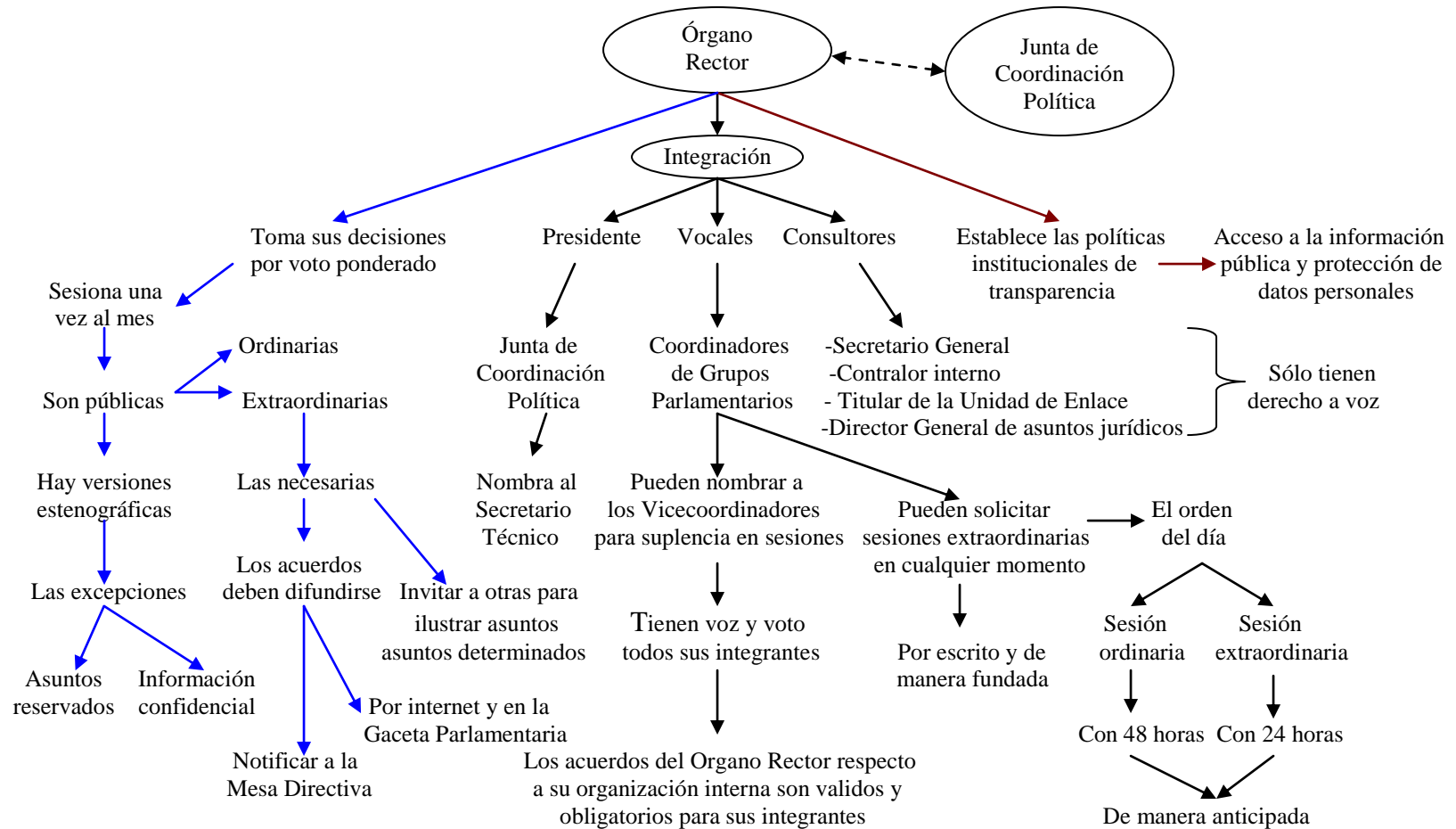
Como muestran los esquemas anteriores, sin duda, la UE tiene una serie de tareas procedimentales y sustantivas que requieren y exigen de personal altamente especializado y capacitado en los quehaceres que la transparencia y el acceso a la información pública, exigen en la actualidad, más cuando el sentido mentado de cosas los Principales tienen escasa confianza en el quehacer legislativo, por ello las respuestas que se brindan a las solicitudes de información es prudente que vayan en una lógica eficaz sobre las funciones, decisiones y acciones legislativas, más cuando haya gasto de recursos públicos.

Ya que plantear de otra manera el diseño estratégico, con la transparencia es y sería contraproducente a los intereses institucionales, es decir, no cumplir con los criterios que refiere y requiere la política de transparencia. En dos sentidos, dada las resistencias endógenas de los Agentes racionales, estratégicos y oportunistas a que se haga pública la información que *per se* es pública –claro con sus reservas–, y segundo, sí aquellos están del lado de la transparencia con que calidad se está respondiendo a las solicitudes, más allá del cumplimiento sólo de indicadores de gestión, que la LTAIPG refiere. En otras palabras, el supuesto es que el papel de los servidores públicos debe ir encaminado a la generación de Principales informados sobre los quehaceres públicos de sus distintos Agentes. Se comprende que es un planteamiento un tanto utópico por la racionalidad de los Agentes rentistas, sin embargo, cabe cierta posibilidad por lo costoso que implica no ser “transparentes” como se argumentó en el capítulo II.

En ese sentido, el art. 7 numeral 1, 2 y 3, refiere que la UE: “[...] tiene el nivel de coordinación y depende de la Mesa Directiva. [y] A cargo de la Unidad está el Titular de la Unidad quien es designado por el Presidente de la Mesa Directiva. [que] dura en su cargo el mismo periodo que dure en el suyo el Presidente de la Mesa Directiva que lo haya nombrado.”³⁴⁸ Además, para el logro de sus objetivos debe conducirse bajo los lineamientos procedimentales del *Órgano Rector*. Los siguientes esquemas muestran la su integración y funciones que tiene con la transparencia este órgano institucional.

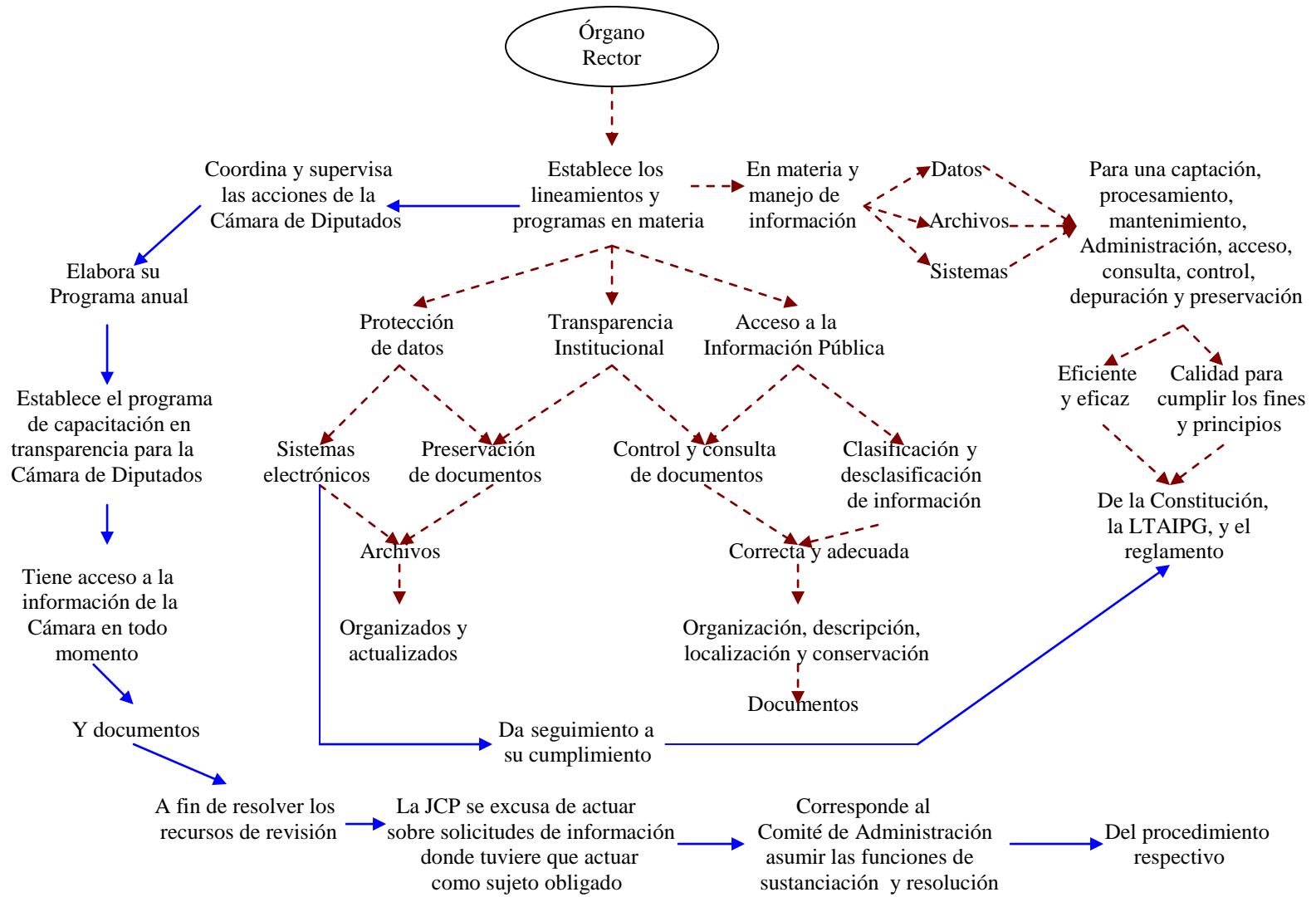
³⁴⁸ *Op. cit.*, p. 5. El art. 8 refiere a los requisitos profesionales, para ser titular de la Unidad de Enlace. Asimismo, en el art. 9 numeral 1 y 2, señala: “La Unidad debe contar con un espacio físico adecuado y personal capacitado para atender y orientar a las personas en materia de transparencia, acceso a la información pública y datos personales. En dicho espacio, se deben disponer los medios para que los usuarios consulten la información pública y puedan formular las solicitudes de acceso a la información o de acceso o rectificación de datos a través de los sistemas electrónicos que para tal efecto se tienen.” *Ibid.*, p. 6.

Esquema 8
El Órgano Rector de la Cámara de Diputados en materia de Transparencia.

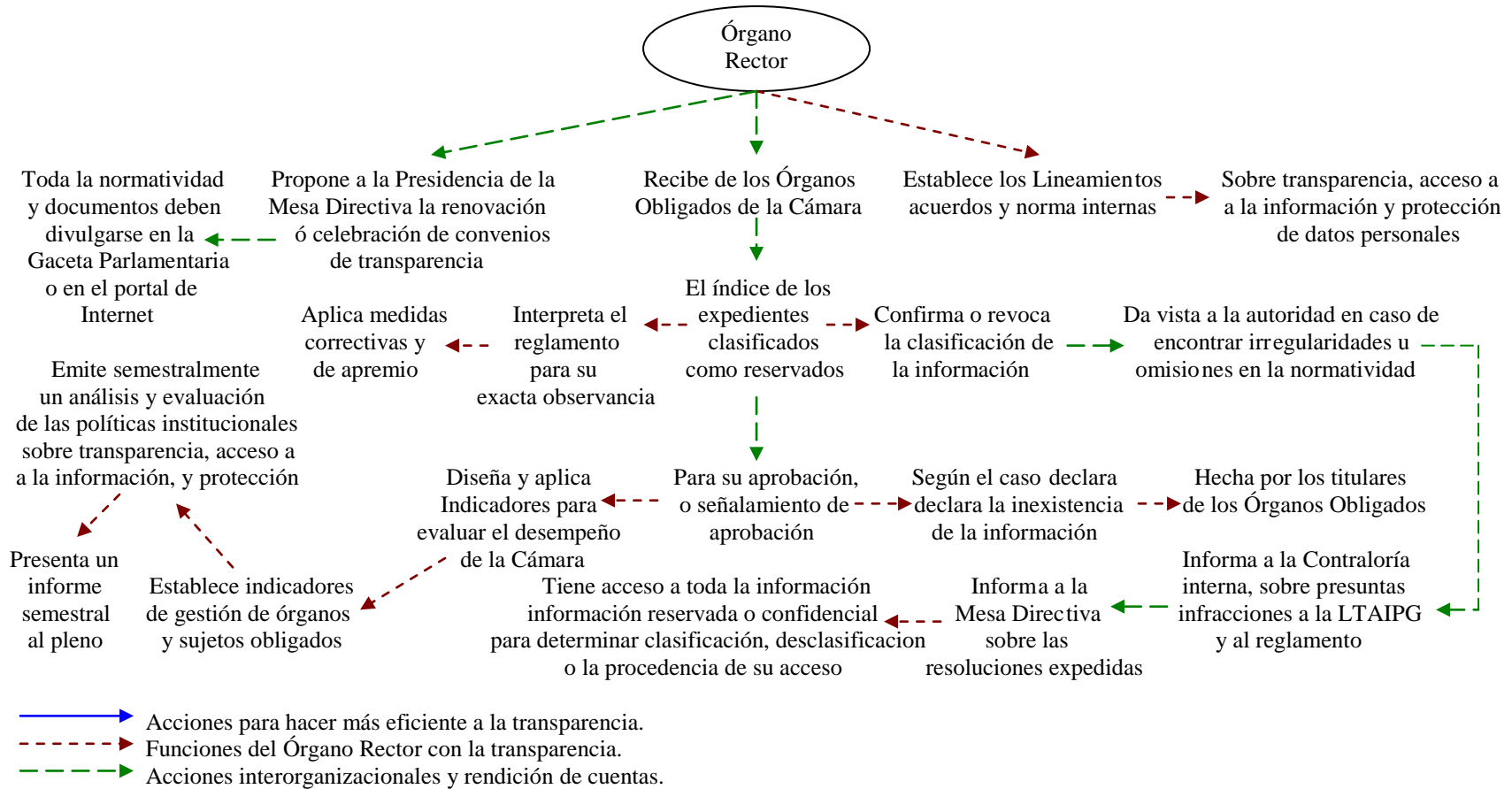


Fuente: Elaboración propia, con base en el art. 10, numerales 1, 2, 3, 4 y 5, art. 11, numerales 1, 2, 3, 4 y 5, art. 12, numeral 1 y 2, art. 14, numerales 1, 2 y 3, art. 16, fracción V, art. 17 fracción II, y art. 18 numeral 2 del *Reglamento de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales de la Cámara de Diputados*, México, Cámara de Diputados, 8 de febrero de 2012, pp. 6-7 y 9-10. Disponible en www.diputados.gob.mx

Esquema 9
Funciones del Órgano Rector de la Cámara de Diputados en materia de Transparencia.



Esquema 9... continuación
 Funciones del Órgano Rector de la Cámara de Diputados en materia de Transparencia.



Fuente: Elaboración propia, con base en el art. 15 de la fracción I a la XVII y numeral 2 del *Reglamento de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales de la Cámara de Diputados*, México, Cámara de Diputados, 8 de febrero de 2012, pp. 7-9. Disponible en www.diputados.gob.mx

A los esquemas anteriores hay que sumar y destacar las funciones del titular del Órgano Rector, de acuerdo al art. 16 de la fracción I a V que establecen: “Convoca y conduce las sesiones ordinarias y extraordinarias; Presenta a la consideración del pleno del Órgano Rector el orden del día y las propuestas de resolución de los asuntos de su competencia; [además, del] Programa Anual de Trabajo del Órgano Rector; Presenta a la consideración del pleno los informes semestrales del Órgano Rector, y nombra al Secretario Técnico del Órgano Rector.”³⁴⁹

En resumen, los artículos 17, 18 y 19 refieren a las funciones que tienen los Vocales, Consultores y Secretario Técnico, en orden de importancia, el orden del día y las atribuciones exclusivas de voto que concentran las decisiones fundamentales para hacer transparente o no al órgano legislativo, por una sencilla razón el derecho a voto se concentra en los legisladores, que presiden y fungen como vocales del Órgano Rector, mismos que maximizan sus atribuciones como el informarse y consultarse previamente sobre los asuntos a tratar en el pleno, es decir, sobre el diseño de la sesión para tratar los distintos asuntos relacionados con la transparencia, en especial las solicitudes de información y la clasificación de la información.

Por otro lado, el resto del pleno compuesto por los consultores a quienes se le atribuyen esa denominación para encargarse sólo de la asesoría y diseño de los asuntos técnicos, como analizar y elaborar informes y propuestas de trabajo, lo que resta importancia a su labor, más cuando son los que directamente tiene relación con el Principal, en especial el titular de la Unidad de Enlace. Es más, problematizado el mismo diseño de la regla formal puede dar pauta para evitar la luz pública de los asuntos, por ejemplo, a consideración el titular de la UE en vez de ser designado por el Presidente de la Mesa Directiva, debería ser nombrado por el IFAI, para evitar la temporalidad del titular de uno año o dos, para que éste pueda diseñar programas que trasciendan y hagan más eficiente y eficaz el acceso a la información pública en toda su connotación, evidentemente sin demeritar, en su caso, el papel del Órgano Rector.

A lo anterior, se comprende que como órgano colegiado el Órgano Rector debe dar a conocer a sus integrantes los asuntos a tratar en las respectivas sesiones, sin embargo, no hay documentos en el portal electrónico acerca de cómo se dirimen las reuniones que tiene los legisladores previamente. Por ende, el diseño institucional debe ser más laxo para evitar la discrecionalidad de las decisiones en los protocolos “institucionales” exógenos, es decir, para

³⁴⁹ *Op cit.*, p. 9. El art. 19, numeral 1, señala: “El Secretario Técnico designado por el Presidente, durará en su cargo mientras permanezca en el suyo el Presidente que lo nombró.” *Ibid.*, p. 10.

evitar sesiones a modo de las circunstancias y temas. Sumado a la designación de otras figuras claves para hacer verdaderamente transparente muchas de las decisiones y acciones legislativas, es más, abriendo el voto al resto de los integrantes en busca de mejorar los procedimientos internos que conlleven mejor y mayor transparencia del quehacer legislativo, como se decía con el caso del titular de la UE y otros cargos relativos y claves acerca de la transparencia puede ser designados de forma exógena con la venía del pleno para generar contrapesos como lo hace el poder legislativo con el ejecutivo al momento de revisar la cuenta pública.

Dicho lo anterior, es cierto, que el art. 21, numeral 1 y 2, hace alusión que el Secretario Técnico, debe distribuir las actas de las sesiones anteriores a sus integrantes: “[...] para sus observaciones, dentro de los cinco días hábiles posteriores a la sesión. [y] Los miembros del Órgano Rector deben enviar al Secretario Técnico las observaciones a la propuesta del acta de la sesión anterior en un plazo no mayor de tres días hábiles, contados a partir de que reciban el documento para efecto de que elabore la versión final que será firmada, en la sesión siguiente.”³⁵⁰ No obstante, se insiste no hay documentos acerca de lo que se dirime de forma previa entre el Presidente y los vocales del Órgano Rector, en el portal electrónico de la Cámara de Diputados en su pestaña sobre transparencia. Por último, el art. 22 de la fracción I a IV refiere que:

“El Órgano Rector debe enviar al Consejo [de Transparencia] y al Pleno de la Cámara, dentro de los primeros diez días hábiles del mes de enero y julio de cada año, un informe semestral que debe contener: Los datos respecto del número y tipo de todas las solicitudes de información presentadas y sus resultados; Los tiempos de respuesta a las diferentes solicitudes; El estado en que se encuentran las denuncias presentadas por el Consejo ante la Contraloría interna, y las dificultades observadas en el cumplimiento de la ley, de este Reglamento y de las demás disposiciones aplicables.”³⁵¹

Ahora bien, un segundo Agente que apoya la labor de la transparencia de la Cámara de Diputados, es el **Consejo de Transparencia (CT)**, de acuerdo a este reglamento, el art. 23 en sus numerales 1 a 10, refieren sobre su función, integración y toma de decisión sobre la transparencia legislativa:

“El Consejo, es el órgano especializado e imparcial de la Cámara con autonomía operativa de gestión y de decisión, se integra con tres especialistas en materia de transparencia, acceso a la información pública y protección de datos personales, uno funge como Presidente, electo por el voto directo y secreto de los consejeros, los otros dos como miembros de número, los consejeros duran en su cargo cinco años, sin posibilidad de reelección, El ejercicio del cargo de consejero podrá ser retribuido con una compensación, de acuerdo a los casos atendidos. Para ello, el Comité de Administración deberá establecer los criterios correspondientes y, en su caso, los apoyos administrativos necesarios para el cumplimiento de las funciones de los consejeros, El Consejo funciona en Pleno con la concurrencia de la mayoría de sus integrantes y sesiona una vez a la semana de manera ordinaria y cuantas veces lo decida de manera extraordinaria, resuelve sus decisiones por mayoría de votos, las sesiones se realizan por convocatoria de

³⁵⁰ *Op. cit.*, p. 11.

³⁵¹ *Idem.*

su Presidente, son públicas por regla general y se elaboran versiones estenográficas de ellas, salvo cuando se traten asuntos reservados o de información confidencial, la presidencia del Consejo dura un año con posibilidad de reelección, la falta de algún integrante del Consejo es suplida en los mismos términos del proceso de designación establecido en este Reglamento.”³⁵²

El CT, con base en el art. 24 fracción I a III dentro de sus funciones, básicamente: “Participa en el diseño de la política institucional de la Cámara en materia de transparencia, acceso a la información pública y la protección de datos personales mediante análisis, evaluaciones periódicas, estudios y recomendaciones; Conoce, sustancia y resuelve los procedimientos de reconsideración, en materia de transparencia, acceso a la información y protección de datos personales en la Cámara; Interpreta el Reglamento para su exacta observancia.”³⁵³ El resto de las fracciones de la IV a XVI, refieren que el CT, debe:

“Aplica las medidas correctivas y/o de apremio conducentes; Propone la estructura administrativa del Consejo; Designa a los directivos y al personal administrativo de confianza del Consejo; Establece los mecanismos de reclutamiento, selección, designación y promoción del personal del Consejo; Propone a la Junta de Coordinación Política, el proyecto de presupuesto de egresos del Consejo; Establece las normas, procedimientos y criterios para la administración de recursos financieros y materiales del Consejo; Establece los lineamientos que regulan los informes que deben presentarle el Órgano Rector y la Unidad; Recibe para su evaluación el informe anual de la Cámara respecto del ejercicio del derecho de acceso a la información pública; Establece los lineamientos de las evaluaciones a que se sujetan las acciones, planes, programas y lineamientos del Órgano Rector y la Unidad; Diseña y aplica indicadores para evaluar el desempeño de la Cámara en materia de transparencia, acceso a la información pública y protección de datos personales. Establece los indicadores de gestión de órganos y sujetos obligados; Tiene acceso en cualquier momento a todos los documentos e información de la Cámara, a fin de resolver la reconsideración, y Emite semestralmente un análisis y evaluación de las políticas institucionales de transparencia, acceso a la información pública y protección de datos personales y concluye con recomendaciones generales y específicas.”³⁵⁴

Por ende, toda la normatividad y documentos generados por el Consejo deben divulgarse en la Gaceta Parlamentaria y en el portal de Internet de la Cámara dentro de los diez días hábiles siguientes a su expedición. Referente, a la designación de los integrantes del CT en su etapa final de la convocatoria la Junta de Coordinación Política (JCP) tiene la última palabra, y su dictamen

³⁵² *Op. Cit.*, p. 12. Para la integración del Consejo de Transparencia, corresponde a la Cámara, por conducto de la Comisión de la Función Pública, emitir una convocatoria pública abierta a especialistas e investigadores en la materia que se interesen en desempeñar las funciones otorgadas al Consejo, señaladas en el artículo anterior del Reglamento, de acuerdo al art. 25 Por otro lado, para ocupar este cargo público, se necesitan pasar cuatro etapas que componen los requisitos documentales, académicos e impedimentos legales, además, de cubrir un examen psicométrico, ensayo inédito sobre transparencia, y una entrevista, al final resuelve el pleno de la Cámara, que antes pasa por el dictamen de la Junta de Coordinación Política. *Cfr.* artículos 26, 27, 28 y 29. Por último, del artículo 30 al 43, de forma general comprenden, los requerimientos que deben cubrir los candidatos, mismos que pueden ser recusados por algún ciudadano, donde la Comisión de la Función Pública resuelve, llegando hasta el pleno de la Cámara que resuelve según sea el caso, además los consejeros son sujetos a la ley federal de responsabilidades de los servidores públicos y responsabilidades administrativas de los servidores públicos.

³⁵³ *Idem.*

³⁵⁴ *Op. cit.*, pp. 11 y 12. El numeral 2, de este mismo artículo, señala: “La normatividad y documentos generados por el Consejo deben divulgarse en la Gaceta Parlamentaria, y en el portal de Internet de la Cámara dentro de los diez días hábiles siguientes a su expedición.”

se aprueba por el pleno de la Cámara. Al respecto los informes anuales sobre transparencia de la Cámara, son excesivamente concisos, ya que sólo se centran en las siguientes cuestiones: núm. de solicitudes anuales y mensuales, clasificación temática de la información general más no particular, que se solicita administrativa, parlamentaria u otra, tiempo de respuesta a las solicitudes de información y su respectiva clasificación reservada, pública, confidencial y otras, y el estado de los recursos de revisión.³⁵⁵

Los informes anuales de transparencia de la Cámara de Diputados, no muestran cosas elementales que señala la LTAIPG, por ejemplo, *el índice sobre la información reservada, el desglose del gasto público por cada sujeto obligado, los indicadores de gestión. Y para hacerlo más sustantivo, debería de considerarse, el tipo de preguntas de los solicitantes desglosadas por los temas integrados, los ligas electrónicas que no lleven a más de dos clicks para localizar esa y otra información sin mediar solicitud, además de las facturas del gasto público, y demás documentación.* Más cuando, el propio reglamento establece, que para hacer más eficiente y eficaz a la transparencia y el acceso a la información pública de la Cámara de Diputados, en su art. 44, numeral 1 a 5 que:

“Conforme a los principios de máxima publicidad y disponibilidad, toda información en poder de la Cámara se presume pública y debe estar asequible, salvo la que deba estar clasificada como reservada, la información confidencial y los datos personales protegidos. La información pública debe estar a disposición del usuario gratuitamente vía electrónica en fuentes apropiadas y su consulta se sujeta sólo a la disponibilidad material y física de espacios, equipos y capacidad técnica. En caso de duda razonable debe optarse por su publicidad siempre que no haya riesgo de daño o por versiones públicas que garanticen la reserva, la confidencialidad y los datos personales protegidos. La Secretaría General, en coordinación con la Unidad, son responsables de mantenerla actualizada y de informar visiblemente de la fecha de su actualización. Cuando se solicita información pública a la Cámara, se tiene por atendido el pedimento mediante la ubicación de las fuentes de consulta al usuario.”³⁵⁶

Cabe destacar que si maximizar el DAIP significa máxima publicidad, entonces la responsabilidad de la Secretaría General y la UE, va más allá de sus fronteras funcionales; es decir, la responsabilidad que tienen con la información disponible en el portal electrónico es de actualizarla e informar sobre la fecha en que se llevo, a cabo esa tarea, además, de su existencia física. Dicho de otra manera, la información debe estar disponible sin mediar solicitud alguna, es decir, gratuita. Ya que el reglamento enfatiza la importancia de la información, como se muestra en el esquema 10, sobre los órganos que intervienen en su divulgación, es más:

³⁵⁵ *Ibid.*, p. 18. Lo dicho, se muestra en los Informes Anuales de 2006 a 2009, de la Unidad de Enlace legislativa. Disponibles en www.diputados.gob.mx

³⁵⁶ *Reglamento de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales de la Cámara de Diputados, op. cit.*, p. 18.

“Quienes produzcan, administren, manejen, archiven o conserven información son responsables de ella en los términos de la Ley y el Reglamento. Todo servidor público que reciba, procese, genere o administre información debe identificarla como pública, clasificada como reservada o confidencial, según sea el caso, con una leyenda en el margen inferior izquierdo de las hojas, impresos, archivos, etcétera. Cuando se trate de información clasificada como reservada o información confidencial, se debe asentar el fundamento jurídico tanto de las disposiciones de la Ley como las del Reglamento.”³⁵⁷

En ese sentido, al acceder en el portal electrónico de la Cámara, mucha de la información es un tanto confusa y excesivamente concreta como los informes anuales citados, por una razón para buscar la información que está disponible es demasiado enredoso abrir y abrir páginas electrónicas por poner un ejemplo, al hacer *click* sobre los acuerdos de los órganos de gobierno de la Cámara, se despliega la gaceta parlamentaria, no obstante, ésta aparece en formato *html* que te lleva a guardar la página completa, cuando debería ser en formatos más amables como *word* o *pdf* como se hace con las leyes federales, etc., para tener documentos específicos a temas de interés público y no generalidades que buscan confundir y entorpecer la labor de investigación informativa de cualquier ciudadano.

Dado que los órganos obligados, tienen la obligación de publicar la información siguiente de acuerdo a su grado de responsabilidad, que se especifica en el art. 49, numeral 2, de la fracción I a VIII, que describe:

“La Gaceta Parlamentaria, Diario de debates, Bitácora de asistencia de los diputados a las sesiones del Pleno y de Comisiones ordinarias, así como el sentido de su voto en ambas, dictámenes o resoluciones de las comisiones, las iniciativas o puntos de acuerdos que presenten los diputados, agenda legislativa, viajes oficiales que realicen los diputados, demás servidores públicos y los informes correspondientes, resultados de estudios e investigaciones de naturaleza económica, política y social que realicen los centros de estudios siempre que hayan sido previamente registrados para salvaguardar el derecho de autor. La obligación de publicar no se aplica cuando los estudios e investigaciones se encomienden con carácter de reservados y/o sean necesarios para los procesos deliberativos de la Cámara.”³⁵⁸

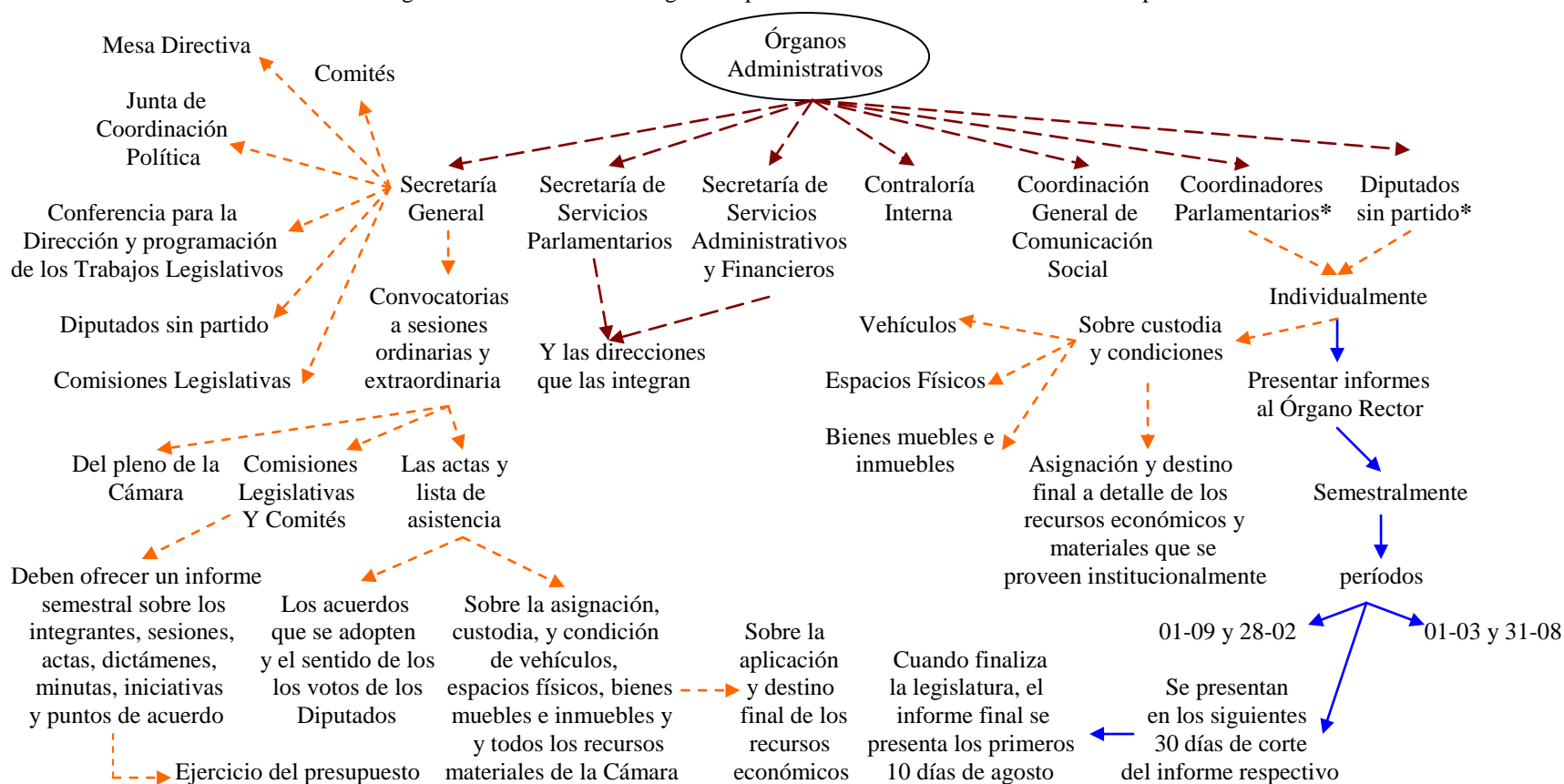
En ese sentido, para que los órganos obligados con la transparencia de la Cámara, deban cumplir, con ella, y la información que producen en su vida organizacional, tienen que: “[...] designar de entre los servidores públicos que se encuentren adscritos a ellas, a los sujetos obligados a procesar la información que deben fungir, a la vez, como vínculo con la Unidad, para el trámite y desahogo de las solicitudes.”³⁵⁹ Siguiendo, esta línea el siguiente esquema muestra las obligaciones que tienen los sujetos administrativos obligados, con la información en su utilidad, es decir, en su generación para facilitar su existencia y acceso.

³⁵⁷ *Ibid.*, art. 45 del Reglamento.

³⁵⁸ *Op. cit.*, p. 15.

³⁵⁹ *Ibid.* p. 20.

Esquema 10
Órganos Administrativos obligados a publicar información de la Cámara de Diputados.



---> Los órganos administrativos obligados a publicar información de la Cámara Legislativa.

- - -> Obligaciones procedimentales sobre la información a publicar.

—> Rendición de cuentas.

*No son órganos administrativos, pero también deben cumplir con la transparencia.

Fuente: Elaboración propia, con base en el art. 49 numeral 1, fracción I a V, art. 50 numeral 1, fracción I a VI, art. 51, numeral 1, 52 numeral 1, fracción I a IV, art. 53, numeral 1, fracción I a VI y art. 54, numeral 1, fracción I a V y numerales 2 a 4 del *Reglamento de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales de la Cámara de Diputados*, México, Cámara de Diputados, 2012, pp.20-22. Disponible en www.diputados.gob.mx

El esquema anterior muestra que los fines que tienen los órganos administrativos obligados con la transparencia, en el sentido de hacer públicas sus decisiones y acciones que lleva a cabo en su vida organizacional e institucional. Además, de actualizar de manera continua, la información que se genera, para maximizar el DAIP. El art. 46 numerales I a XVII, especifica la información que la Cámara esta obligada a publicar de manera actualizada, por decir lo menos, institucionalizar la política de la transparencia. Al respecto:

“Estructura orgánica; Facultades de cada órgano obligado; Directorio de Servidores Públicos, desde el nivel de Jefe de Departamento o equivalente hasta el Secretario General; Remuneración mensual por puesto, incluyendo compensaciones y/o percepciones extraordinarias; El domicilio de la Unidad; La dirección electrónica donde pueden recibirse las solicitudes de información; Las metas y objetivos de los órganos y sujetos obligados en la Cámara; Los servicios que se ofrecen; Los trámites, requisitos y formatos; Presupuesto asignado e informe semestral del ejercicio del gasto, debidamente desglosado por partidas y montos; El Programa de Trabajo de la Contraloría Interna y el resultado de las auditorías al ejercicio presupuestal de cada órgano y sujetos obligados; Licitaciones y contrataciones otorgadas, especificando los titulares; Marco normativo aplicable a cada órgano y sujeto obligados; Informes que generen los órganos y sujetos obligados; Mecanismos de participación ciudadana; Indicadores de gestión de órganos y sujetos obligados, y Cualquier otra información útil o relevante y la relativa a las preguntas o cuestionamientos que haga el público de manera más frecuente.”³⁶⁰

Asimismo, los órganos obligados de la Cámara, deben integrar y entregar su informe semestral, la información generada, al respecto, el art. 53 fracción I a V, menciona que las comisiones legislativas y los comités de publicar lo referente a sus: “Integrantes, sesiones, actas, dictámenes, minutas, iniciativas y puntos de acuerdo, así como el estado en que se encuentran y el ejercicio del presupuesto.”³⁶¹ Para concluir con las consideraciones del reglamento de transparencia de la Cámara de Diputados, se agrupan en tres bloques el resto de los artículos referentes a la clasificación de la información en reserva y confidencialidad, datos personales y trámites de solicitudes.

En primer lugar, la **clasificación de la información** compete al titular de cada uno de los órganos de la Cámara, mismos que deben custodiar y conservar los documentos clasificados. Los criterios de **clasificación de información reservada**, deben cuidar que no cause detrimento, perjuicio, molestia o riesgo de daño. Y **la información se desclasifica** ya sea por vencimiento del período o cuando desaparezcan las causas de origen y cuando lo determine el Órgano Rector o en su caso el Consejo de Transparencia. No obstante, en la reserva de la información los órganos obligados pueden solicitar al CT la ampliación del plazo de reserva de la información.

La **información confidencial** —que tiene que ver con los datos personales—, debe manejarse con discreción y resguardarse, no hacerlo es sinónimo de sanción administrativa, ya

³⁶⁰ *Op. cit.*, pp. 46-47.

³⁶¹ *Idem.*

que no tiene período de vigencia, sin embargo, puede divulgarse cuando haya consentimiento expreso del particular o se considere que existen razones de interés público relacionadas con los objetivos de la Ley y del Reglamento y medie una orden judicial. Para ello se anota a pie de página el sustento jurídico y el órgano que resguarda el documento, mismo que en cinco días debe notificar al Órgano Rector sobre la decisión de su clasificación, el órgano responde en dos días; sí se clasifica o no la información o se elabora una versión pública, la resolución se da a conocer al solicitante a través de la Unidad de Enlace. En caso de negativa del Órgano Rector, la UE indica al solicitante sobre el recurso que puede solicitar ante el CT.

Por otro lado, los datos personales que ingresen a la Cámara deben ser recabados en un banco de datos, mismo que deben ponerse a disposición de los titulares para que consulte, rectifique y/o ratifique sus datos, con el fin de actualizarlos. Además, el titular los puede otorgar o negar para que se muevan a otra fuente, es decir, se puede oponer o cancelarlos, es más si un órgano obligado solicita datos, éste debe informar al solicitante a donde se van esos datos, en otras palabras, su finalidad y destino. La UE y los órganos obligados deben garantizar las condiciones de los datos personales, para ello cuentan con formatos que especifican su fin histórico o estadístico. Por último, si los datos personales deben ser suprimidos de manera definitiva, la UE y demás órganos deben informar a la Mesa Directiva, Contraloría Interna, y al CT sobre su proceder.

Para concluir, los *trámites de las solicitudes*, se presentan ante la UE en escrito libre, formatos impresos y por medio del sistema electrónico, el cual debe contener, nombre del solicitante; domicilio completo del solicitante; la descripción clara y precisa de los documentos que solicita; cualquier otro dato que facilite la búsqueda de información, y la modalidad en la que prefiera se otorgue el acceso a la información, la cual podrá ser verbalmente, siempre y cuando sea para fines de orientación, a través de consulta directa, copias simples o certificadas, correo electrónico u otro tipo de medio. No obstante ello, el acceso se dará solamente en la forma en que lo permita el documento de que se trate.

También la solicitud de información puede ser por medio de un representante legal a través de carta poder, con dos testigos presenciales e identificación oficial del representante y representado. La respuesta que da la UE es en diez días –el plazo corre a partir de la fecha y hora–, si se vence el plazo la solicitud debe ser respondida sin costo alguno para el solicitante, aplicando la afirmativa ficta, salvo información clasificada como confidencial. Por otro lado, si el

caso de la solicitud es complejo en documentación, el órgano obligado avisa a la UE y está lo hace con el solicitante, el plazo se extiende en 5 días hábiles, y en caso que los datos del solicitante sean erróneos, el órgano notifica a la UE y ésta solicita al Principal que corrija, sino lo hace en cinco días, se da por presentada la solicitud y si hay respuesta los mismos plazos se renuevan.

Para ello, la UE entre sus funciones debe orientar en el llenado del formato al solicitante, ya que es la única facultada para recibir solicitudes, también debe informar sobre datos que no sean competencia de la Cámara al solicitante o en su caso, turna en veinticuatro horas al órgano obligado para que busque la información y esté da respuesta en siete días, notificándose al solicitante su existencia y el pago que deben hacer por el medio de reproducción o transmisión de la información, si en treinta días no hubiera respuesta del solicitante, caduca el trámite dando respuesta de ello la UE.

Sobre las solicitudes y procedimientos que se generen los servidores públicos deben registrar cada una de ellas, el mismo día que se presenten, y ningún otro órgano de la Cámara puede recibir solicitudes de información. En caso que los órganos obligados no encuentren en sus archivos la información, la solicitud y reporte de búsqueda se deben enviar al Órgano Rector, una vez que recibe, ordena su indagación, por única vez, notificando de ello al solicitante lo que en automático renueva los plazos, para resolver. Si la resolución que emita es de inexistencia de la información, porque el órgano obligado no encontró o localizo la información, se notifica al solicitante por medio de la UE. Caso contrario, si no hay respuesta a una solicitud de acceso a la información dentro del plazo legal se actualiza la afirmativa ficta, en cuyo caso la UE proporciona la información solicitada en un periodo de tiempo no mayor a los diez días hábiles a partir de la determinación de la afirmativa ficta, sin ningún costo por la reproducción del material o medio, salvo que se trate de información clasificada como confidencial.

Ahora bien, el órgano obligado, en caso de no encontrar la información en una nueva búsqueda, debe hacer un reporte de búsqueda al Órgano Rector dentro del plazo que tiene para resolver. En ese sentido, el Órgano Rector debe expedir una resolución que confirme la inexistencia de la información solicitada motivado en el reporte de búsqueda y lo debe notificar al solicitante a través de la Unidad. Cuando la información solicitada haya sido clasificada como confidencial, los titulares de los órganos obligados que hayan clasificado la información, dentro del plazo de cinco días hábiles, deben remitir la solicitud, la información y la prueba de riesgo al

Órgano Rector, quien debe resolver en un plazo de dos días hábiles si confirma la clasificación y niega el acceso a la información; si revoca la clasificación y concede el acceso a la información o si ordena la elaboración de una versión pública. Y la resolución que emite el Órgano Rector debe notificarse al interesado, dentro del plazo que tiene la UE para atender la solicitud; en caso de ser negativa, la UE está obligada a indicar al solicitante que puede interponer un recurso de reconsideración contra la resolución ante el CT.

Para que se de el recurso de reconsideración, primero se debe pasar por el **recurso de revisión** (uno por acto reclamado) sobre las resoluciones de la UE, mismos que pueden ser recurridos por los solicitantes. Este recurso se interpone ante el Órgano Rector dentro de los quince días hábiles en que se emitió o no la resolución, mismo que se resuelve en la misma temporalidad o el Órgano Rector tiene tres días para admitirlo, prevenirlo o desecharlo, sí cumple con los requisitos se admite. El Principal puede interponerlo a título personal o través de un representante, por ser persona con interés jurídico en formato libre, mediante formatos elaborados por el Órgano Rector, y este tiene tres días para admitirlo, prevenirlo o desecharlo.

Un segundo **recurso es el de reconsideración** que procede en contra de la resolución de un recurso de revisión, el cuál se interpone ante el CT se tienen 90 días naturales para hacerlo. Puede presentarse personalmente o por un representante jurídico, por medio de escrito libre o en formatos que facilite el Consejo. Mismo que se resuelve en veinte días, mismo que puede admitirlo, prevenirlo o desecharlo. Sólo se admite uno por acto reclamado. Si es aceptado se turna al ponente del Consejo, que tiene diez días para emitir su dictamen que somete al pleno y esté a su vez resuelve de manera definitiva en diez días. Las cuales, pueden: desechar; sobreseer; confirmar su resolución, o reconsiderar su resolución, en cuyo caso debe emitir una nueva, atendiendo a lo expuesto y probado en la sustanciación del recurso de reconsideración. Si el Consejo no resuelve en el plazo establecido en este Reglamento, se tiene por confirmada la resolución que se solicita reconsiderar.³⁶²

Finalmente, después de haber revisado las reglas formales que especifican la LTAIPG y el reglamento de transparencia de la Cámara de Diputados hay cierta armonía principalmente en lo que sustenta el art. 7 de aquélla; con el art. 46 del reglamento de la Cámara. Sin embargo, sobre la información reservada, esta se maximiza, aludiendo a la metáfora el diseño institucional es una cascada que fragmenta a la transparencia, para que sus causas sean más pantanosos que fluidos,

³⁶² *Op. cit.*, pp. 23-37. Los artículos citados, son: 55-58, 59,61, 62-68, 69-81, 82-96, 97-113 y 114-130.

es decir, los racionalmente opacos están presentes en la Cámara, en particular en sus Grupos Parlamentarios y JCP. Esa máxima, inicia con la Constitución política, en su art. 6º fracción I, refiere sobre lo sustantivo, que toda la información es pública y sólo podrá ser reservada por razones de interés público en términos que las leyes fijen, prevaleciendo la máxima publicidad. No obstante, el diseño institucional esta racionalmente con la razón de Estado.

La segunda norma de esa cascada, es la LTAIPG que en su art. 14 fracción I, refiere que la información reservada, es la que por disposición expresa de una ley sea considerada confidencial, reservada, comercial, o gubernamental confidencial. Es decir, los diseños actuales no favorecen la máxima publicidad, sino la máxima opacidad, la cuestión es en beneficio de quien o quienes, si se piensa de manera abstracta. Ahora, si se deja la abstracción, aquí la tendencia es a no ser transparentes y a limitar el acceso a la información, o peor aun a inhibir el ejercicio del DAIP, y desde luego a mucho menos dar cuentas del gasto público legislativo.

Asimismo, el art. 61 fracción III y IV de esta misma ley, aduce que el Comité de información o su equivalente, establece los criterios y procedimientos de clasificación y conservación de la información reservada o confidencial. En este caso, el Órgano Rector es quien determina la reserva de la información de la Cámara. Por otro lado, el art. 16 hace hincapié que el titular de la UA tiene la responsabilidad de clasificar la información de conformidad con los criterios establecidos por esta ley, su reglamento y los lineamientos del IFAI o la instancia equivalente. Esto se aplica sólo a la administración pública federal, lo que deja al poder legislativo diseñar otros procedimientos y criterios sobre la información reservada que se ha descrito de manera amplia.

A ello, se suma lo estipulado en el art.17 de la LTAIPG sobre el índice de los expedientes clasificados como reservados, donde las unidades administrativas elaborarán semestralmente por orden temático. Por su parte, el reglamento de la Cámara en su art. 3º fracciones: III, IV, VI y XV establece los criterios institucionales, sobre la información reservada. Por causa legal que significa por resolución firme de alguna autoridad o por una disposición legal que permita o impida su divulgación. En ese sentido, la clasificación refiere que el acto administrativo consiste en dar a la información el carácter de reservada, conforme a la ley para impedir su divulgación; puede ser por una duda razonable, que se describe, como: Indecisión comprensible respecto del manejo que se pueda dar a una información o documento, en una situación en que sea difícil establecer una decisión entre el principio de máxima publicidad y las disposiciones legales que

señalen su clasificación. Por ello, resulta mejor hacer una versión pública, que ha eliminado, o suprimido la información cuya divulgación podría representar un riesgo en términos de la ley, con la finalidad de divulgar el resto de ella.

Lo anterior significa, la ampliación de la razón de Estado, para reservar la información. Es más, la ambigüedad de la duda razonable, sobre la indecisión sobre el uso de la información o documento, no es más, que aludir a una racionalidad oportunista que no quiere perder y mucho menos abrir, sus espacios de incertidumbre que le permiten mantener la discrecionalidad de las decisiones y acciones de los asuntos públicos, más cuando hay recursos económicos de por medio. Por ello, cabe repetir la máxima del diseño institucional es la opacidad y no la publicidad, a pesar de los recursos retóricos de los Agentes legislativos con la transparencia.

Por lo tanto, la propuesta es que sea la Constitución, la LTAIPG y reglamentos del IFAI las únicas reglas formales que establezca los criterios sobre lo que debe significar la reserva de información, ya que el diseño institucional actual, es el incentivo que maximiza y encamina a tejer una cadena confusa de canales institucionales, para no abrir a la luz, lo que acontece, decide y sucede en los órganos obligados con la transparencia en la Cámara de Diputados, en particular con las decisiones de la Junta de Coordinación Política, sobre los recursos económicos que autoriza para las actividades legislativas de los Grupos Parlamentarios, además, de la información que conservan para sí los Coordinadores Parlamentarios, la cual es y debe ser pública.

Pero, como la razón esta en los detalles o formas –como se quiera–, los Agentes de acuerdo a su comportamiento oportunista, y maximizador de rentas, orientaran el diseño al camino a una transparencia confusa de manera deliberada, que después justificarán a través de sus actos retóricos en la plaza pública y en el mismo órgano legislativo. Por tanto, en el siguiente apartado, se va a ampliar la discusión en cómo la misma normatividad endógena que fragmenta más a la transparencia, y es el motivo que da razón a una transparencia vaga, que mina el burlesco tejido que se la ha dado a esta y al DAIP, no hace más de 12 años, desde la Cámara de Diputados.

3.1 Criterios institucionales de la Junta de Coordinación Política para asignar los recursos públicos a los Grupos Parlamentarios.

En el apartado anterior, al aludir a la metáfora de la cascada que fragmenta a la transparencia, se dio cuenta que la Constitución política, la LTAIPG y el reglamento de transparencia de la Cámara de Diputados, son el incentivo que origina y maximiza, canales institucionales que impulsan a no abrir a la luz información pública, es decir, el diseño institucional está sobre una plataforma que permite el oportunismo y la resistencia institucional, para dar conocer las decisiones y acciones, en particular con la asignación de los recursos financieros destinados a las funciones de los Grupos Parlamentarios (GP).

En este apartado, se observa como se fragmenta más esa cascada, acerca de la clasificación de información que tiene el carácter de reservada, y que a su vez impulsa la discrecionalidad, sobre varias decisiones elementales de la Junta de Coordinación Política (JCP), además de describir y analizar otra serie de criterios institucionales que la Cámara de Diputados, considera para integrar distintos órganos de gobierno, en otras palabras, como está cuidadosamente diseñado el tejido institucional, para estimular una transparencia confusa endógena que exógenamente la deja endeble.

Ahora bien, para poder explicar cuáles son los criterios institucionales que explican las asignaciones de los recursos públicos económicos que autoriza la JCP y entrega a través de la Dirección General de Finanzas de la Cámara de Diputados a los GP, es preciso abordar una descripción breve, sobre el origen de la conformación de las bancas parlamentarias, para hacer un mejor análisis del diseño institucional en este punto, es más, para que sea útil como nexo al último apartado, referente a la auditoría de los dineros públicos, es decir, rendición de cuentas y su transparencia.

Para comenzar el Congreso de la Unión (CU), se divide en dos Cámaras legislativas la de Senadores y Diputados, aquí sólo me voy a referir a la segunda. La Cámara de Diputados se compone de 500 diputados, electos cada tres años por dos principios el de mayoría relativa y representación proporcional, 300 y 200 diputados respectivamente. En cada caso hay un propietario y suplente (este puede participar en el siguiente período constitucional, siempre y cuando no haya ejercido funciones), lo que constituye; un incentivo ya que la reelección legislativa se va a permitir a partir del proceso electoral 2017-2018, como quedo en la reforma electoral del año en curso. Además, el CU funciona en dos períodos de sesiones, el primero se compone del 1 de septiembre al 15 de diciembre ó en su caso hasta el 31 de diciembre cuando

inicia su gestión el Presidente de la República, el segundo período se establece del 1 de febrero al 30 de abril del año que corresponda, en caso de no haber terminado; el Presidente tiene la facultad de resolver al respecto.

Ambos períodos forman parte del año legislativo que se computa del 1 de septiembre al 31 de agosto, en los tres años de cada legislatura. Evidentemente, en los recesos funciona una comisión permanente compuesta de 37 miembros, donde 19 son Diputados y 18 Senadores, que son nombrados por las comisiones legislativas respectivas. Por otro lado, las decisiones que toman los Diputados tienen el carácter de ley o decreto, es más, sus opiniones vertidas; en el pleno, comisiones legislativas y órganos internos de gobierno en los que se involucren los Agentes, son inviolables por su fuero constitucional, aunque en el debate parlamentario, pueden responder a las alusiones personales que se generen. Asimismo, para poder sesionar y atender los distintos asuntos la Cámara necesita que el pleno funcione con el quórum pertinente, es decir, más de la mitad del total de sus integrantes, para cumplir con sus tareas.

El incentivo positivo para los legisladores es la dieta a la que tienen derecho para cumplir con su función parlamentaria, de la que pueden carecer de manera proporcional, si faltasen a alguna o varias sesiones. Al monto de la dieta hay que sumar los apoyos económicos que tiene para asistencia legislativa y atención ciudadana, por ello, el legislador no puede desempeñar ninguna otra comisión o empleo, por los cuáles se disfrute de un sueldo, sin licencia previa de la Cámara, la infracción a esto comprende la pérdida del cargo público, como legislador. Pero si fuese el caso de una licencia sus funciones legislativas cesarán en la Cámara.

Se suma que en caso de sesiones extraordinarias el CU o cualquiera de las cámaras deben ocuparse sólo del asunto a tratar, siempre y cuando sean convocadas por la Comisión Permanente. Y ambas cámaras residirán en un mismo lugar, siempre y cuando convengan en el tiempo y tránsito designando, sobre un mismo punto para la reunión de ambas. Pero si no convergen en el tiempo, modo y lugar, el Presidente termina solventando la diferencia, ya que ninguna cámara podrá suspender sus sesiones por más de tres días, sin consentimiento de la otra, porque recibe en la apertura del año legislativo, el informe del Presidente de la República acerca del estado de cosas que guarda la nación por escrito que a la postre explican los Secretarios de Estado, cuando comparecen ante el pleno o las comisiones legislativas.³⁶³

³⁶³ Cfr, artículos 50-52, 59, y 61-70 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Cámara de Diputados, 2014. El año legislativo, se especifica en el art. 2 numeral 2 de la *Ley Orgánica del Congreso de la Unión, México*, Cámara de Diputados, 2014, p. 1. Disponibles en www.diputados.gob.mx

Ahora bien, los dos últimos párrafos del art. 70 constitucional, refieren: “El Congreso expedirá la Ley que regulará su estructura y funcionamiento internos. La ley determinará, las formas y procedimientos para la agrupación de los diputados, según su afiliación de partido, a efecto de garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas representadas en la Cámara de Diputados.”³⁶⁴ En ese sentido la ley orgánica del Congreso general en su art. 14 numeral 4 incisos a), b) y c) para el caso de la Cámara de Diputados, menciona:

“[...] para la conformación de los Grupos Parlamentarios, los partidos políticos cuyos candidatos hayan obtenido su constancia de mayoría y validez o que hubieren recibido constancia de asignación proporcional, comunicarán a la Cámara, por conducto de su Secretario General, a más tardar el 28 de agosto del año de la elección, la integración de su Grupo Parlamentario, con los siguientes elementos: La denominación del Grupo Parlamentario; el documento en el que consten los nombres de los diputados electos que lo forman; y el nombre del Coordinador del Grupo Parlamentario.”³⁶⁵

La cita anterior, muestra que las negociaciones exógenas, por cierto, legítimas de los partidos políticos y sus candidatos ganadores determinan seguramente la composición de los GP y ante todo al Coordinador Parlamentario, ya que es de suma importancia determinar su constitución y designación, más del segundo porque puede ocupar puestos de dirección y decisión en los órganos que componen la Cámara de Diputados, desde luego, sujeto a la composición de su GP en el órgano legislativo, en otras palabras, depende de cuántas curules obtuvo.

Sin hacer mucha alusión a la composición organizacional de la Cámara, ésta también cuenta con una Mesa de Decanos compuesta por un Presidente, tres Vicepresidentes y tres Secretarios para la recepción de la nueva legislatura. Los criterios institucionales, para ocupar dichos cargos son con base en la experiencia legislativa, es decir, los diputados que hayan desempeñado con mayor antigüedad la responsabilidad de legislador federal. No obstante:

“En caso de presentarse antigüedades iguales, la precedencia se establecerá en favor de quienes hayan pertenecido al mayor número de Legislaturas y, en su caso, a los de mayor edad. El diputado electo que cuente con mayor antigüedad será el Presidente de la Mesa de Decanos. Serán Vicepresidentes los diputados electos que cuenten con las tres siguientes mayores antigüedades, procurando reflejar la pluralidad de la conformación de la Cámara. En calidad de Secretarios les asistirán los siguientes tres diputados electos que cuenten con las sucesivas mayores antigüedades.”³⁶⁶

Una vez que asumió el cargo, el Presidente de la mesa de decanos, en la sesión constitutiva de la Cámara de Diputados, cumple con lo siguiente:

³⁶⁴ *Op. cit.*, p. 41. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.

³⁶⁵ *Op. cit.*, pp. 4-5. *Ley Orgánica del Congreso de la Unión*.

³⁶⁶ *Ibid.*, p. 5. Una vez: “Presentes los diputados electos en el Salón de Sesiones para la celebración de la sesión constitutiva, el Secretario General de la Cámara informará que cuenta con la documentación relativa a los diputados electos, las credenciales de identificación y acceso de los mismos, la lista completa de los legisladores que integrarán la Cámara y la identificación de la antigüedad en cargos de legislador federal de cada uno de ellos; y mencionará por su nombre a quienes corresponda integrar la Mesa de Decanos, solicitándoles que ocupen su lugar en el presidium.”

“[...] ordenará la comprobación del quórum, y uno de los Secretarios procederá a comprobarlo a efecto de celebrar la sesión constitutiva. Declarado éste, el Presidente de la Mesa de Decanos abrirá la sesión. Enseguida, se dará a conocer el orden del día, mismo que se ceñirá al cumplimiento de los siguientes puntos: declaración del quórum; protesta constitucional del Presidente de la Mesa de Decanos; protesta constitucional de los diputados electos presentes; elección de los integrantes de la Mesa Directiva; declaración de la legal constitución de la Cámara; cita para sesión del Congreso General y designación de comisiones de cortesía para el ceremonial de esa sesión.”³⁶⁷

Por lo que: “Una vez que se hayan rendido las protestas constitucionales referidas [...] se procederá a la elección de la Mesa Directiva de la Cámara [...].”³⁶⁸ Ya en funciones el presidente de la Mesa Directiva (MD) tiene las siguientes responsabilidades: “[...] la designación de las comisiones de cortesía que estime procedentes para el ceremonial de la sesión de Congreso General, tomando en cuenta el criterio de proporcionalidad en función de la integración del Pleno.”³⁶⁹ Aquí se muestra un segundo criterio institucional para designar a los primeros integrantes, de un órgano funcional de la Cámara. En tal sentido, la integración y temporalidad de los integrantes de la MD, en el art. 17 que va del numeral 1 a 5 y del 7 a 8, especifican:

“La Mesa Directiva de la Cámara de Diputados; se integrará con un presidente, tres vicepresidentes y un secretario propuesto por cada Grupo Parlamentario [que] durarán en sus funciones un año y podrán ser reelectos. [además, la MD] será electa por el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes, mediante una lista que contenga los nombres de los propuestos con sus respectivos cargos. [...] se hará por cédula o utilizando el sistema de votación electrónica. [...] los Grupos Parlamentarios postularán a quienes deban integrarla, conforme a los criterios establecidos en el artículo 18. Los coordinadores de los grupos parlamentarios no podrán formar parte de la Mesa Directiva de la Cámara.”³⁷⁰

El segundo criterio institucional instituye a considerar la experiencia en el trabajo parlamentario para componer a la Mesa de Decanos y a la MD, a ello se suma un tercer criterio institucional para renovar la presidencia de la MD, que consiste en lo siguiente: “[...] para el segundo y tercer año de ejercicio de la Legislatura, se llevará a cabo durante la sesión preparatoria del año de ejercicio que corresponda, garantizando que la presidencia de la Mesa Directiva para tales ejercicios recaiga, en orden decreciente, en un integrante de los dos grupos parlamentarios con mayor número de diputados que no la hayan ejercido. El proceso será conducido por los integrantes de la Mesa Directiva que concluye su ejercicio.”³⁷¹

³⁶⁷ *Idem.*

³⁶⁸ *Loc. cit.* Realizadas las votaciones y declarados los resultados para la elección de la Mesa Directiva de la Cámara, el Presidente de la Mesa de Decanos invitará a sus integrantes a que ocupen el lugar que les corresponde en el presidium, y los miembros de ésta tomarán su sitio en el Salón de Sesiones. La elección de la Mesa Directiva se comunicará al Presidente de la República, a la Cámara de Senadores, a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y a los órganos legislativos de los Estados y del Distrito Federal.

³⁶⁹ *Op. cit.*, p. 6. Art. 16 numeral 3.

³⁷⁰ *Ibid.*, pp. 6-7. El art. 18, señala: “En la formulación de la lista para la elección de los integrantes de la Mesa Directiva los Grupos Parlamentarios cuidarán que los candidatos cuenten con una trayectoria y comportamiento que acrediten prudencia, tolerancia y respeto en la convivencia, así como experiencia en la conducción de asambleas.”

³⁷¹ *Idem.*

El tercer criterio institucional hace evidente la importancia que tiene para los partidos políticos ganar el mayor número de curules, ya que ello determina ser parte de los órganos de dirección y decisión de la Cámara de Diputados, más adelante se verá otras consideraciones que dan sentido a la composición parlamentaria. Sin embargo, hay una restricción que este artículo señala: “En ningún caso la presidencia de la Mesa Directiva recaerá en el mismo año legislativo, en un diputado que pertenezca al Grupo Parlamentario que presida la Junta de Coordinación Política.”³⁷²

La MD entre sus funciones; tiene que conducir las sesiones de la Cámara, asegurar el debido desarrollo de los debates, discusiones y votaciones del pleno; realizar la interpretación de las normas de esta ley y demás ordenamientos relativos a la actividad parlamentaria; formular y cumplir el orden del día para las sesiones, conforme al calendario legislativo establecido por la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos (CDPTL) para diseñar la agenda legislativa.

En resumen, debe designar las comisiones de cortesía que resulten pertinentes para cumplir con la apertura de sesiones legislativas, también elabora el anteproyecto relativo al estatuto por el cual se normará el servicio de carrera parlamentaria, a efecto de que la CDPTL considere para la redacción del proyecto de dicho instrumento normativo; y expedir la convocatoria aprobada por el Pleno a propuesta de la JCP para la designación del Consejero Presidente, de los consejeros electorales y del Contralor General del INE.³⁷³ Aquí aparece la primera de muchas intervenciones de decisión que tiene la JCP.

Un cuarto criterio institucional tiene que ver sobre las decisiones de la MD, es decir, como órgano de gobierno las adopta por consenso, y en caso de no lograrse; se toman por la mayoría de sus integrantes mediante el voto ponderado, donde el único facultado es el Diputado que desempeña el papel de Vicepresidente –en caso de ausencia en las reuniones de la mesa, el voto lo ejerce el Secretario que corresponda–, que representa tantos votos como integrantes tenga su GP en caso de empate, el Presidente de la MD tendrá voto de calidad. A las reuniones de la MD concurrirá el Secretario General de la Cámara, con voz pero sin voto, quien preparará los documentos necesarios para las reuniones, levantará el acta correspondiente y llevará el registro de los acuerdos que se adopten.³⁷⁴

³⁷² *Loc. cit.*

³⁷³ *Op. cit.*, p. 8.

³⁷⁴ *Ibid.*, p. 9. Artículo 21, numerales 1, 2, 3 y 4.

En ese sentido, el Presidente de la MD con base en el art. 23 numeral 1, inciso a) e i), señala que tiene las atribuciones siguientes: “Presidir las sesiones del Congreso General; las de la Cámara y las de la Comisión Permanente; así como las reuniones de la (CDPTL). [Además, de] comunicar al Secretario General de la Cámara las instrucciones, observaciones y propuestas que sobre las tareas a su cargo formule la (CDPTL) [...]”³⁷⁵ En el caso de los GP, está ley en su art. 26 numerales 1, 2 y 3 incisos a), b) y c) 4, 5 y 6, los define y atribuye funciones:

“El Grupo Parlamentario es el conjunto de diputados según su afiliación de partido, a efecto de garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas en la Cámara. [...] se integra por lo menos con cinco diputados y sólo podrá haber uno por cada partido político nacional [...]. En la primera sesión ordinaria de la Legislatura, cada Grupo Parlamentario de conformidad con lo que dispone esta ley, entregará a la Secretaría General la documentación siguiente: Acta en la que conste la decisión de sus miembros de constituirse en Grupo, con especificación del nombre del mismo y lista de sus integrantes; las normas acordadas por los miembros del Grupo para su funcionamiento interno, según dispongan los Estatutos del partido político en el que militen; y nombre del diputado que haya sido designado como Coordinador del Grupo Parlamentario y los nombres de quienes desempeñen otras actividades directivas.”³⁷⁶

Lo anterior, evidentemente tiene nexos con lo descrito en el art. 14 de esta regla formal, donde los estatutos de partido son la base funcional del GP y porque no de la disciplina partidaria, para el momento de las votaciones al reformar o derogar algunas normas jurídicas, es más, es importante para los partidos políticos colocar a los diputados mayor experimentados como coordinadores por las responsabilidades y poder que asumen, esto es legítimo ya que el artículo citado, especifica: “En la primera sesión de cada período ordinario, cada grupo parlamentario presentará la agenda legislativa que abordará durante el transcurso de éste. [si hay] similitud de sus agendas o en la comunión de sus principios ideológicos, podrán formular acuerdos que se traduzcan en la conformación de mayorías parlamentarias.”³⁷⁷

Un quinto criterio institucional a destacar es que el Coordinador Parlamentario (CP) del GP de acuerdo al art. 27 numeral 1 y 2, tiene como función principal: “[...] expresar la voluntad del Grupo Parlamentario; [promoviendo] los entendimientos necesarios para la elección de los integrantes de la Mesa Directiva; [además, de] participar con voz y voto en la Junta de Coordinación Política y en la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos.”³⁷⁸ Por consiguiente, el art. 28, refiere sobre las funciones que tienen los GP: “Para

³⁷⁵ *Op. cit.*, pp. 9-10.

³⁷⁶ *Ibid.*, p. 12.

³⁷⁷ *Idem.* Para ello: “El Secretario General hará publicar los documentos constitutivos de los grupos parlamentarios y, al inicio de cada período de sesiones, la agenda legislativa de los temas que cada uno pretenda abordar durante el transcurso de éste.”

³⁷⁸ *Loc. cit.* También, el Coordinador parlamentario: “Durante el ejercicio de la Legislatura [...] comunicará a la Mesa Directiva las modificaciones que ocurran en la integración de su Grupo. Con base en las comunicaciones de los Coordinadores de los Grupos Parlamentarios, el Presidente de la Cámara llevará el registro del número de integrantes

el ejercicio de las funciones constitucionales de sus miembros, los Grupos Parlamentarios proporcionan información, otorgan asesoría, y preparan los elementos necesarios para articular el trabajo parlamentario de aquéllos.”³⁷⁹

Por consiguiente, el sexto criterio institucional maximiza para el logro de sus funciones se le asignan recursos económicos, en detalle el art. 29 numeral 1, refiere: “De conformidad con la representación de cada Grupo Parlamentario la Junta de Coordinación Política acordará la asignación de recursos y locales adecuados a cada uno de ellos. Adicionalmente a esas asignaciones, la Junta de Coordinación Política dispondrá una subvención mensual para cada Grupo Parlamentario, integrada por una suma fija de carácter general y otra variable, en función del número de diputados que los conformen.”³⁸⁰

Cabe hacer una acotación, sí algún legislador decide no ser parte de un GP, el art. 30, numeral 1 describe: “Los diputados que no se inscriban o dejen de pertenecer a un Grupo Parlamentario sin integrarse a otro existente, serán considerados como diputados sin partido, debiéndoseles guardar las mismas consideraciones que a todos los legisladores y apoyándolos, conforme a las posibilidades de la Cámara, para que puedan desempeñar sus atribuciones de representación popular.”³⁸¹ Antes de pasar a la asignación de los recursos financieros a los GP, se precisa, la JCP, se integra: “[...] con los Coordinadores de cada Grupo Parlamentario.”³⁸² Por consiguiente, el séptimo criterio institucional refiere en sus numerales 2, 3 y 4 que en:

“La sesión de instalación de la Junta de Coordinación Política, será convocada por el Coordinador del Grupo Parlamentario que tenga el mayor número de diputados. [además] Será Presidente de la Junta por la duración de la Legislatura, el Coordinador de aquel Grupo Parlamentario que por sí mismo cuente con la mayoría absoluta en la Cámara. En el caso de que ningún Grupo Parlamentario se encuentre en el supuesto señalado en el párrafo anterior, la Presidencia de la Junta será ejercida, en forma alternada y para cada año legislativo, por los Coordinadores de los tres Grupos Parlamentarios que cuenten con el mayor número de diputados. El orden anual para presidir este órgano será determinado por la Junta de Coordinación Política.”³⁸³

El segundo supuesto se dio en la configuración de la LX Legislatura, como muestra el acta sobre la sesión de la JCP celebrada el 18 de septiembre de 2006, en la parte de los acuerdos, fracción III al momento de decidir sobre su presidencia: “Con la abstención del Grupo Parlamentario del PRD, se aprobó el Acuerdo de la Junta de Coordinación Política por el que se determina la

de cada uno de ellos y sus modificaciones. Dicho número será actualizado en forma permanente y servirá para los cómputos que se realizan por el sistema de voto ponderado.”

³⁷⁹ *Idem.*

³⁸⁰ *Ibid.*, p. 13

³⁸¹ *Idem.*

³⁸² *Loc. cit.* De acuerdo al art. 31 y su numeral 1.

³⁸³ *Loc. cit.*

Presidencia anual del órgano en la LX Legislatura.³⁸⁴ En ese sentido si se toma en consideración el criterio del mayor número de diputados por GP, la Presidencia era primero para el PAN, después para el PRD y al final para el PRI, sin embargo, con el acuerdo quedó así, primero el PRI, después el PAN y al final el PRD.

Dicho lo anterior, las atribuciones que tiene la JCP referente a los recursos públicos (económicos) y la funcionalidad de la Cámara de diputados, son las siguientes:

“Proponer al Pleno la integración de las comisiones, con el señalamiento de la conformación de sus respectivas Mesas Directivas, así como la designación de delegaciones para atender la celebración de reuniones interparlamentarias con órganos nacionales de representación popular de otros países o de carácter multilateral; con respecto a estas reuniones, en los recesos, la Junta de Coordinación Política podrá hacer la designación a propuesta de su Presidente; Aprobar el anteproyecto del presupuesto anual de la Cámara de Diputados. Analizar y en su caso aprobar el informe de ejecución presupuestal que reciba de la Secretaría General, en donde se establezca el estado que guardan las finanzas de la Cámara; Elaborar y proponer a la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos el anteproyecto de la parte relativa del estatuto, por el cual se normará el servicio de carrera administrativo y financiero a efecto de que lo considere para la redacción del proyecto de dicho instrumento normativo; Asignar, en los términos de esta ley, los recursos humanos, materiales y financieros, así como los locales que correspondan a los grupos parlamentarios [...].”³⁸⁵

Cabe destacar que más allá de sus funciones de la JCP como proponer al pleno la integración de las comisiones legislativas, aprobar el anteproyecto de presupuesto anual de la Cámara que pasa al pleno para su votación general, además, de analizar y aprobar la ejecución presupuestal de acuerdo a la información de la Secretaría General, y asignar los recursos humanos, materiales, financieros y locales a los GP, la JCP de acuerdo al art. 35 numeral 1 y 2 tiene:

“[que estar instalada] a más tardar, en la segunda sesión ordinaria que celebre la Cámara al inicio de la Legislatura. Sesionará por lo menos una vez a la semana durante los periodos de sesiones y con la periodicidad que acuerde durante los recesos. Adoptará sus decisiones por mayoría absoluta mediante el sistema de voto ponderado, en el cual los respectivos Coordinadores representarán tantos votos como integrantes tenga su Grupo Parlamentario. A las reuniones de la Junta concurrirá el Secretario General de la Cámara, con voz pero sin voto, quien preparará los documentos necesarios para las reuniones, levantará el acta correspondiente y llevará el registro de los acuerdos que se adopten.”³⁸⁶

Por ende, el Presidente de la JCP tiene que convocar y conducir las reuniones de trabajo que se celebren, además de velar por el cumplimiento de las decisiones y acuerdos adoptados, poner a consideración de la CDPTL los criterios para la elaboración del programa de cada período de sesiones, teniendo como base la agenda presentada por los GP, el calendario para su desahogo y puntos del orden del día de las sesiones del pleno, disponer la elaboración del anteproyecto de presupuesto anual; y las que se deriven de esta ley o sean conferidas por la propia Junta.³⁸⁷ Lo

³⁸⁴ *Acta de la sesión de la Junta de Coordinación Política*, del 18 de septiembre de 2009, p. 1.

³⁸⁵ *Ley Orgánica del Congreso de la Unión.*, *Ibid.*, p. 14. Art. 34 incisos c), d), e), f), g) y h).

³⁸⁶ *Op. cit.*, p. 15.

³⁸⁷ *Ibid.*, p. 16.

que muestra que los GP mayoritarios en la JCP tienen amplios márgenes de maniobra para manejar el orden de los temas, es decir, pueden diseñar el orden del día a deliberar en el pleno de la Cámara, con base en su propia agenda política considerando lo propio (o sea sus intereses).

Asimismo, la JCP tiene facultades para integrar las comisiones legislativas, bajo el criterio de proporcionalidad entre la integración del Pleno y la conformación de aquéllas, además, de postular a los diputados que deban presidirlas y fungir como secretarios. Incorporando a los diputados pertenecientes a los distintos GP de tal suerte que se refleje la proporción que representen en el Pleno, y tome en cuenta los antecedentes y la experiencia legislativa de los diputados.³⁸⁸ Lo que no queda claro es dónde se sitúan a los diputados sin partido, en otras palabras, hay cierta ambigüedad acerca de su participación en las comisiones legislativas y en la JCP, por tanto, ser diputado en estas circunstancias tiene altos costos político-económicos en involucrase en la vida deliberativa de la Cámara y en la carrera política.

En tal sentido, las Comisiones legislativas se componen, durante el primer mes de ejercicio de la legislatura, hasta de treinta miembros y el encargo de sus integrantes será por el término de la misma. Los diputados podrán pertenecer hasta tres de ellas; para estos efectos, no se computará la pertenencia a las comisiones jurisdiccional y las de investigación. Las comisiones de Hacienda y Crédito Público y de Presupuesto y Cuenta Pública, podrán tener más de treinta miembros; se incrementarán para incorporar a un diputado de cada grupo parlamentario que no haya alcanzado a integrarse en razón de su proporción, y el número que sea necesario para que los demás grupos no pierdan su representación proporcional en ellas.

Ahora bien, desagregando el criterio institucional a que alude la JCP para decidir sobre la asignación de los recursos financieros a los GP, a través de una subvención mensual de forma fija general y otra variable, el criterio considera como base el número de Diputados con que cuente cada GP en el pleno. Por ejemplo, sí el partido político A obtiene mayor cantidad de curules a ocupar en la Cámara de Diputados, el orden es decreciente para el resto de los partidos que participaron en los comicios electorales, a saber la Cámara baja quedó integrada una vez

³⁸⁸ *Ibid.*, p. 20-21. art. 43. numeral 3 y 4. No obstante: “En caso de que la dimensión de algún Grupo Parlamentario no permita la participación de sus integrantes como miembros de la totalidad de las comisiones, se dará preferencia a su inclusión en las que solicite el Coordinador del Grupo correspondiente. [además] Si un diputado se separa del Grupo Parlamentario al que pertenecía en el momento de conformarse las comisiones, el Coordinador del propio Grupo podrá solicitar su sustitución.” Numerales 5 y 6 de este mismo artículo. La composición de las Comisiones depende de su función, por ello pueden tener de 12, 20 ó 30 miembros. La Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación realiza las tareas de que le marca la Constitución y la correspondiente ley reglamentaria.

calificadas las elecciones federales correspondientes por la autoridad administrativa y jurisdiccional, para el período constitucional 2006-2009 de la siguiente forma por cada GP.

Cuadro 7. Integración de cada Grupo Parlamentario, período constitucional 2006-2009.

Grupos Parlamentarios	Números de diputados
PAN	206
PRD	125
PRI	106
CONVERGENCIA	18
PVEM	17
PT	11
NA	9
PSD	5
DIPUTADOS SIN PARTIDO	3
Total	500

Fuente: Elaboración propia, datos tomados de la Cámara de Diputados.

Por lo tanto, en la distribución de los recursos económicos que se transfirieron de la JCP a través de la Dirección General de Finanzas, durante el primer año de la LX Legislatura de la Cámara de Diputados (2006-2007), fueron favorables para el GP del PAN y así de forma sucesiva, para sus funciones legislativas, como muestra el acta de la sesión celebrada el 18 de septiembre de 2006 por parte de la JCP, en su sección de acuerdos, fracción VII, inciso a) referente a los asuntos administrativos, que determinó los montos financieros a cada GP de la siguiente manera:

VII. Asuntos Administrativos:

- a) Respecto de la entrega a los Grupos Parlamentarios del recurso proporcional vía subvención para realizar las adecuaciones necesarias al interior de las fracciones parlamentarias, se aprobó lo siguiente:

Grupo Parlamentario	Cantidad
PAN	\$4,370,000.00
PRD	\$2,790,000.00
PRI	\$2,370,000.00
PVEM	\$590,000.00
Convergencia	\$590,000.00
PT	\$510,000.00
Nueva Alianza	\$430,000.00
Alternativa Socialdemócrata	\$350,000.00

Cabe señalar que los Grupos Parlamentarios llevan incluido un piso de \$250,000.00.

Fuente: Acta de la sesión de la Junta de Coordinación Política del 18 de septiembre de 2006, p. 3.

Al respecto, las subvenciones económicas, son mensuales, por tanto, tomando en consideración a los tres partidos mayoritarios de la LX Legislatura, y al no existir otros datos, más los que ofrece el cuadro precedente y en atención que cada año legislativo se compone del 1 de septiembre al 31 de agosto de 2006 a 2009 que comprende toda la legislatura. Se toma como muestra a los GP del Partido Acción Nacional (PAN), Partido de la Revolución Democrática (PRD) y el Partido Revolucionario Institucional (PRI). El cuadro siguiente, muestra los montos anuales por año legislativo, correspondientes a cada uno de los GP, con base en lo que aprobó la JCP.

Cuadro 8. Las asignaciones anuales a los tres principales Grupos Parlamentarios, durante la LX Legislatura (2006-2009).

Grupo Parlamentario	Años Legislativos	Asignación anual	Toda la Legislatura
PAN	2006-2007	\$52,440,000	\$157,320,000
PRD	2007-2008	\$33,480,000	\$100,440,000
PRI	2008-2009	\$28,440,000	\$85,320,000
Total		\$114,360,000	\$343,080,000

Fuente: Elaboración propia.

Una vez que se tienen los montos financieros asignados, a los tres GP mayoritarios de esta legislatura; ahora se considera el presupuesto de egresos que correspondió a la Cámara de Diputados, por cada año legislativo, en términos porcentuales. Con el fin de hacer evidente que a mayor presupuesto, los montos económicos a los GP son incrementales que van del 2% a puntos porcentuales y variables en algunos casos particulares, tomando como constante las asignaciones muestra. Sin embargo, ello tiene una señal de importancia que cada año legislativo es mayor el presupuesto solicitado por la Cámara de Diputados, como fue el caso de 2009, tiempo de elecciones.

Al respecto cabe hacer una precisión, como el presupuesto es anual, evidentemente, para 2006 sólo corresponden cuatro meses a la legislatura en revisión, ya que la mayor parte atañe a la LIX Legislatura y en 2009 la mayor parte pertenece a la LX Legislatura y el resto a la LXI Legislatura, por ende los montos de 2007 y 2008 son íntegros. El cuadro siguiente da muestra de los montos y las equivalencias porcentuales por cada año de ejercicio legislativo, correspondientes a los GP en estudio.

Cuadro 9. Presupuesto de Egresos de la Cámara de Diputados y la asignación financiera a los Grupos Parlamentarios, en términos porcentuales.

Grupo Parlamentario	Presupuesto anual*	Año	Presupuesto de Egresos	Términos porcentuales
PAN	\$17,480,000*	2006	\$4,268,728,117	0.40%
PRD	\$11,160,000*			0.26%
PRI	\$9,480,000*			0.22%
PAN	\$52,440,000	2007	\$4,604,471,099	1.13%
PRD	\$33,480,000			0.72%
PRI	\$28,440,000			0.61%
PAN	\$52,440,000	2008	\$4,730,471,099	1.10%
PRD	\$33,480,000			0.70%
PRI	\$28,440,000			0.60%
PAN	\$34,960,000*	2009	\$5,284,534,748	0.66%
PRD	\$22,320,000*			0.42%
PRI	\$18,960,000*			0.35%
Total	\$343,080,000	Total		7.17%

Fuente: Elaboración propia, con base en los Presupuestos de Egresos de la Federación 2006, 2007, 2008 y 2009. *Es la parte proporcional, a los meses de iniciada y finalizada la LX Legislatura, en 2006 y 2009.

El cuadro anterior muestra la proporción porcentual en techo presupuestal durante los tres años para los GP muestra que a mayor presupuesto menor monto presupuestal, y de forma global a los GP durante los tres años legislativos correspondieron un 7.17% del presupuesto de egresos del presupuesto de la LX Legislatura, lo que llama la atención del nexo entre presupuesto asignado a los GP y el presupuesto anual de la Cámara es precisamente el comportamiento del techo presupuestal año con año el cual es incremental.

Por ejemplo, del monto aprobado para el ejercicio fiscal de 2007 en comparación con 2006 la diferencia fue de \$335,742,982 pesos, entre un año y otro fue positiva. Lo mismo paso para el año 2008 donde el incremento presupuestal fue de \$126,000,000 de pesos, sin embargo, hay una disminución relativa con el año anterior de \$209,742,982 pesos, misma que se recupera y rebasa para el presupuesto de 2009 donde el pleno aprobó elevarlo en \$554,063,649 en comparación con 2008, la suma se exaltó considerablemente en \$438,063,649 pesos, al parecer se recuperó la disminución del 2008. Por tanto, cabe hacer una pregunta sobre el presupuesto del 2009 ¿la solicitud de elevar el techo presupuestal se debe a necesidades de la Cámara o a tiempos político-electorales? pregunta de otra investigación.

Sin duda, las sumas sobre los montos presupuestales, son lo bastante onerosas para las funciones legislativas y serían aun más, sí se agregara los gastos en alimentos, viajes nacionales e internacionales, vales de gasolina, aguinaldo, dietas, apoyos económicos, etc., a los que tiene derecho de manera individual los Agentes que forman parte de los GP, y los diputados sin partido, que también reciben recursos económicos bajo un esquema “similar”.

Por otro lado, si se revisan los informes que deben entregar los GP –tomados como ejemplos, en el apartado anterior– de acuerdo a la LTAIPG sobre el ejercicio de los recursos públicos, se tiene que se circunscriben a las asignaciones sobre apoyo logístico, subvención ordinaria fija, variable y honorarios de manera desglosada, sin embargo, tomando como muestra el gasto que ejecutan los GP sobre los servicios personales, no se especifican los detalles acerca de los diputados beneficiados, sobre los suministros sucede algo similar no se desglosa a detalle, sino se acude a la generalidad, es más no se suman las facturas que detallen los gastos y expandan los anexos. Además, sobre los remanentes obtenidos del ejercicio fiscal de 2008, el GP del PRD no especifica a qué corresponden, los GP del PAN y PRI no tuvieron remanentes, en su informe de 2009 que corre de marzo a agosto.

Dicho lo anterior, al tener sólo el último informe del año en que termina la legislatura, por parte de los GP que integraron la LX legislatura, se tiene según los informes disponibles en el portal electrónico de la Cámara el GP del PAN tiene en ingresos y egresos un total de \$327,096.47 por su parte el PRD en su informe establece un total de \$211,780 y el GP del PRI en su informe público menciona que su gasto total fue de \$185,168 los tres en miles de pesos de acuerdo a los datos públicos disponibles de toda la legislatura en revisión.

Cabe precisar acerca de la transferencia de los recursos financieros a los GP en la norma administrativa, en su art. 5 señala: “La Dirección General de Finanzas es la responsable de transferir como Subvenciones, los recursos financieros a los Grupos Parlamentarios, de conformidad con los montos que autorice la Junta de Coordinación Política y, en su caso, el Comité de Administración.”³⁸⁹ Aquí se muestra que la autorización es competencia de la JCP y en su caso del Comité de Administración, sin embargo, quien decide al final es la JCP por sus atribuciones ya que tiene la facultad: “[de] limitar, modificar o suspender las Subvenciones a los

³⁸⁹ “Norma para regular la transferencia y control de recursos financieros asignados a los Grupos Parlamentarios de la Cámara de Diputados”, en *Normatividad Administrativa de la Cámara de Diputados, actualizada y complementada*, México, Cámara de Diputados, 2009, p. 198.

Grupos Parlamentarios, haciéndolo del conocimiento de la Secretaría General.”³⁹⁰ Este es el octavo criterio institucional.

En términos de transparencia el art. 7 refiere: “Los Coordinadores de los Grupos Parlamentarios serán los responsables de conservar hasta el término de la Legislatura, la documentación relativa a la asignación, comprobación y justificación de las Subvenciones que les hayan sido otorgadas al Grupo, durante el período de cada Legislatura.”³⁹¹ Este artículo es fundamental para comprender que la responsabilidad y poder que tiene los Coordinadores Parlamentarios incluye no sólo remover o designar a sus colegisladores, sino a tener control sobre los recursos económicos de los GP.

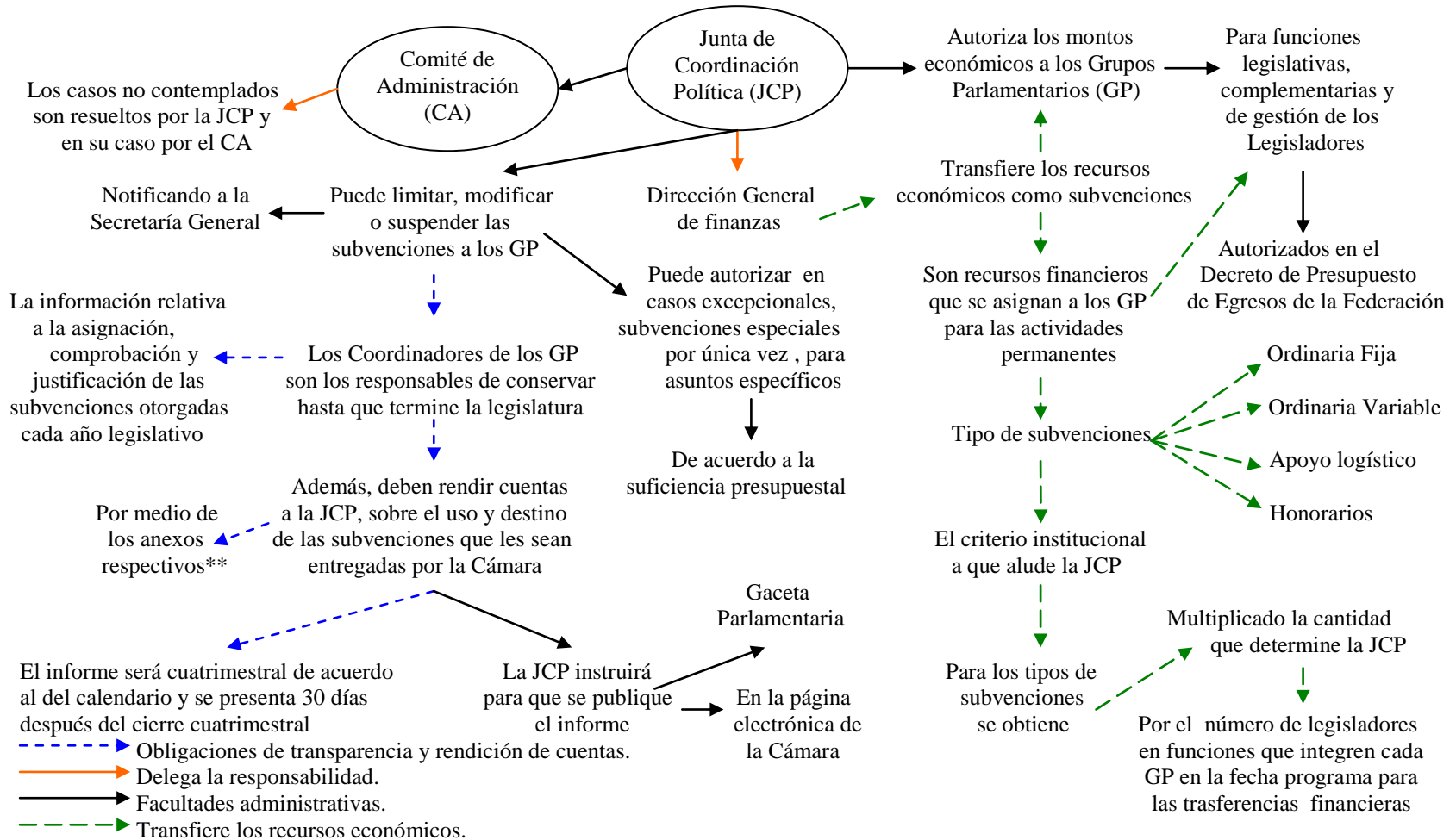
Se hizo la mención que las subvenciones son mensuales para los trabajos legislativos de los GP, ahora por *subvención* se entiende: “[...] los recursos financieros que se asignan a los Grupos Parlamentarios para apoyar el desarrollo de sus actividades legislativas, así como las actividades complementarias y de gestoría que, en su carácter de representantes de la Nación, realizan de manera permanente, durante su período en funciones como Legisladores integrantes de la Cámara.”³⁹² Ahora de forma esquemática, se muestra el procedimiento que lleva a cabo la JCP para asignar los recursos financieros a cada GP, con base en las subvenciones.

³⁹⁰ *Ibid.*, p. 199.

³⁹¹ *Idem.*

³⁹² *Loc. cit.*.

Esquema 11
 Procedimiento para distribuir los recursos económicos de la Junta de Coordinación Política a los Grupos Parlamentarios.



Fuente: Elaboración propia, con base en los artículos 3º a 9º, 11, y 21 de la *Norma para regular la transferencia y control de recursos financieros asignados a los Grupos Parlamentarios de la Cámara de Diputados*, México, Cámara de Diputados, julio de 2009, pp. 198-202. Disponible en www.diputados.gob.mx

Del esquema anterior, los tipos de *subvenciones ordinarias fijas*: “[...] se refieren a una asignación fija de recursos financieros a los Grupos Parlamentarios, de carácter general e idéntica para cada uno de ellos, que se entrega mensualmente, para el desarrollo de sus actividades complementarias.” De ahí la afirmación sobre la suministración del gasto mensualmente otorgado a los GP.

Referente a las *subvenciones ordinarias variables y de apoyos logísticos* las fracciones I y II del artículo anterior, consideran: “[la primera] es una asignación variable de recursos financieros a los Grupos Parlamentarios, destinada a apoyar el desarrollo de la función legislativa [la segunda, también] es una asignación de recursos financieros a los Grupos Parlamentarios, destinada a apoyar actividades de gestoría, las dos se calculan en función del número de Legisladores que conforman cada Grupo, que se entregan mensualmente.”

La última *subvención se refiere a los honorarios*: “[...] destinada a los apoyos económicos del personal que auxilia a los Legisladores en sus funciones. Es una asignación de recursos financieros a los Grupos Parlamentarios, calculada en función del número de Legisladores que conforman cada Grupo, entregada mensualmente.” Acerca de las subvenciones mencionadas, el art. 9 de esta norma, hace hincapié: “El importe de las Subvenciones referidas a las fracciones II, III y IV del artículo anterior, que se entreguen a los Grupos Parlamentarios, se obtendrá multiplicando la cantidad que determine la Junta de Coordinación Política, por el número de Legisladores en funciones que integren cada Grupo Parlamentario, en la fecha en que se programe la transferencia.”³⁹³

Al respecto el art. 11 dentro del diseño institucional enarbola el incentivo a la discrecionalidad y opacidad: “La Junta de Coordinación Política podrá autorizar, en casos excepcionales, Subvenciones especiales por única vez, para atender asuntos específicos, si existe disponibilidad presupuestal para ello.”³⁹⁴ Evidentemente, las subvenciones especiales no están consideradas, es más a qué se le llama caso excepcional, y cuáles son los casos especiales de los GP lo cual es ambiguo. Es decir, mientras sea vigente el artículo la cuestión se puede repetir para cada legislatura. Ahora bien, en el caso de las licencias que se dan a los Agentes, de forma global los artículos 12, 13 y 14 describen:

³⁹³ *Loc. cit.*

³⁹⁴ *Ibid.*, p. 200.

“En el supuesto de que se autoricen licencias a los Legisladores, el monto de las Subvenciones, a excepción de la Fija, que se transfieran, se calculará proporcional a los días en que el Legislador estuvo en activo. Conforme a los comunicados remitidos por la Mesa Directiva de la Cámara a la Secretaría General, relacionados con los actos de protesta, licencia, reincorporación, incorporación, separación del Grupo u opción del cargo, de los Legisladores, así como de las vacantes existentes, la Dirección General de Finanzas deberá actualizar sus registros y realizar los movimientos financieros que procedan, de acuerdo al tipo de acto y de Subvención que corresponda. En los casos que se hayan efectuado depósitos por concepto de Subvenciones en los que estén incluidos Legisladores que gocen de licencia, los depósitos no aplicables se registrarán como adeudos del Grupo Parlamentario y serán descontados en la próxima entrega de la Subvención.”³⁹⁵

Lo que hay que destacar de lo anterior es que los montos económicos que adeuden los legisladores con la Cámara pasan no a ellos; sino a los GP que absorben los costos que ello genera, es decir, el descuento va directamente a su subvención. Por otro lado, para el control y comprobación de las subvenciones mensualmente entregadas, los GP diseñaron: “[...] un sistema de contabilidad y control basado en el clasificador por objeto del gasto que apruebe la Junta de Coordinación Política o el Comité de Administración, así como en procedimientos internos de comprobación de gastos, similares a los aplicados por la administración general de la Cámara.”³⁹⁶

Para ello, la norma establece en su art. 16 que:

“Con el propósito de mejorar los controles internos y transparentar la aplicación de los recursos asignados a los Grupos Parlamentarios, la Contraloría Interna de la Cámara revisará semestralmente a cada Grupo la contabilidad de los ingresos recibidos por concepto de subvenciones y los gastos realizados, los analizará e informará de manera directa al Coordinador del Grupo, los resultados preliminares de cada revisión, con el propósito de que, en el término de cuarenta y cinco días naturales, el coordinador presente la información y documentación que aclare y solvente las observaciones. Agotado el plazo anterior, la Contraloría Interna dispondrá de hasta tres días para presentar a la Junta de Coordinación Política, los resultados finales de su revisión, sin alusiones específicas por Grupo, con las observaciones que no hayan sido aclaradas o solventadas.”³⁹⁷

La cita previa, advierte que el papel de la Contraloría Interna como Agente encargado de revisar el gasto de los recursos públicos de los GP, es de gestor de la JCP ya que esta al final decide que información es pública, es decir, la contraloría sólo rinde cuentas a la Junta, es más, la entrega del informe acerca de los resultados, lo hace sin aludir a un GP específico, sobre las observaciones no aclaradas o solventadas, lo que impulsa otra variable de opacidad y discrecionalidad institucional sobre la transparencia de las subvenciones mensualmente entregadas a los GP.

Como señala la norma administrativa: “La Contraloría Interna de la Cámara, [entrega, de] forma semestral y anual un informe de conjunto sobre el estado general de la administración de

³⁹⁵ *Idem.*

³⁹⁶ *Loc. cit.* El clasificador de gasto se divide en capítulos, conceptos y partidas, su asignación numérica en miles, por ejemplo, partida 1000, 2000, etc. Cfr. *Sobre el clasificador por objeto del Gasto aplicable para la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión*, México, Diario Oficial de la Federación, 30 de mayo de 2007, pp. 8-11.

³⁹⁷ “Norma para regular la transferencia y control de recursos financieros asignados a los Grupos Parlamentarios de la Cámara de Diputados”, *Op. cit.*, p. 201. Art. 16.

las Subvenciones otorgadas a los Grupos Parlamentarios, sin alusiones específicas por Grupo, e informará a la Presidencia de la [CDPTL].”³⁹⁸ Es más su responsabilidad, es: “[la] protección de la información del ejercicio que realicen los Grupos Parlamentarios con los recursos financieros otorgados a través de Subvenciones, y de proceder a su reserva.”³⁹⁹ Esa discrecionalidad maximiza la razón de Estado, que encamina a una transparencia opaca y confusa.

Un segundo actor institucional para dar seguimiento a los gastos financieros de los GP está en: “La Dirección General de Programación, Presupuesto y Contabilidad, [está] efectuará el registro contable de las Subvenciones asignadas a los Grupos Parlamentarios verificando que se incorporen a la Cuenta Pública de la Cámara [...] remitiendo un ejemplar de la información correspondiente a la Contraloría Interna de la Cámara.”⁴⁰⁰ Por último, para la rendición de cuentas de los recursos destinados a los GP, éstos deben presentar a través de su respectivo Coordinador un informe a la JCP en el cual darán a conocer el uso y destino de las subvenciones que les sean entregadas por la Cámara, utilizando para tal efecto el formato, el cuál será cuatrimestral conforme al año calendario, y será presentado dentro de los treinta días siguientes al cierre del cuatrimestre. En ese sentido, la JCP instruirá la publicación del informe cuatrimestral en la Gaceta Parlamentaria y en la página electrónica de la Cámara.

Sin embargo, los únicos informes que se encuentran en el portal electrónico corresponden del 2009 a la fecha, por lo que se no se sabe cuales fueron los gastos anteriores. Lo que contradice lo tratado respecto de los asuntos administrativos dirimidos por la JCP el 12 de marzo de 2007, que no ha tenido cambio: “Se podrá argumentar sobre los informes: “Respecto del informe que los Grupos Parlamentarios presentaron a la Secretaría General, en atención al artículo cuarto del Reglamento para la Transparencia y Acceso a la Información, para garantizar su publicidad, se determinó que queden en resguardo de la Secretaría General, a efecto de que en su caso puedan ser proporcionados a quién lo solicite.”⁴⁰¹ Al respecto, si se han generado los informes de los GP, la interrogante es porqué no se han subido al portal electrónico, lo que se antepone una vez más la Razón de Estado, y contrapone uno de los criterios institucionales de la LTAIPG. Es decir, porqué esperar una solicitud de información, cuando es una obligación

³⁹⁸ *Ibid.*

³⁹⁹ *Idem.*

⁴⁰⁰ *Loc. cit.* Para comprobar, en forma definitiva, la entrega de las Subvenciones por parte de la Dirección General de Finanzas, bastará con el comprobante del depósito de la transferencia electrónica que expide el propio sistema y el acuse de recibo del Coordinador del Grupo Parlamentario o de la persona que el mismo acredite, por escrito, ante dicha Dirección. Art. 20 de esta norma.

⁴⁰¹ *Acta de la sesión de la Junta de Coordinación Política*, del 12 de marzo de 2007, pp. 2-3.

hacerlos públicos y no maximizar su reserva, que parece ser el camino de la supuesta “transparencia legislativa”.

A lo anterior cabe agregar que en las distintas actas de la JCP primero se circulan los informes de ejecución presupuestal correspondientes a los trimestres, con el fin que los GP realicen las observaciones correspondientes; distribuidos por parte de la Secretaría General, y una vez hecho el análisis se procede a su aprobación en la sesión de la JCP, es elocuente que sólo desglosen los gastos de los diputados sin partido y no los de los GP, como se puede contrastar con el cuerdo de la JCP relativo a los apoyos administrativos para Diputados sin partido del 23 de octubre de 2006, ya que aquí sí hay anexos lo que no sucede con otros temas. Asimismo, la JCP autoriza los gastos adicionales que la Cámara de Diputados absorbe como solicitudes de alimentos, gastos médicos mayores de diputados, boletos de avión, viáticos, anticipos de dietas, etc., tampoco se agregan los anexos en el documento público.

Un ejemplo de lo dicho arriba, son los gastos médicos que la JCP acordó en su sesión del 16 de abril de 2007, lo siguiente: “Respecto de los gastos médicos que se someten a autorización de este órgano de gobierno, se acordó que la Secretaría de Servicios Administrativos y Financieros dé exclusivamente los montos, sin mencionar los nombres de los diputados anexando la lista correspondiente.”⁴⁰² A ello se suma que hasta abril de 2008 las declaraciones patrimoniales de los servidores públicos no se habían hecho públicas, contraviniendo de nuevo a la LTAIPG, como ilustra este recordatorio del Secretario General de la Cámara:

“El Dr. Guillermo Haro Bélchez, Secretario General informó que de conformidad con el artículo 36, fracción I de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos en el que se establece que entre otros, diputados, Secretarios Generales, el Tesorero y los directores de la Cámara de Diputados tiene la obligación de presentar las declaraciones patrimoniales ante la autoridad competente, motivo por el cual la Auditoría Superior de la Federación instalará un módulo de Asesoría y Orientación del 24 de abril al 2 de junio, de Recepción de las declaraciones patrimoniales del 20 de mayo al 2 de junio del presente año.”⁴⁰³

Lo que contraviene lo escrito en la *Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos* que cita en su art. 37 fracción I, señala: “La declaración de situación patrimonial deberá presentarse en los siguientes plazos: Declaración inicial, dentro de los sesenta días naturales siguientes a la toma de posesión [del cargo público].”⁴⁰⁴ Lo que indica que en el mes de noviembre de 2006 la declaración patrimonial de los Diputados debió ser pública y estar

⁴⁰² Acta de la sesión de la Junta de Coordinación Política, del 16 de abril de 2007, p. 4.

⁴⁰³ Acta de la sesión de la Junta de Coordinación Política, del 2 de abril de 2008, p. 4.

⁴⁰⁴ Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, México, Cámara de Diputados, 2014, p. 15. Disponible en www.diputados.gob.mx

en el portal electrónico de la Cámara, lo que no sucedió hasta esa fecha y en el resto de la legislatura fue segmentado. Ello es fundamental ya que de lo contrario se da un incentivo más a la discrecionalidad, opacidad y oportunismo del Agente. Con destino a razonar la reserva de información del gasto público de los GP.

Un ejemplo más de opacidad institucional y discrecionalidad es que lo que se aprobó en la sesión del 18 de agosto de 2009 en la JCP a días de terminar la LX legislatura: “Se aprobaron los Gastos Médicos presentados por los Grupos Parlamentarios extemporáneos, en moneda extranjera y en el caso del Padre de la Diputada Concepción Ojeda Hernández del Grupo Parlamentario del PRD, se autoriza el pago de un monto no especificado al 31 de agosto de 2009.”⁴⁰⁵ Lo que deja abierta la puerta a la interpretación miles, quizá millones, no se sabe, contraviniendo la LTAIPG una vez más.

Ante ese contexto, lo que se genera es una transparencia con efectos claroscuros⁴⁰⁶ de los recursos económicos como señaló la Auditoría Superior de la Federación (ASF) sobre la auditoría y revisión de la cuenta pública 2009, sobre el poder legislativo en específico: “Los grupos que integran la Cámara incurrieron en irregularidades y en opacidad financiera durante 2009 al no comprobar el gasto y destino de 448 millones de pesos. A ello se suman 105 millones de pesos que la Secretaría General ahorró para transferirlos también a los partidos que integran el Poder Legislativo en San Lázaro, cuyo destino también se desconoce.”⁴⁰⁷

Continúa la nota: “La Auditoría Superior de la Federación [...] revisó el destino de 2 mil 820 millones de pesos (de un total de 5 mil 377 millones) y concluyo que la norma administrativa de la Cámara de Diputados contempla ‘excepciones, lo cual ocasiona discrecionalidad en su aplicación’ y el ente legislativo no aporta documentación sobre los recursos que son destinados a

⁴⁰⁵ *Acta de la sesión de la Junta de Coordinación Política*, del 18 de agosto de 2009, p. 5.

⁴⁰⁶ La denomino de esta manera dado que se ejerce una simulación deliberada que enarbola la discrecionalidad y opacidad institucional con la información de los GP y la JCP. Ya que la información que se entrega no es laxa, en lo sustantivo –a pesar de los documentos que se entregan–, ya que no son lo suficiente como para conocer y saber acerca de las decisiones y acciones de la JCP, como botón de muestra, son las actas de sus sesiones que sólo abundan en lo concreto –ausencia de información–, dejando de lado los anexos –ricos en información– por ejemplo, todo tipo de documentos que esclarezcan hasta el último peso gastado por los GP y hasta demás órganos de la Cámara. Por consiguiente, lo que abre la puerta a la incertidumbre informativa y refuerza el comportamiento racionalmente opaco, táctico, estratégico, fáctico y oportunista de los Agentes. En otras palabras, los espacios de incertidumbre de acuerdo al diseño institucional, van en camino de hacer más sólidas las paredes de la opacidad *versus* la transparencia, lo cual exacerba la problemática entre el Agente y Principal durante y después de las funciones legislativas, sin importar la legislatura. Que agradece el mercado político en cada año electoral.

⁴⁰⁷ Roberto Garduño, “Irregularidades y sin transparencia gastos de la Cámara, reporta ASF”, en *La Jornada*, México, año, núm., 19 de febrero de 2011, p. 7.

los grupos parlamentarios”.⁴⁰⁸ Lo que revela la nota es que el techo presupuestal tuvo un ajuste que hicieron los diputados en 2008 para el ejercicio fiscal de 2009, que trasciende los \$5,284,534,748 iniciales a \$5,377,000,000 en números concretos aumento \$92,465,252 pesos. Destacando de la nota es que la ASF denuncia que no hay documentos para auditar dichos subejercicios, lo que evidentemente enarbola la opacidad institucional y la resistencia que cierta información se abra a la luz pública, lo que debilita su papel fiscalizador a la rendición de cuentas, es más, puede hacer inútil el DAIP y dejar un precedente para minar la coexistencia de la transparencia sobre los asuntos públicos y lo relativo a los recursos económicos que ejercen los GP (en el siguiente y último apartado se describe la fuente primaria sobre la auditoría a la cuenta pública del 2009 y los resultados de la autoridad, en este caso de la ASF, junto al mecanismo institucional para hacer transparentes los recursos económicos de la Cámara de Diputados, en especial los de cada GP).

La respuesta de la JCP a esas observaciones de la ASF fueron 40 días después de que se dieron a conocer las irregularidades acerca de los recursos económicos distribuidos a los GP para distintas actividades: “La Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados decidió devolver a la Tesorería de la Federación (Tesofe) 130 millones 25 mil pesos de subejercicios en el gasto de 2009, que la Secretaría General había repartido entre las bancadas, irregularidad que fue reportada por la Auditoría Superior de la Federación [...]”⁴⁰⁹ Dejando un déficit de -\$422,975,000 pesos para la tesorería de la federación. *Es decir, a dónde quedó ese dinero público.*

A esos efectos claros y oscuros se puede sumar el caso sobre los servicios médicos donde la interrogante que surge es ¿por qué no dar los datos de los diputados, o sea, sus nombres? es más a qué se debe esa discrecionalidad, ya que ninguna de las causales justificatorias de los artículos 13 y 14 de la LTAIPG para clasificar ese tipo de información aplican en este caso y en la información que los GP están obligados a entregar, misma que muchas veces otorgan de forma extemporánea, como se pudo constatar con las exhortaciones del Secretario General de la Cámara de aquella legislatura, en una de las tantas actas que generó la JCP, en ese documento se refiere

⁴⁰⁸ *Idem.*

⁴⁰⁹ Enrique Méndez, “Devolverá la Cámara de Diputados 130 millones 25 mil pesos a la Tesorería”, en *La Jornada*, México, año, núm., 29 de marzo de 2011, p. 22. Al respecto: “Ayer al mediodía, José Ramón Martel, vicedirector del PRI, informó que la Junta de Coordinación decidió solicitar a las secretarías general y de servicios administrativos y financieros expedir un cheque a nombre de la Tesorería de la Federación por la cantidad mencionada.” *Idem.*

en el apartado de administración, inciso b) que a la letra, dice: “El Dr. Guillermo Haro Belchez, Secretario General realizó un atento recordatorio a los Grupos Parlamentarios en relación a que hoy es el último día para presentar los informes estipulados en el artículo 4º del Reglamento para la Transparencia y el Acceso a la Información Pública de la Cámara de Diputados, mismos que serían hechos públicos en las páginas de Internet de los propios grupos.”⁴¹⁰

El siguiente cuadro muestra un resumen sobre la relación que se va tejiendo entre Agentes y Principales de forma endógena –inter e intraorganizacional–, en la Cámara de Diputados; sobre la rendición de cuentas interinstitucional, cabe advertir que el cuadro se configura de forma metódica, para encasillar, primero a los órganos de gobierno, interno y/o sus titulares, segundo, se precisa si es por medio de elección o designación el cargo que ejercen Agentes representativos y burocráticos, destacando su integración para mostrar y comprender hasta dónde llega el poder de decisión y acciones de cada actor institucional, y resaltar quién rinde cuentas a quién, sumado a la temporalidad en el cargo, para enlazar los alcances y límites institucionales que deben y tienen cada uno de los actores institucionales que se involucran en el funcionamiento de la Cámara de Diputados y en la viabilidad de la rendición de cuentas, acceso a la información pública y transparencia de las funciones legislativas y los recursos económicos.

⁴¹⁰ *Acta de la sesión de la Junta de Coordinación Política del 10 de septiembre de 2007.* Disponible en www.diputados.org.mx

Cuadro 10.

La relación Agente-Principal endógena en la Cámara de Diputados y la rendición de cuentas interinstitucional.

Órgano Interno* ó Titular**	Elección* ó designación**	Integración	Rendición de cuentas	Temporalidad en el cargo	Alcances institucionales	Límites institucionales
Presidente Mesa Directiva**	Titular Unidad de Enlace**	Direcciones y Departamentos.	A la Mesa Directiva	De un año a dos	-Recibe de los órganos obligados la información. -Se encarga de la política de transparencia diseñada por el Órgano Rector. -Apoya las labores de la Mesa Directiva y el Comité de Información.	-Se sujeta a las consideraciones del Órgano Rector, sobre decisiones de la Política de transparencia.
Mesa Directiva*	Por las dos terceras partes del pleno de la Cámara de Diputados*	-1 Presidente, 3 Vicepresidentes y 1 Secretario propuestos por los GP. -El criterio institucional, es la trayectoria y experiencia legislativa.	-Al pleno de la Cámara de Diputados.	-De un año a dos. -En el 2do y 3er año legislativo, la presiden en orden decreciente por el GP que no la haya ejercido.	-El Presidente, conduce y preside la Congreso General, la Comisión Permanente (según sea el caso) y la CDPTL. -Las decisiones son por voto ponderado, donde los diputados representarán tantos votos como integrantes tenga su GP. En caso de empate, el Presidente tendrá voto de calidad. -Formula y cumple el orden del día. -Elabora el anteproyecto anual del estatuto de servicio de carrera en la Cámara Legislativa. -Designa a los integrantes de la comisión de cortesía, para el inicio de cada año legislativo. -Expide la convocatoria aprobada por el pleno a propuesta de la JCP, para los candidatos a integrar el IFE y su Contralor General.	-Los titulares de la Mesa, no pueden formar parte de las Comisiones Legislativas. -El Secretario General, sólo tiene derecho a voz en reuniones.

Cuadro 10... continuación

Órgano Interno* ó Titular**	Elección* ó designación**	Integración	Rendición de cuentas	Temporalidad en el cargo	Alcances institucionales	Límites institucionales
Junta de Coordinación Política (JCP)*	-Será Presidente de la Junta por la duración de la legislatura, el Coordinador del GP que cuente con mayoría absoluta.** -En su caso será ejercida, en forma alterna por año legislativo por los tres GP con mayor núm. de diputados, el orden se determina por acuerdo.	-Por los Coordinadores de los GP. -Sus decisiones son por voto ponderado, donde los Coordinadores representan tantos votos como integrantes de sus GP.	-A la Secretaría General, sólo a efectos que conozca sobre la suspensión de las subvenciones a los GP. -Publica los informes de los GP de forma cuatrimestral en el portal electrónico.	Un año legislativo.	-Su Presidente, preside el Órgano Rector y el Comité de Información -Postula a los Presidentes y Secretarios de las Comisiones Leg. -Propone al pleno la integración del Consejo General del IFE. -Analiza y aprueba el informe de ejecución presupuestal que recibe de la Secretaría General. -Elabora y diseña el anteproyecto relativa al estatuto, que norma el servicio de carrera en la Cámara que propone a la CDPTL. -Distribuye los Recursos humanos, materiales y financieros así como los locales a cada GP. -A través de subvenciones mensuales ordinarias fijas, variables, de apoyo logístico y honorarios. Las últimas tres en función del núm. de diputados. -Puede limitar, modificar o suspender las subvenciones, informando a la Secretaría General. -Aprueba el anteproyecto de presupuesto anual de la Cámara. -Diseña el calendario de sesiones.	-Su Presidente no podrá ser Presidente de la Mesa Directiva. -El Secretario General, tiene sólo voz.
Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos (CDPTL)*	Por medio de la representación de cada GP. **	-Por el Presidente de la Cámara y los miembros de la JCP. -Su secretario es el Secretario General.	Al pleno de la Cámara de Diputados.	Un año legislativo.	-Lleva al pleno para su aprobación, los nombramientos del Secretario General y del Contralor interno. -Resuelve por consenso sus resoluciones o en su caso por sistema de voto ponderado. -Establece el calendario de sesiones (agenda legislativa).	-No se especifica

Cuadro 10... continuación

Órgano Interno* ó Titular**	Elección* ó designación**	Integración	Rendición de cuentas	Temporalidad en el cargo	Alcances institucionales	Límites institucionales
Coordinadores Parlamentarios**	La envían los partidos políticos antes de iniciar la legislatura.**	Uno por cada GP.	-A la JCP de forma cuatrimestral en los 30 días siguientes al corte. -A la Mesa Directiva sobre modificación sobre su GP, y sus integrantes.	Un año legislativo	-Puede remover a los integrantes de las Comisiones Legislativas, de su GP si algún Diputado renuncia a éste. -Además puede solicitar su sustitución temporal o definitiva. -Tiene voz y voto en la JCP. - Son los responsables de conservar hasta el término de la Legislatura, la documentación relativa a la asignación, comprobación y justificación de las Subvenciones que les hayan sido otorgadas a cada GP, durante el período de cada Legislatura.	-No pueden formar parte de la Mesa Directiva
Secretario General**	Por la CDPTL, electo por las dos terceras partes del pleno. Puede ser reelecto.*	Único	De forma Trimestral a la CDPTL.	Cuatro años.	-Coordina y supervisa sobre los servicios de la Cámara de Diputados. -Apoya a la Mesa Directiva y publica los acuerdos de los GP.	-No tiene voto en el JCP y en la CDPTL.
Órgano Rector*	Integrantes de la JCP.**	-Un Presidente, tantos vocales como GP y cuatro consultores. -Son diputados. -Secretario General, Contralor interno, Director de asuntos jurídicos, y el titular de la UE.	-Al pleno de la Cámara de Diputados y Consejo de Transparencia -De forma semestral.	Por año legislativo	-Se encarga de la Política de transparencia de la Cámara. -Es Presidente el que se encarga de las funciones de la JCP.	-No se especifica

Cuadro 10... continuación .

Órgano Interno* ó Titular**	Elección* ó designación**	Integración	Rendición de cuentas	Temporalidad en el cargo	Alcances institucionales	Límites institucionales
Comité de Información, gestoría y quejas.*	Lo constituye el Pleno de la Cámara de Diputados.**	Diputados	Informa trimestralmente a la CDPTL	Toda la legislatura	Da orientación informativa a las peticiones de los ciudadanos a la Cámara y sus órganos.	-No se especifica
Grupos Parlamentarios (GP).*	Los constituye el partido político.**	Cinco Diputados.	-Entregan información al Secretario General, sobre su constitución. -A la JCP.	Permanente, hasta concluir la legislatura respectiva.	-Presentan su agenda legislativa. -Proporcionan información, otorgan asesoría y preparan los elementos necesarios para articular el trabajo legislativo de la Cámara de Diputados. -El Secretario General, publica los documentos constitutivos de los GP.	-Uno por partido político nacional.
Comisiones Legislativas*	-La JCP toma en cuenta la pluralidad de la Cámara.** -Con base en el criterio de proporción de cada GP.	-Las ordinarias hasta de 30 miembros para incorporar a un diputado por GP. - Se componen en promedio de 20 diputados con mayor experiencia, 12 para formar la comisión instructora.	A la CDPTL, de forma semestral.	Por año legislativo.	-Tienen a su cargo tareas de dictamen legislativo, de información y de control obligatorio. -Las decisiones son por mayoría de votos, sí hay empate sobre el dictamen o resolución se repite. Si no lo resuelve el pleno. -Se componen en el primer mes de iniciada la legislatura. -En caso de que la dimensión de un GP no permita la integración de todos sus integrantes como miembros del total de comisiones. -Se da preferencia a la inclusión que solicite el Coordinador Parlamentario del GP correspondiente.	-Sólo son lo que determinan sus funciones

Cuadro 10... continuación

Órgano Interno* ó Titular**	Elección* ó designación**	Integración	Rendición de cuentas	Temporalidad en el cargo	Alcances institucionales	Límites institucionales
Contralor Interno.**	Es electo por las dos terceras partes del pleno a propuesta de la CDPTL.*	Único	-Informa de forma trimestral a la CDPTL. -Y a la JCP.	Toda la legislatura	-Práctica auditorías, revisiones, investigaciones y verificaciones. -Recibir quejas y denuncias y aplicar los procedimientos y sanciones inherentes a las responsabilidades administrativas de los servidores públicos. -Revisa semestralmente la contabilidad de los GP sobre los ingresos por subvenciones y los gastos realizados. Sin especificar GP. -Colaborar con la Auditoría Superior de la Federación para revisar la Cuenta Pública.	-La que determina la legislación.
Comité de* administración	El Coordinador Parlamentario, designa a dos diputados del GP.**	Se constituye por el Pleno de la Cámara de Diputados.**	A la JCP y al pleno.	Cada año legislativo.	Apoya las labores administrativas de la JCP.	El Coord. Parlamentario, puede, solicitar la sustitución de sus integrantes.
Consejo de** Transparencia	Electos por las dos terceras partes del pleno.*	Por tres especialistas en materia de transparencia, AIP y datos personales. A Propuesta de la JCP	Al pleno de la Cámara.	-Duran cinco años sin posibilidad de reelección. -La Presidencia dura un año con posibilidad de reelección.	-Es un órgano especializado e imparcial de la Cámara con autonomía operativa de gestión y de decisión. -Participa en el diseño de la política institucional sobre transparencia. -Resuelve los recursos de reconsideración. -Propone a la JCP su techo presupuestal. -Establece los lineamientos que regulan los informes del Órgano Rector y la UE y evalúa el informe anual de la Cámara.	No tiene poder de decisión, ya que esa atribución la tiene el Órgano Rector sobre la reserva de información. -Si los tiene son excepcionales

Fuente: Elaboración propia.

El cuadro anterior nos muestra dos cosas fundamentales: que en la Mesa Directiva y la JCP hay una concentración de poder y decisión; por ejemplo la primera designa al titular de la Unidad de Enlace principal Agente de la transparencia con el Principal, además, de proponer al pleno al Secretario General y el Contralor Interno para elegirlos por medio de mayorías calificadas, según para brindarlos y librarlos de algún conflicto de interés con los GP de la Cámara, puede que esto sea cierto, sin embargo, si sus funciones son limitadas, como se expuso anteriormente, hace débil a la mayoría calificada y a la gestión que pueda desempeñar en especial el contralor público. Asimismo, quien preside la mesa directiva, puede hacerse cargo de la CDPTL que es integrada por los coordinadores parlamentarios de cada GP, no obstante, se sostiene lo dicho en el apartado anterior, el titular de la UE para efectos de temporalidad en el cargo, contrapeso y cumplimiento de la transparencia, debe ser designado por el IFAI.

Acerca de la JCP en asuntos de transparencia, éste órgano de gobierno se encarga de conformar el Órgano Rector y presidirlo, fundamental porque es el tomador de decisión acerca de lo que deba considerarse como información reservada, además, de designar a los integrantes del Comité de Información que tiene otras funciones, pero que complementa las de transparencia. También, tiene injerencia en la designación en la terna que compone al Consejo de Transparencia, que pasa al pleno sólo para votación. Al respecto; el reglamento sobre transparencia legislativa en su art. 25 numeral 1, estipulaba que fueran las universidades públicas y privadas las que se involucraran en la convocatoria para elegir a los tres integrantes, proponiendo la terna, que después fuera ratificada por el pleno de la Cámara de Diputados, para que sea un Agente externo, situado fuera de las instalaciones de la Cámara en virtud de sus funciones, es decir, que no fueran monitoreadas por los Agentes, en cuanto decisiones sobre la clasificación de información reservada, hoy el procedimiento es sólo endógeno.

Por tanto, se maximiza el poder de control de los coordinadores parlamentarios, ya que tienen facultades para incentivar la disciplina de partido, ya que pueden decidir que diputados integran o no las comisiones legislativas (a pesar de los criterios institucionales), y ante todo de manera elemental, para saber y conocer acerca de los dineros públicos, ya que resguardan la información sobre las erogaciones de los GP hasta concluir la legislatura, lo que adhiere a su función una mayor responsabilidad con sus colegisladores, partido político, pero ante todo con los Principales y la transparencia con ese resguardo y entrega de toda la documentación que sustente lo adjetivo y sustantivo sobre las transacciones y gastos de cada uno de los GP.

Por ello, se hacía mención que los llamados consultores puedan tener derecho a voto en el Órgano Rector para hacer contrapeso, sobre las decisiones, esto no quiere decir que se haga a un lado, el sentido de representación legislativa, sino, que se encamine a tener una función más allá de la frontera administrativa. Por consiguiente, en consideración el diseño institucional está enfocado a maximizar una los efectos claros y oscuros de este tipo de transparencia, donde la segmentación normativa que cae de la cascada, permita la maximización de la reserva de información. Como se ejemplifico al citar a la Constitución política, art. 6, fracción I referente a que la información que es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público, en los términos que fijen las leyes. Lo que enarbola la razón de Estado y la creación de una serie de n normas, que extienden a la propia LATIPG con el citado art. 14, fracción I que refiere sobre la información reservada, se establece que puede tener ese carácter la que por disposición expresa de una ley tenga esa consideración, es decir, se extiende aún más la fragmentación de las reglas formales, para tejer esos efectos claros y oscuros y confusos.

Así pues, la metáfora de la cascada y su segmentación normativa, desciende haciendo hincapié en la reserva de información, como estipula el reglamento de transparencia de la Cámara de Diputados, como se describió y analizó con el art. 3 fracciones III, VI, XV, XVII y XX sobre aquélla, que instituyen otra serie de causales, donde su Órgano Rector compuesto por Diputados (y servidores públicos de confianza, que sólo tienen voz), tiene la facultad de decidir si se clasifica como reservada o no la información pública, es decir, el diseño de la LTAIPG lo permite ya que al decir y los órganos equivalentes, no es más que el incentivo a una segunda fragmentación de órganos, en otras palabras, se enarbola ahora la atomización de órganos, donde el menos culpable es el IFAI ya que el diseño institucional lo pacta el poder legislativo y sus Agentes.

En virtud, se insiste que el papel del Consejo de Transparencia es y debe ser elemental en lo procedimental y sustantivo, con el fin de abrir a la Cámara de Diputados a la transparencia de forma amplia; en otras palabras, sus facultades se merman al ser designados por la Cámara, a pesar de ser votados por mayorías calificadas, porque lo propone la JCP y como se citó la información de sus actas deliberativas de esta, son muy escuetas ya que no aportan mayor información que la precisa, es decir, parece que solo es *ad hoc* del contexto, y segundo, porque está anclado en la propia Cámara. Si se quiere maximizar su gestión operativa y funcional, deben ser amplias sus decisiones para dejar de ser un sólo inspector administrativo de la transparencia,

en otras palabras, un *enforcement* débil es sólo funcional a la reserva de la información e ineficaz hablando transparentemente. Esa salud y funcionalidad explícita, podría ser estando fuera de la Cámara y ser propuestos por las Universidades públicas y privadas, pasando por la ratificación del pleno de la Cámara de Diputados.

Además, si la cascada normativa sigue prevaleciendo como esta la excepción de la JCP, sin duda, abrirá más y más los efectos claroscuros sobre la transparencia y control de los recursos financieros asignados a los GP. Eso se funda en que mucha de la información que estipula la LTAIPG no se encuentra en el portal electrónico o es de difícil acceso, por ejemplo, no se encuentra el índice sobre los expedientes reservados, fundamentales para saber y conocer los fundamentos de los órganos administrativos sobre la reserva: integra o parcial, es más, no se considera una versión pública que justifique lo que se reserva (que al parecer, sí se hace con las actas de la JCP aunque son muy limitadas).

En concreto sólo se cuenta con normas que en letra dicen mucho, pero que en práctica hacen poco, es decir, el éxodo de la transparencia es hacia lo claroscuras, como sucede por mucho con el diseño institucional y las decisiones y acciones de la JCP, el Órgano Rector y los Coordinadores Parlamentarios, con los dineros públicos de los GP. En otras palabras, la orientación de ser racionalmente transparentes con los asuntos públicos, se encamina a la simulación y no generación de información de calidad y sustantiva sobre el ejercicio del presupuesto y el manejo de las transferencias y gastos de los GP.

En ese sentido, parece que todo el diseño institucional revisado está enfocado en maximizar el manejo de los espacios de incertidumbre a favor de la transparencia claroscura y confusa. Misma que sólo se diluye para los Agentes en lo endógeno. Es decir, entre los Agentes el acceso a la información de la Cámara ya no será limitado, porque se ha promulgado en el reglamento de la Cámara de Diputados, en su art. 6 fracciones VIII, XIV y XV que especifica los legisladores, podrán: “Solicitar cualquier información a los Poderes de la Unión o cualquier otra instancia federal; Tener acceso a todos los documentos y medios de información disponibles en la Cámara; Recibir orientación, solicitar información y asesoría de los órganos técnicos, administrativos, parlamentarios y de investigación de la Cámara.”⁴¹¹

Sin embargo, en ese mismo reglamento, en el art. 8, fracción VIII, refiere los límites de los Agentes para divulgar la información que disponen: “Guardar reserva de todo lo que se trate y

⁴¹¹ *Reglamento de la Cámara de Diputados*, México, Cámara de Diputados, 2013, pp. 4-5.

resuelva en las sesiones secretas, así como de la información a la que tenga acceso y que, conforme a lo dispuesto por las leyes respectivas, sea reservada o confidencial.”⁴¹² Una vez más se maximiza la razón de Estado, la transparencia claroscuro y confusa y se incentiva el oportunismo del Agente frente al Principal. Si se extiende la idea, en lo endógeno el centro donde gravita la información es el Coordinador Parlamentario y la JCP. Además, que hay una especie de ley “mordaza” autoimpuesta por los mismos legisladores como se alude aquí.

Cabe destacar que de los recursos económicos destinados a los GP y aprobados por la JCP se hace a través de la Dirección General de Finanzas que es la responsable de transferir como subvenciones, los recursos financieros de conformidad con los montos que se hayan autorizado, en su caso, otro actor que apoya esta labor es el Comité de Administración.⁴¹³ Desagregando este debe desglosar el gasto de los GP y los recursos que asignan la JCP apoyada por el Comité de Administración. No obstante, en el estado de cosas sobre el diseño institucional se ha mostrado que la JCP no cumple los requerimientos elementales que estipula la LTAIPG, debido a las resistencias institucionales de sus servidores públicos, en este caso de los Agentes que actúan de manera racional, estratégica y oportunista con el manejo de la información de los GP.

Ya que cuidadosamente han postergado la instalación y funcionalidad del Consejo de Transparencia –en la legislatura abordada–, es más, en aras de cuidar sus intereses y rentas públicas, muchos ex-legisladores deben estar considerando el regreso a la arena política, en otras palabras, se está a escasos meses de iniciar el relevo constitucional de la Cámara legislativa, por tanto la fragmentación normativa y orgánica como se encuentra les favorece; ya que no se exponen, sino exponen a los que delegan ciertas funciones administrativas relacionadas con el DAIP y la transparencia, en concreto como estrategia política disfrazada de normatividad institucional y decorada de retórica política.

⁴¹² *Idem.*

⁴¹³ *Acuerdo de la Junta de Coordinación Política, por el que se crea el Comité de Administración de la Cámara de Diputados en la LX legislatura*, el cual establece: “El Comité de Administración tiene por objeto apoyar a la Junta de Coordinación Política en todo lo relacionado con sus atribuciones administrativas. [además] se integrará por dos diputados de cada grupo parlamentario, designados por su respectivo coordinador; el primero con carácter de titular y el segundo con carácter de sustituto. Este último podrá acudir a todas las reuniones con derecho de voz, pero sólo ejercerá el voto cuando no asista el titular. En todo caso, el propio coordinador podrá solicitar la sustitución de un miembro, en los términos previstos en el artículo 44, numeral 2, de la *Ley Orgánica del Congreso de la Unión*, *op. cit.*, pp. 22-.

3.2 Actores institucionales que se involucran en el procedimiento de auditoría para hacer transparentes los recursos públicos de los Grupos Parlamentarios.

En el apartado precedente se dio cuenta que el diseño institucional es funcional a favor de las resistencias institucionales de los Agentes que permite su actuación racional, estratégica y oportunista frente a los Principales, para que no salgan a la luz muchas de las decisiones y acciones, sobre los asuntos que se dirimen y deciden en la JCP, en especial con los recursos públicos que está asigna a los GP. Ante ese escenario, en este último apartado se muestra a los actores institucionales y el procedimiento que siguen para fiscalizar y hacer transparentes los recursos públicos, que se destinan a los GP.

En ese sentido, y en razón del diseño institucional para entregar la cuenta pública, se sostiene que ello refuerza el oportunismo y los efectos claroscurios, confusos y difusos que contribuyen asumir a la transparencia en una somnolencia, en otras palabras, a no animar su práctica. Además, como ese diseño diluye la posibilidad de evaluar la gestión legislativa y fincar responsabilidades públicas, *ex ante*, *simultánea* y *ex post* de los Agentes legislativos que no sólo diseñan y reforman leyes, si no que manejan recursos económicos.

Ahora bien, para comenzar los actores institucionales que se involucran en el procedimiento de fiscalización de la cuenta pública federal, inicia con las reglas formales. En primer lugar, la Constitución Política, en su art. 74, fracción II refiere que las atribuciones de la Cámara de Diputados, son: “Coordinar y evaluar, sin perjuicio de su autonomía técnica y de gestión, el desempeño de las funciones de la entidad de fiscalización superior de la Federación, en los términos que disponga la ley [...]”.⁴¹⁴ En ese sentido, evalúa a la Auditoría Superior de la Federación (ASF), a través de la Comisión de Vigilancia de la ASF y su órgano técnico llamado Unidad de Evaluación y Control de la Comisión de Vigilancia que vigila el cumplimiento de las funciones de los servidores públicos de la ASF.⁴¹⁵

Dicho lo anterior, para poder fiscalizar la cuenta pública, el mismo art. en su fracción IV señala que la Cámara tiene que: “Aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del Proyecto enviado por el Ejecutivo Federal, una vez aprobadas las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para

⁴¹⁴ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, Cámara de Diputados, 2014, p. 69.

⁴¹⁵ Art. 3 del Reglamento interior de la Unidad de Evaluación y Control de la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados, México, Cámara de Diputados, 2001, p. 1.

cubrirlo.”⁴¹⁶ Los plazos para aprobarlo son los siguientes, una vez que el Presidente hace entrega del proyecto de egresos a la Cámara, el 8 de septiembre está tiene hasta el 15 de noviembre para discutirlo y aprobarlo como sucede cada año. Referente a la revisión de la cuenta pública, la fracción VI de este artículo menciona que la Cámara entre sus atribuciones tiene el siguiente objetivo: “Revisar la Cuenta Pública del año anterior, con el objeto de evaluar los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el Presupuesto y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.”⁴¹⁷

La función de fiscalización que tiene la Cámara de Diputados la delega a la ASF por tanto: “Si del examen que ésta realice aparecieran discrepancias entre las cantidades correspondientes a los ingresos o a los egresos, con relación a los conceptos y las partidas respectivas o no existiera exactitud o justificación en los ingresos obtenidos o en los gastos realizados, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la Ley.”⁴¹⁸ Al respecto cabe adelantar sobre la revisión de la cuenta pública de 2009, la siguiente cuestión *¿se fincaron responsabilidades contra los Coordinadores Parlamentarios que manejaron los documentos de las cuentas financieras de los Grupos Parlamentarios?* Dicho esto, para la explicación sobre los tiempos de presentación de la cuenta pública primero se toma la cita y después se muestra un esquema sobre el proceso para dar mayor claridad, en tal sentido este mismo artículo constitucional, fracción VI describe:

“La Cuenta Pública del ejercicio fiscal correspondiente deberá ser presentada a la Cámara de Diputados a más tardar el 30 de abril del año siguiente. Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación [que] no deberá exceder de 30 días naturales y, en tal supuesto, la [ASF] contará con el mismo tiempo adicional para la presentación del informe del resultado de la revisión de la Cuenta Pública.

La Cámara concluirá la revisión de la Cuenta Pública a más tardar el 31 de octubre del año siguiente al de su presentación, con base en el análisis de su contenido y en las conclusiones técnicas del informe del resultado de la [ASF]. Sin menoscabo de que el trámite de las observaciones, recomendaciones y acciones promovidas por la entidad de fiscalización superior de la Federación, seguirá su curso en términos de lo dispuesto en dicho artículo.

La Cámara de Diputados evaluará el desempeño de la entidad de fiscalización superior de la Federación y al efecto le podrá requerir que le informe sobre la evolución de sus trabajos de fiscalización [...].”⁴¹⁹

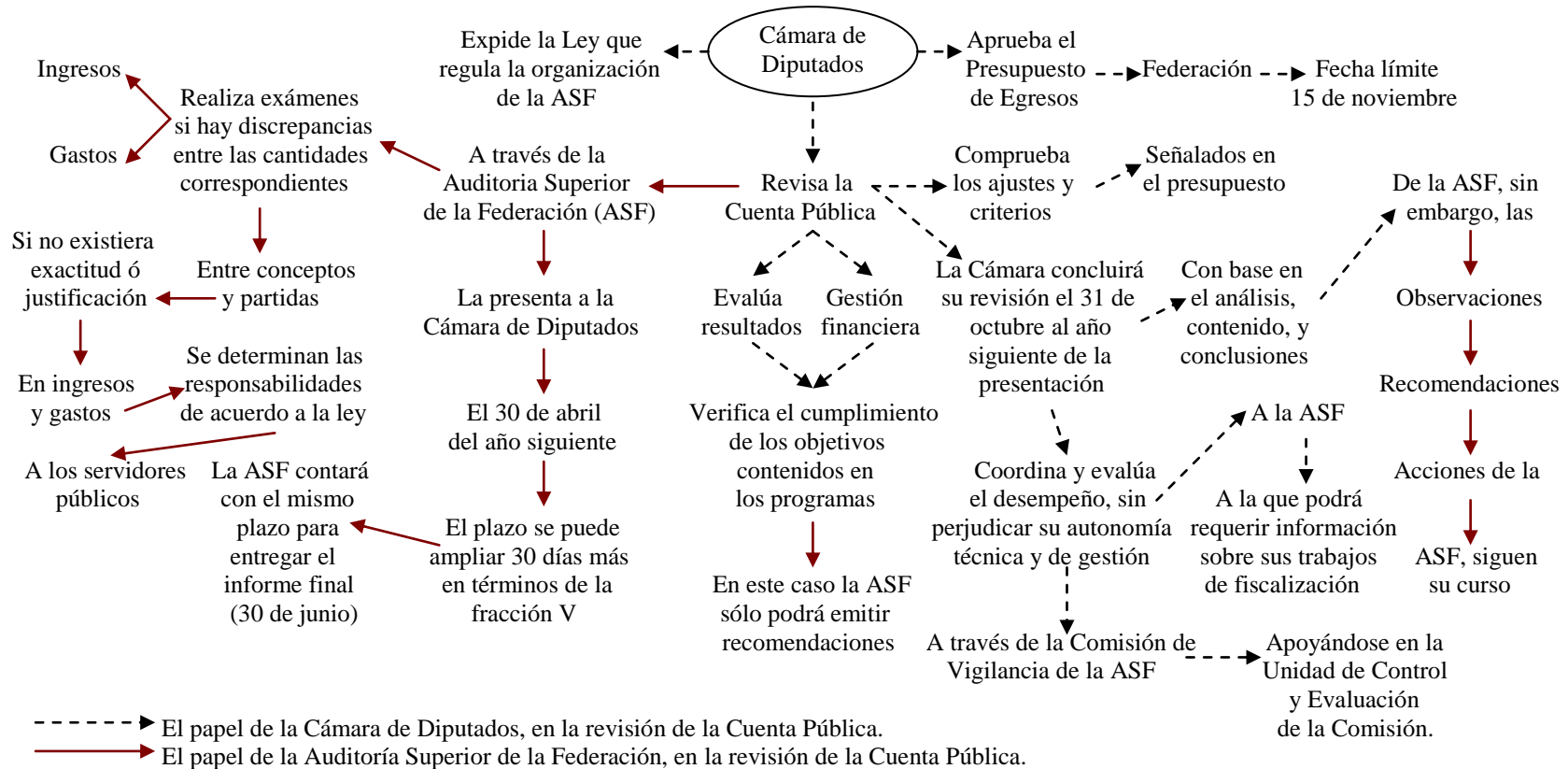
⁴¹⁶ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Idem*.

⁴¹⁷ *Op. cit.*, p. 70.

⁴¹⁸ *Ibid.*

⁴¹⁹ *Idem*.

Esquema 12
La fiscalización de la Cuenta Pública Federal y su procedimiento constitucional.



Fuente: Elaboración propia, con base en el art. 73 fracción XXIV, art. 74 fracción II, IV, V y VI de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Cámara de Diputados, 2014, pp. 65, 69-70. Disponible en www.diputados.gob.mx

Del esquema elaborado es que la cuenta pública tiene una temporalidad que lleva a un fin estratégico, por ejemplo, sobre la cuenta pública de 2009, la ASF (como órgano institucional que apoya a la Cámara en la fiscalización) tiene para su presentación el 30 de abril de 2010, y si dentro de los diagnósticos de auditoría faltase por atender aclaraciones y observaciones el plazo, se abre a 30 días más, es decir, hasta el 30 mayo y la ASF tiene 30 días más para hacer su presentación lo que lleva hasta el 30 de junio. Por tanto, la Cámara concluye con su revisión 19 meses después de la presentación e informe el cual comprende hasta el 31 de octubre de 2011.

Ahora bien, el art. 79 constitucional establece que las funciones de la ASF son las siguientes para no dejar vaguedades: “La entidad de fiscalización superior de la Federación, de la Cámara de Diputados, tendrá autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que disponga la ley. [y] La función de fiscalización será ejercida conforme a los principios de posterioridad, anualidad, legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad.”⁴²⁰

Las auditorías que realiza la ASF, tiene el carácter de anualidad, sin embargo, puede solicitar información de cuentas públicas con sus respectivos límites para efectos fiscalizadores: “Fiscalizar en forma posterior los ingresos y egresos; el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos de los Poderes de la Unión [...] a través de los informes que se rendirán en los términos que disponga la Ley.”⁴²¹ La restricción temporal consiste; en lo siguiente:

“Sin perjuicio del principio de anualidad, la entidad de fiscalización superior de la Federación podrá solicitar y revisar, de manera casuística y concreta, información de ejercicios anteriores al de la Cuenta Pública en revisión, sin que por este motivo se entienda, para todos los efectos legales, abierta nuevamente la Cuenta Pública del ejercicio al que pertenece la información solicitada, exclusivamente cuando el programa, proyecto o la erogación, contenidos en el presupuesto en revisión abarque para su ejecución y pago diversos ejercicios fiscales o se trate de revisiones sobre el cumplimiento de los objetivos de los programas federales. Las observaciones y recomendaciones que, respectivamente, la entidad de fiscalización superior de la Federación emita, sólo podrán referirse al ejercicio de los recursos públicos de la Cuenta Pública en revisión.”⁴²²

Lo anterior da cuenta que abrir la cuenta pública, por ejemplo del 2008, ya no tiene ningún efecto legal y las recomendaciones de la ASF sólo tienen efectos en la cuenta pública del 2009. Siguiendo el ejemplo de ese año, si hubieren denuncias la Constitución contempla en el mismo artículo: “[que] en las situaciones excepcionales que determine la Ley, derivado de denuncias, podrá requerir a las entidades fiscalizadas que procedan a la revisión, durante el ejercicio fiscal en curso, de los conceptos denunciados y le rindan un informe.”⁴²³ En caso de negativa del ente

⁴²⁰ *Op. cit.*, p. 74.

⁴²¹ *Ibid.*

⁴²² *Idem.*

⁴²³ *Loc. cit.*

auditado, para hacer entrega de la información: “[...] se impondrán las sanciones previstas en la misma. La entidad de fiscalización superior de la Federación rendirá un informe específico a la Cámara de Diputados y, en su caso, fincará las responsabilidades correspondientes o promoverá otras responsabilidades ante las autoridades competentes [...]”⁴²⁴

Antes de continuar y para no generalizar de acuerdo a la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (LFyRDCF) –a interés del objeto de estudio–, en su art. 1, párrafo segundo refiere que fiscalizar la cuenta pública, significa: “[...] la revisión de los ingresos, los egresos, incluyendo subsidios, transferencias y donativos, fondos, los gastos fiscales y la deuda pública; del manejo, la custodia y la aplicación de recursos públicos federales [...]”⁴²⁵ En ese mismo tenor: “La fiscalización de la Cuenta Pública tiene el objeto de evaluar los resultados de la gestión financiera de las entidades fiscalizadas; comprobar si se observó lo dispuesto en el Presupuesto, la Ley de Ingresos y demás disposiciones legales aplicables [...] conforme a las normas y principios de posterioridad, anualidad, legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad.”⁴²⁶

En tal sentido, las entidades que son fiscalizadas, como señala el art. 2, fracción IX, en este caso particular, son: “Los Poderes de la Unión [en este caso la Cámara de Diputados].”⁴²⁷ Asimismo la fracción XI de dicho artículo, define por *gestión financiera*: “Las acciones, tareas y procesos que, en la ejecución de los programas, las entidades fiscalizadas realizan para captar, recaudar u obtener recursos públicos conforme a la Ley de Ingresos y demás disposiciones aplicables, así como para administrar, manejar, custodiar, ejercer y aplicar los mismos y demás fondos, patrimonio y recursos, en términos del Presupuesto [...]”⁴²⁸

En efecto, la fiscalización de la cuenta pública por parte de la ASF como señala el art. 4 de esta ley, tiene: “[...] carácter externo y por lo tanto se efectúa de manera independiente y autónoma de cualquier otra forma de control o fiscalización que realicen las instancias de control competentes.”⁴²⁹ Es decir, las auditorías que realice la Contraloría Interna de la Cámara son independientes de las realizadas por la ASF que a la vez tiene la responsabilidad de: “[generar] los criterios relativos a la ejecución de auditorías, mismos que deberán sujetarse a las

⁴²⁴ *Loc. cit.*

⁴²⁵ *Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación*, Cámara de Diputados, 2010, p. 1. Por fiscalización, se entiende: “La facultad de la Auditoría Superior de la Federación para revisar y evaluar el contenido de la Cuenta Pública.” *Op. cit.*, p. 2.

⁴²⁶ *Op. cit.*, p. 1.

⁴²⁷ *Ibid.*, p. 2.

⁴²⁸ *Idem.*

⁴²⁹ *Op. cit.*, p. 3

disposiciones establecidas en la presente Ley y publicarse en el Diario Oficial de la Federación.”⁴³⁰ Por lo tanto, acota la ley en su art. 6 sobre el papel de los *servidores públicos*: “[los] que capten, reciban, recauden, administren, manejen, ejerzan y custodien recursos públicos federales, deberán atender los requerimientos que les formule la [ASF] durante la planeación, desarrollo de las auditorías y el seguimiento de las acciones que emita dentro de los plazos establecidos en esta Ley [...]”⁴³¹

En este caso la responsabilidad recae en el Coordinador Parlamentario, ya que él maneja la información sobre las transferencias a los GP. Y para la entrega de la información solicitada por la ASF, el ente público, tiene un plazo no considerado de 10 a 15 días hábiles para atender el requerimiento, si es muy complejo, se requerirá un plazo mayor a propuesta de los entes fiscalizados, la autoridad y estos podrán determinar el plazo de entrega de información, que no será improrrogable, no obstante, es muy ambiguo por no establecer una temporalidad, lo que abre la puerta al acomodo de las partidas o capítulos auditados.

En caso de negativa de los servidores públicos para hacer entrega de la información, el párrafo tercero de este artículo, especifica:

“Cuando los servidores públicos o los particulares no atiendan los requerimientos a que se refiere este artículo, salvo que exista disposición legal o mandato judicial que se los impida, los titulares de las áreas responsables de la práctica de las auditorías y visitas de la [ASF] podrán imponerles una multa mínima de 650 a una máxima de 2000 días de salario mínimo diario general vigente en el Distrito Federal. La reincidencia se sancionará con una multa hasta del doble de la ya impuesta, sin perjuicio de que se deba atender el requerimiento respectivo.”⁴³²

Ahora bien, referente al informe sobre la gestión financiera de la cuenta pública en curso, por parte de los entes fiscalizados, de acuerdo al art. 7, fracción I y II, debe contener lo siguiente:

“[...] se referirá a los programas a cargo de los poderes de la Unión [...] para conocer el grado de cumplimiento de los objetivos, metas y satisfacción de necesidades en ellos proyectados y contendrá: El flujo contable de ingresos y egresos al 30 de junio del año en que se ejerza el presupuesto de egresos de la Federación, y el avance del cumplimiento de los programas con base en los indicadores aprobados en el presupuesto de egresos de la Federación. La [ASF] realizará un análisis del Informe de Avance de Gestión Financiera 30 días posteriores a la fecha de su presentación y lo entregará a la Comisión.”⁴³³

Regresando a la temporalidad sobre la entrega de la cuenta pública, la fracción II del art. 79, refiere que la ASF debe: “Entregar el informe del resultado de la revisión de la Cuenta Pública a la Cámara de Diputados a más tardar el 20 de febrero del año siguiente al de su presentación, el

⁴³⁰ Art. 5, párrafo segundo de esta Ley.

⁴³¹ *Ibid.*

⁴³² *Op. cit.*, p. 4. Sin embargo: “No se impondrán las multas a que se refiere este artículo, cuando el incumplimiento por parte de los servidores públicos o particulares se derive de causas ajenas a su responsabilidad. La Tesorería de la Federación se encargará de hacer efectivo su cobro en términos de las disposiciones aplicables. En caso de que no se paguen dentro de los cuarenta y cinco días hábiles siguientes a su notificación, la Tesorería de la Federación ordenará se aplique el procedimiento administrativo de ejecución, para obtener su pago.” O sea en bienes materiales.

⁴³³ *Idem.*

cual se someterá a la consideración del pleno de dicha Cámara y tendrá carácter público.”⁴³⁴ Como se muestra en el esquema 13, continuando con el ejemplo de la cuenta pública de 2009, está se entrega hasta febrero de 2011, como sucedió con nuestro ejemplo de 2009, donde la auditoría realizada por la ASF expuso que la Cámara de Diputados no demostró en que se gastó \$553 millones de pesos. Por cierto, regresó a la tesorería de la federación \$130,025,000 pesos, dejando un fuerte déficit y un gran abismo que lleva a la transparencia claroscuro, confusa y difusa, como se mencionó en el apartado anterior, más adelante se abordan los pormenores de las auditorías realizadas por la ASF a la legislatura en curso, referente a los GP.

Ahora, cabe resaltar que hay otros actores institucionales, que se involucra en el procedimiento de auditoría y transparencia de los recursos públicos, en este caso la Mesa Directiva recibe la cuenta pública y la envía a la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación (CVASF). Después del análisis la CVASF (apoyada por la Unidad de Evaluación y Control de esta comisión), envía un informe a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública (CPCP), a más tardar, el 30 de mayo del año en que se haya recibido el informe. De tal modo, la CVASF puede, por conducto de su Junta Directiva, solicitar información adicional por escrito o citar a los funcionarios de la ASF, a que comparezcan ante esta o ante las mesas de trabajo que ésta forme con las comisiones ordinarias.

Asimismo, la CVASF elabora y presenta a la ASF, un informe que contenga observaciones y recomendaciones, de acuerdo a las atribuciones que en materia de evaluación de su desempeño. Dicho informe debe entregarse, a más tardar, el 30 de mayo del año en que se presente el informe del resultado de la revisión y fiscalización de la Cuenta Pública. El dictamen final es facultad de la CPCP de acuerdo al análisis que la CVASF entregue, y presente a su vez aquélla al pleno de la Cámara. Por tanto, la revisión de la cuenta pública debe concluir a más tardar, el 30 de septiembre del año siguiente a su presentación. La aprobación del dictamen no suspende las acciones promovidas por la ASF y sus procedimientos.⁴³⁵ Al respecto, esta Ley aún no ha sido armonizada con la Constitución Política ya que esta especifica que el informe del resultado de la cuenta pública se entrega hasta el 31 de octubre fiscalizado.

⁴³⁴ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, op. cit.*, p. 74.

⁴³⁵ Art. 223-229 del *Reglamento de la Cámara de Diputados*, México, Cámara de Diputados, 2013, pp. 71-73.

Una vez que se hace entrega de la cuenta pública, la ASF de acuerdo al art. 11 de la LFyRDCF tiene la siguiente obligación:

“[conservar] en su poder la Cuenta Pública de cada ejercicio fiscal y el Informe del Resultado correspondiente, mientras no prescriban sus facultades para fincar las responsabilidades derivadas de las supuestas irregularidades que se detecten en las operaciones objeto de revisión. También se conservarán las copias autógrafas de las resoluciones en las que se finquen responsabilidades y los documentos que contengan las denuncias o querellas penales, que se hubieren formulado como consecuencia de los hechos presuntamente delictivos que se hubieren evidenciado durante la referida revisión.”⁴³⁶

Lo anterior refiere sobre la cuenta pública que la ASF deberá: “[...] emitir reglas de carácter general para destruir la documentación que obre en sus archivos después de diez años, siempre y cuando ésta se haya microfilmado, digitalizado, escaneado o respaldado por algún otro medio.”⁴³⁷

Por otro lado, para efecto de las auditorías el art. 22 menciona que la ASF tiene la facultad de delegar responsabilidades para la revisión y evaluación de la cuenta pública: “[al] personal expresamente comisionado para el efecto [...] o mediante la contratación de despachos o profesionales independientes, habilitados por la misma, siempre y cuando no exista conflicto de intereses. Lo anterior, con excepción de aquellas auditorías en las que se maneje información en materia de seguridad nacional, seguridad pública o defensa nacional, las cuales serán realizadas directamente por la ASF.”⁴³⁸

Al tener facultad la ASF de contratar a despachos externos para que apoyen las labores de auditoría la ley hace hincapié: “Durante sus actuaciones los comisionados habilitados que hubieren intervenido en las revisiones, deberán levantar actas circunstanciadas en presencia de dos testigos, en las que harán constar hechos y omisiones que hubieren encontrado. Las actas, declaraciones, manifestaciones o hechos en ellas contenidos harán prueba en los términos de

⁴³⁶ *Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, op. cit.*, p. 6. Asimismo, sobre el resguardo de documentación sobre el resguardo de la información, el art. 10 de esta ley señala: “Las bases y normas para la baja de documentos justificatorios y comprobatorios, para efecto de destrucción, guarda o custodia de los que deban conservarse, microfilmarse o procesarse electrónicamente, serán determinadas por el Consejo nacional de Armonización Contable en términos de lo que establece el artículo 43 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental.

Los microfilms y los archivos guardados mediante procesamiento electrónico a que se refiere el párrafo anterior, tendrán el valor que, en su caso, establezcan las disposiciones legales aplicables a las operaciones en que aquéllos se apliquen.” *Idem.*

⁴³⁷ *Ibid.* “Lo señalado en el párrafo anterior solamente se podrá dar en caso de que la información sea pública, confidencial o hayan transcurrido 2 años a partir de que dejó de ser reservada. La documentación de naturaleza diversa a la relacionada con la revisión de la Cuenta Pública, podrá destruirse después de 5 años, siempre que ésta no afecte el reconocimiento de los derechos de los trabajadores al servicio de la [ASF].”

⁴³⁸ *Idem.*, p. 12. En ese sentido, el art. 23 refiere: “Las personas a que se refiere el artículo anterior tendrán el carácter de representantes de la Auditoría Superior de la Federación en lo concerniente a la comisión conferida. Para tal efecto, deberán presentar previamente el oficio de comisión respectivo e identificarse plenamente como personal actuante de dicha Auditoría.”

ley.”⁴³⁹ En efecto, para el resguardo de información la LFyRDCF marca los límites que deben seguir tanto auditores públicos (internos) y privados externos: “Los servidores públicos de la ASF y, en su caso, los despachos o profesionales independientes contratados para la práctica de auditorías, deberán guardar estricta reserva sobre la información y documentos que con motivo del objeto de esta Ley conozcan, así como de sus actuaciones y observaciones.”⁴⁴⁰ No obstante, el art. 15 fracciones V, VI, IX y X refiere para que la cuenta pública sea fructífera en la información, actuación y competencia de la ASF y en consecuencia de los demás actores institucionales involucrados en la fiscalización, especifican la función sustantiva:

“Verificar documentalmente que las entidades fiscalizadas que hubieren captado, recaudado, custodiado, manejado, administrado, aplicado o ejercido recursos públicos, lo hayan realizado conforme a los programas aprobados y montos autorizados, así como en el caso de los egresos, con cargo a las partidas correspondientes; además, con apego a las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas aplicables.

Verificar que las operaciones que realicen las entidades fiscalizadas sean acordes con la Ley de Ingresos y el Presupuesto y se efectúen con apego a las disposiciones respectivas del Código Fiscal de la Federación y leyes fiscales sustantivas; las leyes General de Deuda Pública, Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; orgánicas del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, de la Administración Pública Federal, del Poder Judicial de la Federación y demás disposiciones legales, reglamentarias y administrativas aplicables a estas materias.

Requerir a terceros que hubieran contratado con las entidades fiscalizadas obra pública, bienes o servicios mediante cualquier título legal y, en general, a cualquier entidad o persona física o moral, pública o privada, que haya ejercido recursos públicos, la información relacionada con la documentación justificativa y comprobatoria de la Cuenta Pública, a efecto de realizar las compulsas correspondientes. El plazo para la entrega de documentación e información a que se refiere el párrafo anterior, será de un mínimo de 10 días a un máximo de 15 días hábiles;

Solicitar y obtener toda la información necesaria para el cumplimiento de sus funciones de conformidad con lo previsto en esta Ley. Por lo que hace a la información relativa a las operaciones de cualquier tipo proporcionada por las instituciones de crédito, les será aplicable a todos los servidores públicos de la ASF, así como a los profesionales contratados para la práctica de auditorías, la obligación de guardar la reserva a que alude el artículo 25 y la prohibición a que se refiere la fracción III del artículo 91 de esta Ley.”⁴⁴¹

Por consiguiente, sobre el caso de las cuentas públicas⁴⁴² fiscalizadas a la LX Legislatura hay que precisar sobre el año 2006 y 2009 de dicha legislatura. Sobre el primero, se comprende del 1 de septiembre al 31 de diciembre y acerca del segundo del 1 de enero al 31 de agosto de 2009 para el caso en estudio, no obstante, se toma la fiscalización anual de cada año. En ese sentido, los resultados de dichas cuentas públicas se publican en el informe del resultado de la fiscalización

⁴³⁹ *Loc. cit.*, Artículo 24.

⁴⁴⁰ *Loc. cit.* Artículo 25. La misma ley en su art. 27 señala: “La Auditoría Superior de la Federación será responsable solidaria de los daños y perjuicios que en términos de este capítulo, causen los servidores públicos de la misma y los despachos o profesionales independientes, contratados para la práctica de auditorías, sin perjuicio de que la [ASF] promueva las acciones legales que correspondan en contra de los responsables.”

⁴⁴¹ *Ibid.*, pp. 8 y 9.

⁴⁴² Por está se entiende: “[...] el informe contable de las partes ejercidas en un año fiscal de acuerdo al Presupuesto de Egresos aprobado y a los planes de gobierno.” *Diccionario universal de términos parlamentarios*, México, Cámara de Diputados, LVI Legislatura y Miguel Ángel Porrúa, 1998, p. 228.

superior, sobre la partida 3000 referente a “servicios generales” en particular con la partida 3827 que corresponde a las asignaciones de los GP como se muestra a continuación desde luego con base en las auditorías aplicadas por la ASF.

Cuadro 11. Cuentas Públicas auditadas a los GP por parte de la ASF.

Cuenta Pública	Auditoría	Capítulo 3000	Partida	Ejercido	Revisado a los GP	Porcentaje
2006	06-0-01100-02-448	“Servicios Generales”	3827	\$1,116,967.4	\$750,769.3	67.2%**
2007	07-0-01100-02-0435			\$1,135,427.5	\$665,063.6	58.6%
2008	08-0-01100-02-0264			\$1,236,968.2	\$728,879.3	58.9%
2009	09-0-01100-02-1080			\$1,319,313.3	\$505,615.9	38.3%

Fuente: Elaboración propia con base en los Informes del Resultado de la Fiscalización Superior de las Cuentas Públicas: 2006 pp. 21-22 y 70, 2007 pp. 129 y 131, 2008 pp. 18 y 36, 2009 p. 8.

**Es el total de la partida auditada.

Los datos de las auditorías a dichas partidas dan muestra que de 2006 a 2007 el aumento del gasto de los GP fue de \$18,460.1 en miles de pesos que corresponde a un 1.6% más para sus funciones legislativas. Lo que llama la atención es que disminuyó el monto auditado en un 8.6% porcentuales. Segundo, de 2007 a 2008 el aumento fue de \$101,540.7 en miles de pesos que corresponden a un 8.2% y la muestra auditada aumentó nada más .3 décimas.

Tercero, de 2008 a 2009 hubo un descenso a 82,345.1 que corresponde a un 6.6% y una disminución también de la muestra auditada a un 20.6% por parte de la ASF. Así pues, lo ejercido por los GP es progresivo y lo auditable va y viene, es decir, se gasta más y se auditan menos los dineros públicos que se destinan a los GP lo que limita a la fiscalización que realiza la ASF como dan muestra los resultados y recomendaciones de esta institución.

Ahora bien, para tener mayor evidencia de la racionalidad opaca y los efectos claros y oscuros que hay en transparentar los recursos económicos de los GP que afectan directamente a la RDC, transparencia y fiscalización de aquéllos. Se muestra la desagregación de la partida 3827 citada para efectos de un robusto marco de análisis de los montos auditados y la hipótesis del objeto de estudio, en el siguiente cuadro, sin más, se tienen los siguientes datos por cada año fiscalizado.

Cuadro 12. Cuenta pública 2006.

DIFERENCIAS DETERMINADAS EN LA PARTIDA 3827 "ASIGNACIONES A LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS" (MILES DE PESOS)						
Subpartida	Concepto	Asignaciones		Integración de la Dirección de Pago a Diputados	Estado del Ejercicio del Presupuesto de 2006	Diferencia
		Normales	Especiales			
3827-01	Órganos de Gobierno	3,439.9	0.0	3,439.9	3,439.9	0.0
3827-02	Subvención ordinaria fija	42,657.3	20,576.3	63,233.6	63,434.6	201.1
3827-03	Subvención ordinaria variable	319,882.7	176,573.0	496,455.7	496,478.4	22.7
3827-04	Gastos de Asistencia Legislativa de Diputadas	153,721.4	0.0	153,721.4	153,721.4	0.0
3827-05	Gastos de Atención Ciudadana de Diputadas	171,973.2	0.0	171,973.2	171,973.2	0.0
3827-06	Fondo fijo mensual Comisiones y Comités. (1)	6,025.1	0.0	6,025.1	7,945.3	1,920.2
3827-07	Informe de actividades legislativas de Diputados	26,957.7	0.0	26,957.7	26,957.7	0.0
3827-08	Honorarios Grupos Parlamentarios	41,911.3	40,216.9	82,128.2	82,127.7	-0.5
3827-09	Fondo de Retiro Diputadas	19,899.7	0.0	19,899.7	88,347.3	68,447.6
3827-10	Personal de apoyo en la gestión de los Diputadas y Distritos	13,545.8	0.0	13,545.8	13,545.8	0.0
3827-11	Aguinaldo para el personal de GP	8,996.2	0.0	8,996.2	8,996.2	0.0
Total		809,010.2	237,366.2	1,046,376.4	1,116,967.4	70,5901.0

Fuente: Fuente. Cifras de la Dirección de Pago a Diputados y cuadro resumen de asignación de Fondo fijo mensual Comisiones y Comités. *Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública*: 2006. p. 71. El (1) se refiere a Recursos controlados y asignados a través de la Subdirección de Pago a Grupos Parlamentarios y Comisiones, dependiente de la DGF.

En particular la auditoria a la cuenta pública 2006 entre observaciones, acciones emitidas y recomendaciones por parte de la ASF a la Cámara de Diputados y en particular a sus GP arrojo lo siguiente, con base en lo expuesto en el cuadro precedente: *i)* Sobre las diferencias de las partidas 3827-02 y 3827-03 que suman 223.8 miles de pesos. *La Dirección General de*

Programación, Presupuesto y Contabilidad (DGPPC) indicó que el gasto se encuentra respaldado con la documentación correspondiente.

i) Asimismo, en lo concerniente a las diferencias consignadas en la subpartida 3827-06. El Director de Contabilidad proporcionó los auxiliares por Centro de Costos. ***Constatándose en ambos casos que las cifras consignadas en la Cuenta Pública 2006 son las correctas.***⁴⁴³

ii) En lo que respecta a las diferencias determinadas en la subpartida 3827-09 por 68,447.6 miles la DGPPC proporcionó la integración del gasto efectuado con cargo a dicha partida, donde se constató que la diferencia determinada corresponde al pago del Fondo de Ahorro de los CC Diputados. ***Con lo que se aclaró que la Dirección de Pago a Diputados únicamente tenía registrado lo correspondiente a la absorción del ISR que causó dicha prestación (19,899.7 miles de pesos), misma que fue autorizada mediante acuerdos del Comité de Administración, de fechas 19 de julio y 5 de diciembre de 2006; por lo que el total ejercido fue de 88,347.3 miles de pesos.***

En virtud de lo antes expuesto, es necesario precisar que la prestación del fondo de ahorro, corresponde a una aportación de la dieta bruta por parte de los C.C. Diputados y otra parte por la entidad fiscalizada, con los siguientes porcentajes: 5%, 8%, 10% y 12%; por lo que ***las erogaciones efectuadas a dicha subpartida, no se encuentran vinculadas con el objeto apoyar el desarrollo de Funciones Legislativas y de aquellas actividades complementarias y de gestoría, que en su carácter de representantes populares, realizan de manera permanente durante su periodo constitucional.*** Sin embargo, el Comité de Administración el 15 de diciembre de 2004 aprobó la modificación presupuestal de este rubro de gasto para pasarlo de la partida 1407 “Cuotas para el Seguro de Separación Individualizado” a dicha subpartida.⁴⁴⁴

iii) La Norma para Regular el Pago de Dietas y Apoyos Económicos Diputados de la Cámara, establece en el artículo 36 que las diferencias por pagos no aplicables, efectuados por conceptos de Dieta, Asistencia Legislativa, Atención Ciudadana y de Apoyo Terrestre, ***en caso de licencia,***

⁴⁴³ Cfr en *Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública*, México, ASF, 2006. p. 72.

⁴⁴⁴ Lo que contraviene a lo señalado en el artículo 29 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y en el Clasificador por Objeto de Gasto de la Cámara de Diputados, en el apartado de Descripción de los Capítulos, Conceptos, Partidas y Subpartidas, partida 3827 en el cual se define el gasto como “Asignaciones previstas en el Presupuesto de Egresos de la Federación de la Cámara, destinados a los GP integrados por los Legisladores, para apoyar el desarrollo de su Función Legislativa y de aquellas actividades complementarias y de gestoría que, en su carácter de representantes populares, realizan de manera permanente durante su periodo constitucional...”. *Op. cit.* pp.72 y 73

se descontarán del aguinaldo del Legislador, y si éste no resulta suficiente para cubrir el adeudo, el importe no cubierto se descontará al GP de las subvenciones que le correspondan.

Sin embargo, *se observó que la Dirección de Pago a Diputados efectuó un descuento a un GP por 198.4 miles de pesos, derivado de la falta de comprobación de gastos médicos de un Diputado perteneciente a dicho GP, en contravención del artículo 33 de la Norma para Regular el Pago de Dietas y Apoyos Económicos a Diputados de la Cámara* que establece la consideración de la aplicación de descuentos efectuada por la Dirección General de Finanzas (DGF) a los Legisladores correspondientes, por cualquiera de los siguientes supuestos, por acuerdo del Pleno de la Cámara, cuando lo solicite su GP, por autorización expresa del legislador, por mandato judicial, por pagos que por razones de la fecha de su licencia no sean aplicables en sus percepciones, por viáticos cobrados o depositados sin ejercer la comisión y que no sean reintegrados, por reembolsos de gastos médicos mayores pagados previamente por la Cámara y liquidados a la vez por la empresa aseguradora a los Legisladores, no reintegrados a la caja de la DGF y por Acuerdo de los Órganos de Gobierno de la Cámara.⁴⁴⁵

iii) El 15.5 % de los recursos asignados a la Cámara se ejercieron a través de la partida 3827 y subpartidas 3827-1, 3827-2, 3827-3, 3827-8 y 3827-11 a la que correspondieron 654,476.7 miles de pesos, los cuales se transfieren a los Coordinadores de los GP para apoyar el desarrollo de Funciones Legislativas y de aquellas actividades complementarias y de gestoría, que en su carácter de representantes populares, realizan de manera permanente durante su periodo constitucional.

Sin embargo, la normativa aprobada por el Pleno de la Cámara establece que para comprobar en forma definitiva la entrega de las subvenciones por parte de la DGF, bastará con el comprobante del depósito de la transferencia electrónica que expide el propio sistema y el acuse de recibo del Coordinador del GP; asimismo, que será la Contraloría Interna quien revisará semestralmente a cada GP, la contabilidad de los ingresos recibidos por concepto de Subvenciones y los gastos realizados, los analizará e informará de manera directa al Coordinador del Grupo los resultados de cada revisión, indicando las medidas preventivas y correctivas que considere necesarias, con el propósito de mejorar los controles internos y transparentar la aplicación de los recursos asignados.

⁴⁴⁵ *Op. cit.*, p. 74.

Finalmente *se responsabilizará de la protección de la información del ejercicio que realicen los GP con los recursos financieros otorgados a través de Subvenciones, y de proceder a su reserva; por lo que no se prevé el acceso de esta entidad de fiscalización superior de la Federación a la documentación justificativa y comprobatoria del gasto en poder de los GP, así como a los informes de resultados de las revisiones efectuadas por la Contraloría Interna de esa entidad;* lo que constituye una limitante para emitir una opinión sobre la razonabilidad del gasto efectuado. En consecuencia de la reunión de presentación de resultados preliminares, la CDPTL, mediante acuerdo de fecha 18 de febrero de 2008, instruyó a la Contraloría Interna para que en un término de 30 días analice y proponga a ese Órgano de Gobierno las modificaciones a la “Norma para Regular la Transferencia y Control de Recursos Financieros Asignados a los Grupos Parlamentarios de la Cámara de Diputados”, que permitan incrementar la transparencia y la rendición de cuentas en el ejercicio de esos recursos.⁴⁴⁶

Las *recomendaciones* de la ASF a lo referido arriban a meras explicaciones, claro por sus limitaciones constitucionales, es decir, el diseño institucional diluye su papel fiscalizador.

i) Lo conveniente es que se instruya a quien corresponda a efecto de que se realicen con regularidad conciliaciones entre las áreas responsables del control, ejercicio y registro de las operaciones relativas a los gastos inherentes a las Asignaciones a los GP. Ya que se denota la falta de conciliación entre las áreas responsables del control, ejercicio y registro de las operaciones.

*ii) La ASF recomienda que la Cámara de Diputados, instruya a quien corresponda a efecto de que las erogaciones correspondientes al pago del Seguro de Separación Individualizada de los CC Diputados, se clasifique conforme a la naturaleza del gasto, con el propósito de coadyuvar a dar uniformidad y congruencia al ejercicio y control del gasto, así como a la información que tales acciones generan.*⁴⁴⁷

iii) La ASF recomienda que la Cámara instruya a quien corresponda para que los descuentos que deban realizarse a los legisladores por acuerdo del Pleno de la Cámara, cuando lo solicite su GP, autorización expresa del legislador, por mandato judicial, por pagos que por razones de la fecha de su licencia, no sean aplicables en sus percepciones, por viáticos cobrados o depositados sin ejercer la comisión y que no sean reintegrados, por reembolsos de gastos médicos mayores

⁴⁴⁶ *Ibid.*, pp. 74-76.

⁴⁴⁷ *Idem.*

pagados previamente por la Cámara y liquidados a la vez por la empresa aseguradora a los Legisladores, no reintegrados a la caja de la DGF y por Acuerdo de los Órganos de Gobierno de la Cámara, *sean aplicados a las dietas de los mismos, en cumplimiento del artículo 33 de la Norma para Regular el Pago de Dietas y Apoyos Económicos a Diputados.*⁴⁴⁸

iiii) La ASF recomienda que la Cámara, *instruya a quien corresponda para que se realicen las acciones necesarias que garanticen el cabal cumplimiento del Acuerdo del 18 de febrero de 2008, por la CDPTL, a efecto de que se analicen y propongan las modificaciones necesarias a aquélla norma, que permita incrementar la transparencia y la rendición de cuentas en el ejercicio de esos recursos*, asimismo, para que se *instruya a la Contraloría Interna para que se coordine con esta entidad superior de fiscalización de la Federación con objeto de propiciar el cabal cumplimiento de la normativa.*⁴⁴⁹

Ahora bien, sobre la cuenta pública de 2007 se tienen los siguientes resultados.

Cuadro 13. Cuenta pública 2007.

DIFERENCIAS DETERMINADAS EN LA PARTIDA 3827 "ASIGNACIONES A LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS" (MILES DE PESOS)						
Subpartida	Concepto	Asignaciones		Integración de acuerdo a la Dirección de Pago a Diputados	Cifra reportada en Cuenta Pública Estado del Ejercicio del Presupuesto de 2006	Diferencia
		Normales	Especiales			
3827-03	Subvención Ordinaria Variable	383,322.0	65,935.7	449,257.7	450,016.2	758.5
3827-09	Fondo de retiro Diputadas	20,240.9	0.0	20,240.9	91,927.4	71,686.6
	Total	403,562.9	65,935.7	469,498.6	541,943.6	72,445.1
Subpartida	Concepto			Servicios personales	Otros capítulos de gasto	
3827-1 y 3827-6*	Áreas Administrativas, Órganos de Gobierno, Comisiones y Comités.			1,940.40	783.4	
				Total	2,723.8	

Fuente: Adaptado del Estado del Ejercicio del Presupuesto de la H. Cámara de Diputados del ejercicio de 2007. Y cifras de la Dirección de Pago a Diputados y cifras consignadas en la Cuenta Pública de 2007. Cfr en *Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública: 2007*, pp. 130 y 159.

*No especifica la otra subpartida. Además no se desglosa las subpartidas como la cuenta pública de 2006.

Al respecto no se desagregaron los montos auditados de la cuenta pública de forma exhaustiva para dicha cuenta como fue la de 2006 por lo que solo se muestran algunas subpartidas agrupadas

⁴⁴⁸ *Op. cit.*, pp. 74-75.

⁴⁴⁹ *Ibid.*, p. 77.

que la ASF no especifica las razones de dicha contabilidad, seguramente los racionalmente opacos una vez más no dejaron que se inmiscuyera en los documentos que dan cuenta de los dineros públicos de los GP como ocurrió en 2006, veamos:

*i) En general la Cámara ejerció para la partida 3827 la cantidad de \$1,135,427.5 miles de pesos, de los cuales se revisaron \$665,063.6 miles de pesos, que representaron el 58.6 %, del total ejercido en la partida citada. Al comparar las cifras consignadas en el estado del Ejercicio del Presupuesto de 2007 y las cifras proporcionadas por la DPD, se determinaron las siguientes diferencias: **Respecto de los 758.5 miles de pesos, corresponde entre otros al pago de subvenciones especiales por única vez por 427.1 miles de pesos, de las cuales la DPD no cuenta con el registro correspondiente, ya que estos pagos fueron registrados por la DGPPC como un pasivo.**⁴⁵⁰*

De los recursos registrados en la partida 3827 se constató que la Cámara ejerció durante el ejercicio de 2007, a través de 74 subvenciones, recursos por 665,063.6 miles de pesos, de las cuales las subvenciones núms. 21, 37, 43, 54, 65, 69 y 74 correspondieron a la Subvención Ordinaria Variable, bajo el concepto de “Subvenciones Especiales”, las cuales ascendieron a 65,935.7 miles de pesos, lo que representó el 9.9% respecto del total de las subvenciones registradas en la Cuenta Pública de 2007.

Al respecto, se observó que a través de las adecuaciones presupuestarias la Cámara amplió su presupuesto en la partida 3827-03 Subvención Ordinaria Variable por 78,886.2 miles de pesos, no obstante que la Norma para el Presupuesto, Contabilidad y Cuenta Pública (NPCCP) de la Cámara en su capítulo V “De las Adecuaciones Presupuestales y el Registro de los Ingresos No Presupuestales de la Cámara” en su artículo 21, señala que no está permitido el traspaso de recursos de y hacia la partida 3827 a las subpartidas de “Subvención Ordinaria Fija” y de “Subvención Ordinaria Variable”, y deben ajustarse a la presupuestación original acordada por la JCP.

ii) Asimismo, en correlación con lo anterior, en el artículo 17 de la NPCCP las adecuaciones presupuestarias que requieran las Unidades Responsables de Gasto y las Unidades con Presupuesto Asignado, para un mejor cumplimiento de sus programas y funciones, podrán realizarse previo análisis y validación de las instancias administrativas competentes, siempre y

⁴⁵⁰ Cfr en Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública, México, ASF, 2007. pp. 158-159.

cuando cuenten con suficiencia presupuestal, no excedan el techo presupuestal autorizado y no se refieran a partidas restringidas en su ejercicio por la JCP y, en su caso, por el Comité de Administración. De lo anterior *se desprende que se autorizó la utilización de los recursos provenientes de las economías, por 78,886.2 miles de pesos, para dar a los GP recursos adicionales a los recibidos, y de esta manera evitar la concentración de dichos recursos a la TESOFE, lo que contravino lo dispuesto en el artículo 54 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.*⁴⁵¹

iii) Por otra parte, en lo que corresponde *a la diferencia por 71,686.6 miles de pesos, la DGPPC proporcionó la integración del gasto efectuado con cargo a dicha partida, donde se constató que la diferencia determinada corresponde al pago del Fondo de Ahorro de los C.C. Diputados, con lo que se aclaró que la DPD únicamente tenía registrado lo correspondiente a la absorción del ISR que causó dicha prestación.*⁴⁵²

Las *recomendaciones* de la ASF siguen la misma línea con la salvedad de que un resultado auditado no tuvo observaciones de dicha institución fiscalizadora.

i) Hay una falta de conciliación entre las áreas responsables del control, ejercicio y registro de las operaciones, lo que propicia que las cifras que se reportan no sean veraces, en contravención del artículo 90 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.⁴⁵³ Además, la ASF *recomienda que la Cámara fortalezca los mecanismos de control que garanticen el cumplimiento de la NPCCP de manera particular, lo correspondiente a la restricción para el traspaso de recursos de y hacia la partida 3827 a las subpartidas de "Subvención Ordinaria Fija" y de "Subvención Ordinaria Variable", para ajustarse a la presupuestación original acordada por la JCP; asimismo, que omita utilizar este mecanismo con el fin de evitar la concentración de recursos remanentes en la Tesorería de la Federación al cierre del ejercicio...".*⁴⁵⁴

ii) La ASF *solicita que la Cámara instruya a quien corresponda, para que aclare y proporcione la documentación justificativa y comprobatoria de 78,886.2 miles de pesos, por concepto de transferencias a la partida 3827-03 por el importe de referencia, con la finalidad*

⁴⁵¹ *Ibid.*, pp. 159-161.

⁴⁵² *Idem.*, 158-159.

⁴⁵³ *Ibid.*

⁴⁵⁴ *Op. cit.*, p. 161.

*de evitar la concentración de recursos a la Tesorería de la Federación al cierre del ejercicio presupuestal de 2007.*⁴⁵⁵

iii) La ASF con fundamento en lo establecido en los artículos 31, último párrafo, y 77, fracción VII, de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, recomienda que la Cámara realice conciliaciones entre las áreas responsables del control, ejercicio y registro de las operaciones relativas a las erogaciones que integran el gasto de la partida 3827 con la finalidad de que esas áreas cuenten con información oportuna, eficaz y pertinente respecto de las dietas, subvenciones y demás conceptos que son pagados a los CC. Diputados.⁴⁵⁶

iii) Las no observaciones, se refieren a la **reforma de la Norma para Regular la Transferencia y Control de Recursos Financieros asignados a los GP de la Cámara que permitiera incrementar la transparencia y la rendición de cuentas en el ejercicio de esos recursos**. Para ello, el 14 de marzo de 2008, la Contraloría Interna propuso a la Presidencia de la CDPTL la consideración del proyecto que reforma la mencionada norma, en la cual se incorporaron las sugerencias que al respecto formularon los coordinadores administrativos de los GP para que de esta manera se hiciera llegar un ejemplar del referido proyecto a los C.C. Diputados.

Al respecto la JCP en sesión celebrada el 18 de febrero del 2009, reformó mediante acuerdo dicha norma, mismo que fue ratificado por el pleno de la Cámara el 19 del propio mes y año. Del análisis a la citada norma, se comprobó que se reformaron los artículos 15 y 16 y se adicionó el capítulo V denominado “De la rendición de Cuentas” comprendiendo los artículos 21, 22 y 23. Conviene mencionar que las modificaciones a los artículos existentes, corresponden a que el “Sistema de Contabilidad y Control” ya existente, **se basará ahora en un Clasificador por Objeto de Gasto**, que será aprobado por la JCP o el Comité de Administración, así como el hecho de que cada GP deberá implementar las disposiciones que garanticen la adecuada y transparente administración de las subvenciones que reciban; **además de que la Contraloría Interna otorgará un plazo de cuarenta y cinco días naturales, para que en su caso, los coordinadores presenten la información y documentación que aclare y solvante las observaciones**.

En lo que corresponde a la adición de los artículos 21, 22 y 23 **resalta el hecho que a través de su respectivo Coordinador los GP deberán presentar, un informe cuatrimestral a la JCP en el cual, se dará a conocer el uso y destino de las subvenciones, para que posteriormente**

⁴⁵⁵ *Idem.*

⁴⁵⁶ *Op. cit.*, pp. 159-161.

se instruya la publicación del informe cuatrimestral en la Gaceta Parlamentaria y en la página electrónica de la Cámara. Aunado a lo anterior, la JCP emitió el acuerdo que establece las obligaciones de información y transparencia para los Órganos de Gobierno y sus Unidades Administrativas adscritas, en el cual se indican las medidas que se deberán adoptar para transparentar el ejercicio de los recursos de la Cámara.⁴⁵⁷

Referente a la cuenta pública del **2008** sobre los recursos auditados por la ASF los resultados son los siguientes:

Cuadro 14. Cuenta Pública 2008

Integración del Presupuesto Revisado (miles de pesos)			
Partida	Descripción	Importe	Revisado
3827	Asignaciones a los Grupos Parlamentarios	1,236,968.2	728,879.3

Fuente: Cifras de la Dirección General de Programación, Presupuesto y Contabilidad reportadas en la Cuenta Pública 2008. *Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública*, México, ASF, 2008, p. 18.

En dicha cuenta pública no se desglosaron los montos auditados a los GP solo se hace alusión general de lo ejercido y revisado lo que impide dar mayor nitidez a la presentación de dicha cuenta, sin embargo, parece que la constante es la racionalidad opaca y la discrecionalidad en cumplir con las normas administrativas por parte de los Coordinadores Parlamentarios sobre los gastos de sus GP al parecer la formula funciona: solicita más recursos y atrae remanentes, transfiere gastos no permitidos procedimentalmente y espera recomendaciones que no tienen ningún efecto punitivo y mucho menos político. Ahora veamos los resultados de dicha cuenta fiscalizada.

*i) En el reporte emitido por la DPD se observó que las subvenciones extraordinarias núms. 44, 66, 67 y 68, por 69,341.5 miles de pesos, con cargo a las subpartidas de gasto núms. 3827-3 y 3827-09 corresponden al pago del aguinaldo y a la absorción del ISR correspondiente. Sin embargo, dichos conceptos no están relacionados con el apoyo al desarrollo de actividades legislativas. Al respecto, se puede observar que si bien las subvenciones en comento contaron con los acuerdos correspondientes, de acuerdo con la Norma para Regular la Transferencia y Control de Recursos Financieros Asignados a los GP de la Cámara, es necesario señalar que a esta entidad de fiscalización superior de la Federación no se le ha proporcionado el acceso a la documentación que sustenta la aplicación de los recursos ejercidos en la partida 3827.*⁴⁵⁸

⁴⁵⁷ *Op. cit.*, pp. 161-163

⁴⁵⁸ *Cfr en Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública*, México, ASF, 2008, p. 18.

ii) En el Estado del Ejercicio del Presupuesto de la Cámara *se observó que al 31 de diciembre de 2008, la partida 3827 reportó un saldo por 24,498.0 miles de pesos por "ejercer". Sin embargo, dicho saldo correspondió a una economía del ejercicio de 2008, la cual presupuestalmente se registró en la subpartida de gasto 3827-12 "Productos Financieros y Otros Ingresos", y contablemente en el Estado de Situación Financiera al 31 de diciembre de 2008, se registró como pasivo en la cuenta núm. 23125 "Reintegros Pendientes de entregar en favor de la Tesorería de la Federación".*⁴⁵⁹

Al respecto, *la DGPPC informó de que tanto el Comité de Administración como la JCP, en ejercicio de las atribuciones que les confiere el artículo 77, fracción I, de la CPEUM, que indica que cada una de las Cámaras puede, sin la intervención de la otra, dictar resoluciones económicas relativas a su régimen interior, y el 5º de la LFPRH, han dictado acuerdos por los cuales instruyen la incorporación de remanentes de ejercicios anteriores al flujo del ejercicio en vigor.* No obstante, lo anterior como los recursos que nos ocupan, no correspondían a un presupuesto devengado no pagado ni a compromisos pendientes de pago, de acuerdo con el artículo 54, tercer párrafo, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, debieron ser reintegrados a la Tesorería de la Federación.⁴⁶⁰

iii) Se constató que mediante la adecuación presupuestaria núm. 8 del 25 de febrero de 2009, se ampliaron recursos por 103,930.5 miles de pesos a la subpartida 3827-03 para dar cumplimiento al Acuerdo del Comité de Administración del 11 de diciembre de 2008.

iiii) No obstante las acciones de mejora realizadas por la Cámara respecto a incrementar la transparencia y la RDC en el ejercicio de los recursos otorgados a los GP *se observó que en 2008, la Norma para el Presupuesto, Contabilidad y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados sufrió una modificación en cuanto a la asignación de los recursos otorgados a los GP, debido a que anteriormente el artículo 21 de la norma, vigente hasta abril de 2008, establecía la prohibición de efectuar el traspaso de recursos de y hacia la partida 3827 a las subpartidas de "Subvención Ordinaria Fija" y de "Subvención Ordinaria Variable",* debiendo ajustarse a la presupuestación original acordada por la JCP.

Y con la reforma de la norma en vigor a partir de abril de 2008, ésta se modificó para quedar como sigue: *"No está permitido, a los GP el traspaso de recursos de y hacia la partida*

⁴⁵⁹ *Op. cit.*, pp. 36-37.

⁴⁶⁰ *Op. cit.*, p. 37.

*3827 a las subpartidas de “Subvención Ordinaria Fija” y de “Subvención Ordinaria Variable”, debiendo ajustarse a la presupuestación original y a lo que acuerde y disponga la JCP o, en su caso, el Comité de Administración”; sin embargo, es importante resaltar que los GP no tienen facultades para modificar el presupuesto, además de que se abre la posibilidad de asignar recursos adicionales al rubro en comento, cuando antes no se preveía esta situación.*⁴⁶¹

Por lo anterior, *se determinó que dicha modificación constituye un retroceso en cuanto a los logros, en el ámbito de la transparencia y la RDC de los recursos asignados a los GP por concepto de Subvenciones. Es importante señalar que a esta entidad de fiscalización superior de la Federación no se le ha proporcionado el acceso a la documentación que sustenta la aplicación de los recursos ejercidos en la partida 3827.*

Al respecto, la DGPPC señaló que con la modificación de la norma referida, no se genera un retroceso en la transparencia y en la RDC; por el contrario, se pretendió establecer expresamente limitantes para que los GP pudiesen solicitar el traspaso de recursos entre esas partidas, prevaleciendo además la limitante para el área administrativa de la Cámara, de poder realizar adecuaciones presupuestales al respecto, ya que sólo se podrán realizar cuando medie solicitud por escrito de las Unidades Responsables de Gasto, y *en el caso del artículo 22 se deja claramente la prohibición para los GP, siendo los Órganos de Gobierno los únicos facultados para autorizar casos de excepción.*⁴⁶²

Las *recomendaciones* de la ASF siguen su curso sin poder saber si tienen un destino ya que la opacidad institucional corre por los pasillos organizacionales de la Cámara que se niega a RDC y hacer transparentes los recursos económicos que ejercen los GP y demás órganos de gobierno. Misma que es de provecho para el manejo de espacios de incertidumbre, y aludir a la retórica y enarbolarse como actores transparentes de la función pública discursivamente. A pesar que solo se muestra un resultado sin observaciones de dicha cuenta.

*i) La ASF recomienda a la Cámara que implemente mecanismos de control para asegurar que los recursos que se transfieran a los GP por concepto de Subvenciones, se destinen exclusivamente a los conceptos que se especifican en la Norma para Regular la Transferencia y Control de Recursos Financieros Asignados a los GP de la Cámara.*⁴⁶³

⁴⁶¹ Op. cit., pp.39-40.

⁴⁶² Op. cit., pp. 40-41.

⁴⁶³ Op. cit., p. 37.

*ii) La ASF solicita a la Cámara que aclare lo correspondiente a los 24,498.0 miles de pesos del saldo existente al 31 de diciembre de 2008 en la partida 3827 que no correspondía a un presupuesto devengado no pagado ni a compromisos pendientes de pago, sin que fueran reintegrados a la Tesorería de la Federación.*⁴⁶⁴

*iii) Al respecto, la DGPPC informó de que tanto el Comité de Administración como la JCP, en ejercicio de las atribuciones que les confiere el artículo 77, fracción I, de la CPEUM, que indica que cada una de las Cámaras puede, sin la intervención de la otra, dictar resoluciones económicas relativas a su régimen interior, y el 5° de la LFPRH, han dictado acuerdos por los cuales instruyen la incorporación de remanentes de ejercicios anteriores al flujo del ejercicio en vigor. No obstante lo anterior, al tratarse de recursos provenientes de economías, de acuerdo con el artículo 54, tercer párrafo, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, debieron ser reintegrados a la Tesorería de la Federación.*⁴⁶⁵

*iii) La ASF recomienda a la Cámara evalúe la conveniencia de modificar la NPCCP a efecto de restringir el traspaso de recursos de y hacia la partida 3827 a las subpartidas de "Subvención Ordinaria Fija" y de "Subvención Ordinaria Variable", para que su ejercicio se ajuste a la presupuestación original acordada por la JCP y para que se continúe con las acciones para transparentar la RDC en el ejercicio de los recursos públicos erogados en la citada partida. Asimismo, la ASF, solicita que la Cámara aclare lo correspondiente a los 103,930.5 miles de pesos que se ampliaron a la subpartida 3827-03 que por tratarse de recursos provenientes de economías, debieron ser reintegrados a la Tesorería de la Federación.*⁴⁶⁶

*iiii) Más allá que la Cámara ejerció en la partida 3827 la cantidad de 1,236,968.2 miles de pesos, que corresponden al 60.8 % del Capítulo 3000. Se revisaron 728,879.3 miles de pesos, que corresponde a los recursos otorgados a los GP por concepto de Subvenciones, constituidas por una suma fija de carácter general y otra variable en función del número de Diputados que conformen cada uno, y se constató que la Cámara contó con los comprobantes de depósito de las transferencias electrónicas expedidas por el sistema bancario y los acuses de recibo por parte del Coordinador de cada GP.*⁴⁶⁷

⁴⁶⁴ *Op. cit.*, p. 38.

⁴⁶⁵ *Op. cit.*, p. 39.

⁴⁶⁶ *Op. cit.*, pp. 39 y 41.

⁴⁶⁷ *Op. cit.*, p. 36.

Por último, sobre la cuenta pública **2009** los montos auditados a los GP tampoco se desglosaron y una vez más se alude a la generalidad de su ejercicio y revisión lo que impide dar mayor nitidez a la presentación de dicha cuenta. Por lo que la formula sigue su marcha, pasemos a los resultados. Se constató que la Cámara en el ejercicio 2009 contó con un presupuesto autorizado de 5,284,534.7 miles de pesos, el cual tuvo ampliaciones líquidas por 92,942.8 miles de pesos, por lo que resultó un presupuesto modificado de 5,377,477.5 miles de pesos, del que se reportaron como ejercidos 5,271,949.8 miles de pesos y economías por 105,527.7 miles de pesos.

i) En relación con los 105,527.7 miles de pesos por concepto de economías del ejercicio 2009 que se incorporaron al presupuesto autorizado del ejercicio 2010 mediante ampliación presupuestal líquida número 0008 del 22 de febrero de 2010, ***se conoció que la Cámara realizó este movimiento con base en el Acuerdo emitido el 18 de febrero de 2009 por la JCP en el que instruyó a incorporar los ahorros y remanentes de ejercicios anteriores al Presupuesto de Egresos del ejercicio en vigor, y en el cual se precisa que año con año se incorporen los ahorros y remanentes al ejercicio presupuestal subsiguiente.***

Asimismo, se comprobó que las citadas economías por 105,527.7 miles de pesos fueron asignadas para cubrir gastos de la partida 3827. Al respecto, la Cámara proporcionó la copia del oficio número 349-A-0380 del 29 de mayo de 2010, con el cual el Jefe de la Unidad de Política de Ingresos de la Subsecretaría de Ingresos de la SHCP, señala que con base en la información proporcionada esa Unidad registró los ingresos que declaró haber obtenido la Cámara, por un monto de 105,527.7 miles de pesos, en el periodo de enero a diciembre de 2009 por concepto de aprovechamientos. Sin embargo, dichos recursos no corresponden a aprovechamientos sino a economías del ejercicio presupuestal 2009.⁴⁶⁸

ii) Se conoció que los movimientos que tuvieron por objeto ampliar de manera líquida el presupuesto autorizado de la Cámara en la partida 3827 por 92,942.8 miles de pesos provinieron de las siguientes fuentes de ingresos que se muestran en el siguiente cuadro:

⁴⁶⁸ Cfr en Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública, México, ASF, 2009. p. 2.

CUADRO 15. Origen de los recursos que fueron incorporados como ampliación líquida al presupuesto autorizado de la Cámara de Diputados en el ejercicio 2009.

Concepto	Importe
Rendimientos de las cuentas bancarias	37,632.4
Otros Productos	8,924.3
Productos Financieros	15,575.5
Aprovechamientos	5,954.9
Intereses sobre anticipos	358.1
Economías presupuestales del ejercicio 2008	24,497.6
Total	92,942.8

Fuente: Integración de ingresos no presupuestales proporcionada por la HCD. *Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública*, México, ASF, 2009. p. 3.

Respecto de los ingresos obtenidos en el ejercicio 2009 por 358.1 miles de pesos por concepto de intereses sobre anticipos, se identificó que el Comité de Administración en sesión ordinaria del 3 de febrero de 2009, emitió un Acuerdo mediante el cual se autoriza a la Secretaría General para que a través de la Secretaría de Servicios Administrativos y Financieros se realicen las acciones necesarias para otorgar en 2009 anticipos de sueldo tabular (sueldo base y compensación garantizada en bruto) a los empleados de la Cámara, con exclusión del personal contratado por honorarios y a los trabajadores sindicalizados (en virtud de que estos últimos ya cuentan con un beneficio similar) hasta por un mes de sueldo, considerando que por el anticipo entre otros requisitos deberá pagarse un interés mensual sobre saldos insolutos, el cual estuvo basado en la tasa de CETES a 28 días publicada por el Banco de México.

Lo anterior, es contrario a lo establecido por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado Reglamentaria del Apartado B del artículo 123 Constitucional, la cual señala que sólo podrán hacerse retenciones, descuentos o deducciones al salario de los trabajadores cuando se trate de deudas contraídas con el Estado, por concepto de anticipos, pagos hechos en exceso, errores o pérdidas debidamente comprobadas, por lo que no considera a los intereses. Asimismo, la Cámara no se ajusta a alguna figura que se encuentre legalmente autorizada para el cobro de intereses o accesorios financieros por las operaciones de anticipos de sueldo tabular que otorga a sus empleados.⁴⁶⁹

ii) En el análisis de los procedimientos que conforman la Normatividad Administrativa de la Cámara que regularon el desarrollo de sus operaciones en el ejercicio 2009, se identificó que

⁴⁶⁹ *Op. cit.* p. 2 y 3.

dicha normativa considera algunas excepciones en su cumplimiento, las cuales dejan abierta su aplicación, como se muestra en los casos siguientes: d) ***Norma para Regular la Transferencia y Control de Recursos Financieros Asignados a los Grupos Parlamentarios de la Cámara de Diputados / Artículo 11.- “La Junta de Coordinación Política podrá autorizar, en casos excepcionales, Subvenciones especiales por única vez, para atender los asuntos específicos, si existe disponibilidad presupuestal.***⁴⁷⁰

iii) En la partida 3827 la Cámara ejerció 1,319,313.3 miles de pesos, que representó el 61.4 % del Capítulo 3000 "Servicios Generales". Al respecto, se revisaron 505,615.9 miles de pesos, que corresponden a los recursos otorgados a los GP por concepto de Subvenciones reportadas en el Estado del Ejercicio del Presupuesto 2009, constituidas por una suma fija de carácter general por 56,931.1 miles de pesos y otra variable en función del número de Diputados que conforman cada GP por 448,684.8 miles de pesos, y se pudo constatar que la Cámara de Diputados contó con los comprobantes de depósito de las transferencias electrónicas expedidas por el sistema bancario y los acuses de recibo por parte del Coordinador de cada GP. Sin embargo, ***se debe resaltar que a la ASF no se le ha permitido el acceso a la documentación que sustenta la aplicación de los recursos ejercidos en la partida 3827 por lo que la revisión se circunscribe sólo a verificar los recibos que emiten los representantes de los GP.***⁴⁷¹

Las ***recomendaciones*** de la ASF siguen el mismo curso donde la auditoria da solo vueltas sin tener un destino, desde luego que no es culpa de la ASF, si no de los Agentes que inundan las decisiones y acciones organizacionales con el matiz de la racionalidad instrumental que da beneficios a los multicitados espacios de incertidumbre que dan poder y dominación sobre el bien escaso como es la información ante todo pública. Así pues las recomendaciones a modo de metáfora siguen la monotonía de la rueda de la fortuna, es decir, no pueden llegar a ser consideradas ya que los actores políticos prefieren ser racionalmente opacos.

i) Que la Cámara fortalezca sus mecanismos de control, con objeto de garantizar que los ingresos no presupuestales que no se utilicen para cubrir compromisos del ejercicio fiscal en el que sean obtenidos se reintegren a la Tesorería de la Federación. Además que ***evalúe la conveniencia de reglamentar con mayor precisión las atribuciones otorgadas a los Órganos de Gobierno, para evitar la autorización de situaciones de excepción en el cumplimiento de los***

⁴⁷⁰ *Op. cit.* p. 3 y 4.

⁴⁷¹ *Op. cit.*, p. 8.

requisitos establecidos para el ejercicio de diferentes rubros de gasto, contenidos en sus manuales de normas y procedimientos, para que con ello se evite dejar abierta su aplicación.

ii) Asimismo que evalúe la conveniencia de continuar otorgando anticipos de sueldo a su personal que implique el cobro de un interés y que promueva la transparencia de su destino y ejercicio.⁴⁷²

iii) *Y realice las acciones necesarias, a efecto de que se permita el acceso a la ASF a la documentación que respalda la aplicación de los recursos que se transfieren a través de la partida 3827 a efecto de incrementar la transparencia y la rendición de cuentas en el ejercicio de esos recursos.* Para que se aclare lo correspondiente a las economías del ejercicio 2009 por 105,527.7 miles de pesos, que fueron incorporadas en los presupuestos respectivos mediante ampliaciones presupuestales líquidas y asignadas para cubrir gastos de la partida 3827 aun cuando debían haber sido reintegradas a la Tesorería de la Federación.⁴⁷³

Para finalizar, hay que decir no sólo los legisladores aumentan el presupuesto para la Cámara, también aprovechan el diseño institucional formal al cual aluden para concentrar la toma de decisiones en la JCP y en los Coordinadores Parlamentarios que actúan a favor de sus GP. Por ejemplo, permitiendo incorporar ahorros y remanentes de ejercicios fiscales anteriores, al que esta en curso bajo la formula dicha párrafos arriba.

Es más de acuerdo a la coyuntura política y la exposición pública sobre el manejo o desvío de recursos públicos los mismos Agentes acuden a la retórica para mostrarse que son racionalmente transparentes. Como fue con la decisión y acción de la JCP al regresar a la TESOFE la cantidad de \$130,025,000 pesos, el 29 de marzo de 2011 dejando un déficit de -\$422,975,000 de pesos de la cuenta pública de 2009 dejando un gran hueco y espacio de discrecionalidad e incertidumbre que llevan a las auditorias al círculo de las recomendaciones año con año.

Ahora bien, *sobre los efectos procedimentales referente a las cuentas públicas revisadas hay dos tipos de sanciones destinadas a los servidores públicos la administrativa y la de responsabilidades, la parte sustantiva de cada una de ellas referidas al objeto de estudio destacan las siguientes temporalidades bajo el supuesto que haya un juicio político en contra de un Agente legislativo.* Primero, sobre las responsabilidades de los servidores públicos. La ley

⁴⁷² *Ibid.*

⁴⁷³ *Op. cit.*, p. 9.

específica en su art. 9 párrafo cuarto: “El juicio político sólo podrá iniciarse durante el tiempo en que el servidor público desempeñe su empleo, cargo o comisión, y dentro de un año después de la conclusión de sus funciones. [y] Las sanciones respectivas se aplicarán en un plazo no mayor de un año, a partir de iniciado el procedimiento.”⁴⁷⁴ Por tanto, el art. 47 párrafo primero, fracciones II, III, y IV señalan sobre la función pública como obligación:

“Todo servidor público tendrá las siguientes obligaciones, para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben ser observadas en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, y cuyo incumplimiento dará lugar al procedimiento y a las sanciones que correspondan, sin perjuicio de sus derechos laborales [...].

Formular y ejecutar legalmente, en su caso, los planes, programas y presupuestos correspondientes a su competencia, y cumplir las leyes y otras normas que determinen el manejo de recursos económicos públicos;

Utilizar los recursos que tengan asignados para el desempeño de su empleo, cargo o comisión, las facultades que le sean atribuidas o la información reservada a que tenga acceso por su función exclusivamente para los fines a que están afectos;

Custodiar y cuidar la documentación e información que por razón de su empleo, cargo o comisión, conserve bajo su cuidado o a la cual tenga acceso, impidiendo o evitando el uso, la sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebidas de aquéllas.”⁴⁷⁵

Por otro lado, sobre la aplicación de sanciones por incumplimientos del servidor público, con base en sus facultades la ASF es una autoridad autorizada para dicho fin de acuerdo al art. 3, fracción VII de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.⁴⁷⁶ En ese orden, la ASF de acuerdo a la LFyRDCF en su art. 12 fracción IV también esta facultada para: “Determinar las responsabilidades a que haya lugar y la imposición de multas y sanciones resarcitorias correspondientes en los términos de esta Ley.”⁴⁷⁷

Además, la ASF referente a la cuenta pública y la actuación de los servidores públicos: “Los pliegos de observaciones y las promociones de responsabilidad administrativa sancionatoria, deberán formularse o emitirse durante los siguientes 160 días hábiles posteriores a la presentación del Informe del Resultado con la finalidad de evitar la prescripción de las acciones legales correspondientes.”⁴⁷⁸ Sin embargo: “Las facultades de la ASF para fincar responsabilidades e imponer las sanciones a que se refiere este Título prescribirán en cinco años.

⁴⁷⁴ *Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos*, México, Cámara de Diputados, 2013, p. 4. En ese sentido, la LFyRDC en su art. 31 párrafo segundo, refiere: “Las denuncias penales de hechos presuntamente ilícitos y las denuncias de juicio político, deberán presentarse por parte de la Auditoría Superior de la Federación cuando se cuente con los elementos que establezca la Ley.” *Op. cit.*, p. 14.

⁴⁷⁵ *Op. cit.*, p. 11.

⁴⁷⁶ *Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos*, México, Cámara de Diputados, 2014, pp. 1 y 2.

⁴⁷⁷ *Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación*, *op. cit.*, p. 7. Es decir: “El incumplimiento a lo dispuesto en esta fracción será motivo del fincamiento de las responsabilidades administrativas y penales establecidas en las leyes correspondientes.” *Op. cit.*, p. 9 De acuerdo al art. 15, párrafo 4to.

⁴⁷⁸ *Ibid.*, p. 14.

El plazo de prescripción se contará a partir del día siguiente a aquél en que se hubiere incurrido en la responsabilidad o a partir del momento en que hubiese cesado, si fue de carácter continuo.”⁴⁷⁹ En ese sentido, el art. 4 sobre las responsabilidades administrativas y funciones de otros actores institucionales involucrados en la auditoría pública y las sanciones de que ella emanen: “Para la investigación, tramitación, sustanciación y resolución, en su caso, de los procedimientos y recursos establecidos en la presente Ley, serán autoridades competentes los contralores internos y los titulares de las áreas de auditoría, de quejas y de responsabilidades de los órganos internos de control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de la Procuraduría General de la República.”⁴⁸⁰

Ahora bien, sobre los recursos económicos ejercidos por el servidor público, éste tiene las siguientes obligaciones de acuerdo al art. 8, fracciones II, III, IV y V y a interés del objeto de estudio:

“Formular y ejecutar los planes, programas y presupuestos correspondientes a su competencia, y cumplir las leyes y la normatividad que determinen el manejo de recursos económicos públicos.

Utilizar los recursos que tenga asignados y las facultades que le hayan sido atribuidas para el desempeño de su empleo, cargo o comisión, exclusivamente para los fines a que están afectos.

Rendir cuentas sobre el ejercicio de las funciones que tenga conferidas y coadyuvar en la rendición de cuentas de la gestión pública federal, proporcionando la documentación e información que le sea requerida en los términos que establezcan las disposiciones legales correspondientes.

Custodiar y cuidar la documentación e información que por razón de su empleo, cargo o comisión, tenga bajo su responsabilidad, e impedir o evitar su uso, sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebidos.”⁴⁸¹

La cuestión es qué rumbo toman o pueden tomar sobre un servidor público como el Agente representativo. Es decir, poder saber hasta dónde es posible lindar responsabilidades sobre el ejercicio de los dineros públicos de los GP que representa cada coordinador. Sobre este respecto la LFyRDCF en el art. 13, fracciones I y II referente a la Cuenta Pública su fiscalización y por ende su rendición de cuentas y transparencia. La ASF tiene facultades para determinar las responsabilidades administrativas o no respectivamente. Para ello: “[Las] Acciones promovidas, incluyendo solicitudes de aclaración, pliegos de observaciones, promociones de intervención de la instancia de control competente, promociones del ejercicio de la facultad de comprobación fiscal, promociones de responsabilidad administrativa sancionatoria, denuncias de hechos y denuncias de juicio político, y Recomendaciones, incluyendo las referentes al desempeño.”⁴⁸²

⁴⁷⁹ Art. 73 párrafo primero. *Op. cit.*, p. 25.

⁴⁸⁰ *Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos*, *Op. cit.*, p. 2.

⁴⁸¹ *Ibid.*, p. 3.

⁴⁸² *Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación*, *op. cit.*, pp. 7 y 8. En ese sentido, el art. 16, fracción cuarta, específica: “En caso de que la Auditoría Superior de la Federación considere que las entidades

Para concluir, sobre la temporalidad de la cuenta pública y las responsabilidades administrativas (RA). El art. 31, sostiene que una vez que la ASF hizo entrega del resultado de la auditoría: “[...] con independencia de las actuaciones, promociones y procedimientos iniciados [...] enviará a las entidades fiscalizadas y, de ser procedente a otras autoridades competentes, a más tardar a los 10 días hábiles posteriores a la fecha en que sea entregado el Informe del Resultado, las acciones promovidas y recomendaciones señaladas en el artículo 13 de esta Ley.”⁴⁸³

En otras palabras, la temporalidad se extiende ahora sobre acciones promovidas y recomendaciones a diez días hábiles que puede ser hasta el 3 de marzo, no obstante sí surge una RA: “Los pliegos de observaciones y las promociones de responsabilidad administrativa sancionatoria, deberán formularse o emitirse durante los siguientes 160 días hábiles posteriores a la presentación del Informe del Resultado con la finalidad de evitar la prescripción de las acciones legales correspondientes.”⁴⁸⁴ En estos casos su puede extender hasta el 5 de agosto después de la presentación de la cuenta pública.

Por ende solo sí hay efectos de una sanción administrativa, el art. 74 menciona: “Las responsabilidades de carácter civil, administrativo y penal que resulten por actos u omisiones, prescribirán en la forma y tiempo que fijen las leyes aplicables.”⁴⁸⁵ En ese sentido, un Agente representativo de acuerdo al art. 114 constitucional puede ser sancionado por medio del juicio político, refiere: “El Procedimiento de juicio político sólo podrá iniciarse durante el período en el que el servidor público desempeñe su cargo y dentro de un año después. Las sanciones correspondientes se aplicarán en un período no mayor de un año a partir de iniciado el procedimiento.”⁴⁸⁶

fiscalizadas no aportaron elementos suficientes para atender las observaciones preliminares correspondientes, deberá incluir en el apartado específico del Informe del Resultado, de manera íntegra, las justificaciones, aclaraciones y demás información presentada por dichas entidades.” *Op. cit.*, p. 11.

⁴⁸³ *Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, op. cit.*, p. 14.

⁴⁸⁴ *Idem.* Sobre las sanciones y demás resoluciones de la ASF conforme al art. 69 de esta ley: “[...] podrán ser impugnados por las entidades fiscalizadas y, en su caso, por los servidores públicos afectados adscritos a las mismas o por los particulares, personas físicas o morales, ante la propia ASF, mediante el recurso de reconsideración o bien, mediante juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.” *Ibid.*, p. 24.

⁴⁸⁵ *Idem.* el art. 75 Se destaca: “Cualquier gestión de cobro que haga la autoridad competente al responsable, interrumpe la prescripción de la sanción impuesta, prescripción que, en su caso, comenzará a computarse a partir de dicha gestión.”

⁴⁸⁶ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Cámara de Diputados, México, 2014, p. 103. Referente al juicio político y su procedimiento, el capítulo II, artículos 9 a 24 de la *Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos*, Cámara de Diputados, México, 2013. Especifica cada uno de los pasos a seguir para su procedencia.

Por ejemplo, sí fuera el caso que a un Coordinador Parlamentario integrante de la LX Legislatura, se le fincará algún tipo de responsabilidad sobre los recursos financieros asignados en cualquiera de las cuentas públicas revisadas sobre la derogación de los GP, quedaría impune ya que el diseño institucional lo permite, porque la cuenta pública como se demostró con su temporalidad se entrega deja hasta el 20 de febrero de 2011, no hace más que dar margen de maniobra para hacer uso racional, táctico, estratégico y oportunista del diseño institucional lo cual favorece a los que tienen control de la incertidumbre, o sea los Agentes políticos. Lo contrario es la incertidumbre que incentiva a la rendición de cuentas, transparencia y fiscalización simulada y opaca cubierta por la retórica política de los tomadores de decisiones desde la JCP.

Por tanto, el art. 109 fracción I, constitucional refiere: “Se impondrán, mediante juicio político, las sanciones indicadas en el artículo 110 a los servidores públicos señalados en el mismo precepto, cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.”⁴⁸⁷ No obstante, de acuerdo a la temporalidad de sanción: “*La responsabilidad por delitos cometidos durante el tiempo del encargo por cualquier servidor público, será exigible de acuerdo con los plazos de prescripción consignados en la Ley penal, que nunca serán inferiores a tres años. Los plazos de prescripción se interrumpen en tanto el servidor público desempeña alguno de los encargos a que hace referencia el artículo 111.*”⁴⁸⁸

En otras palabras, si hay una RA la prescripción de la sanción guarda el sueño de los justos, ya que si el legislador compite a otro cargo público de elección popular y gana, sabe que no será sancionado hasta que no termine dicho encargo público, entonces estará en su racionalidad guardar honor al diseño institucional que hace extensiva la discrecionalidad actuante de los racionalmente opacos con la transparencia, rendición de cuentas y fiscalización con miras a la simulación y hasta posible corrupción pública bajo la formula descrita párrafos arriba.

A pesar que la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, en su art. 8 fracciones V y XVI explican que: “Todo servidor público tendrá las siguientes obligaciones: Custodiar y cuidar la documentación e información que por razón de su empleo, cargo o comisión, tenga bajo su responsabilidad, e impedir o evitar su uso, sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebidos; Atender con diligencia las instrucciones,

⁴⁸⁷ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Op. cit.*, p. 100.

⁴⁸⁸ *Op. cit.*, p. 103. De acuerdo al art. 114 constitucional.

requerimientos o resoluciones que reciba de la Secretaría, del contralor interno o de los titulares de las áreas de auditoría, de quejas y de responsabilidades, conforme a la competencia de éstos [...].⁴⁸⁹

Sin embargo, como dieron muestra las auditorias a dicha legislatura y sus GP específicamente. Las normas administrativas –en su diseño institucional– dan incentivos para generar mayores claroscuros con la RDC, transparencia y fiscalización sobre las decisiones y acciones de la JCP y el gasto de los GP que forman parte de la Cámara. Lo que afecta los objetivos institucionales que tiene esta institución con la política de transparencia que ellos mismos diseñaron, desde luego viene de la Constitución, y va a las leyes reglamentarias para concluir en los reglamentos endógenos.

Por todo lo expuesto, cabe preguntar cuál fue el papel del órgano fiscalizador interno de la Cámara, es decir, la Contraloría Interna hizo evidentes los desvíos en que incurrieron los GP a través de sus Coordinadores Parlamentarios por medio de sus decisiones desde la JCP. Es más cuáles fueron sus observaciones y recomendaciones fiscalizadoras, si es que las hubo, acerca de los ahorros y remanentes para próximos presupuestos y cuentas públicas incumpliendo con el Presupuesto de Egresos y demás leyes aplicables que se han revisado.

Es más, por qué la escasez de documentos que deben y necesitan ser incorporados en el portal electrónico, para que sean verdaderamente accesibles a cualquier Principal, y cerrar la puerta a la transparencia clara y confusa que no hace más que simular el cumplimiento con la Constitución, la LTAIPG, leyes reglamentarias y normas administrativas, que sólo abona a la discrecionalidad es más se traduce la maximización de la opacidad y simulación.

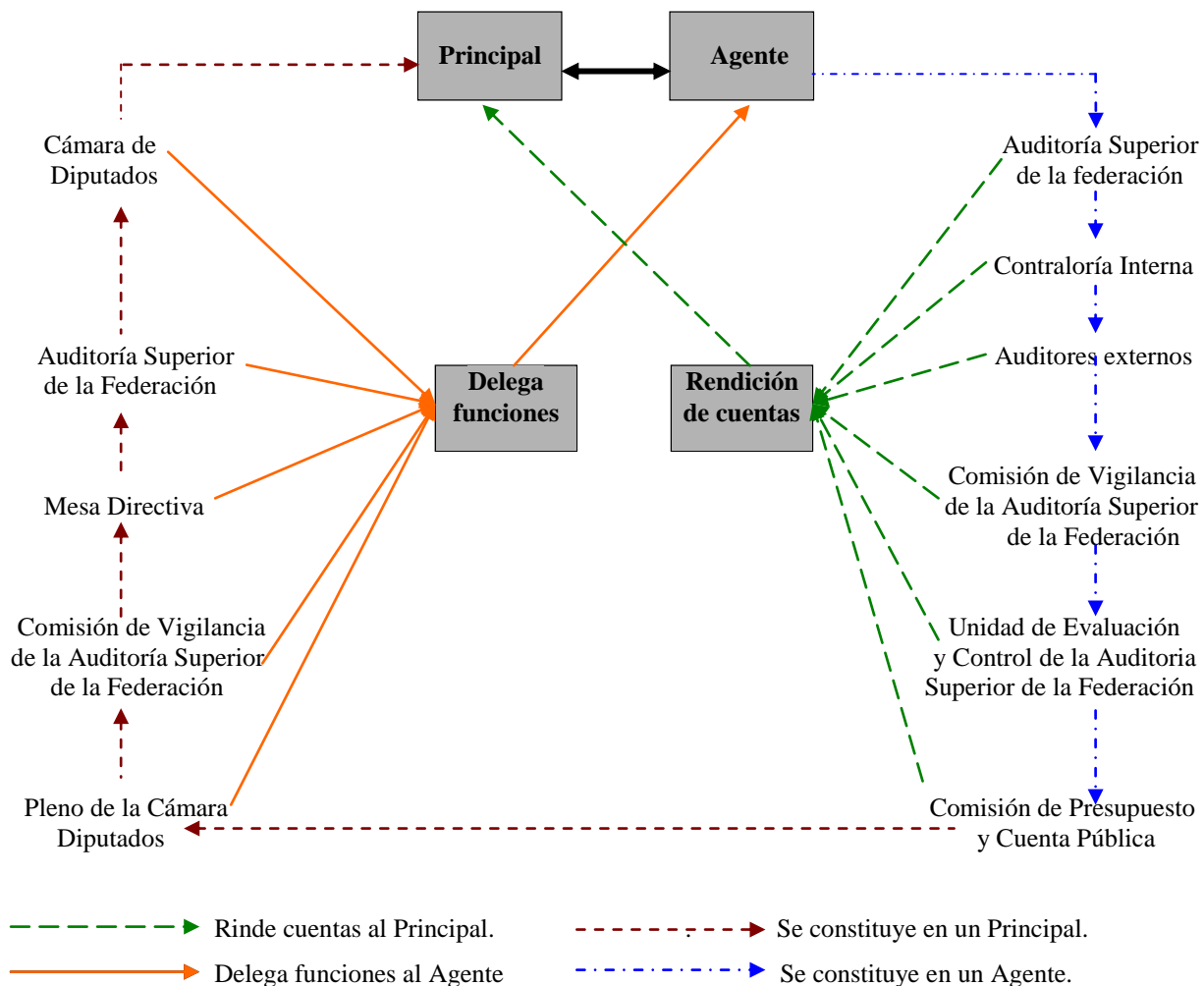
Así pues, la cuestión se centra en lo siguiente: a quién se castiga ¿a la institución ó a los Agentes representativos? Retomando el ejemplo de la cuenta pública 2009 se entrega hasta febrero de 2011 y concluye el 31 de octubre del mismo año lo que invita a la inmunidad e impunidad como parte de la racionalidad: táctica, estrategia y oportunista de los Agentes para manejar la información e incertidumbre a favor de los intereses individuales (Agentes políticos) y colectivos (de los GP).

Entonces es útil y funcional la plataforma *ex-ante, simultánea y prospectiva* planteada para hacer uso del DAIP a la transparencia, para saber y conocer sobre la gestión de los Agentes,

⁴⁸⁹ Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, Cámara de Diputados, México, 2014, pp. 3 y 5.

más allá de sus informes anuales, la respuesta es sí porque no solo se hace evidente la falta de transparencia legislativa, si no que la “ignorancia asumida” puede irse diluyendo a favor del Principal ya que cuenta con certezas sobre la gestión representativa que puede hacer frente a los recursos retóricos de los Agentes en el mercado político. Para crear un ambiente a favor de ser racionalmente transparentes. Se concluye mostrando, un esquema a modo de cadena Agente-Principal sobre los actores institucionales que se involucran en la fiscalización para hacer transparentes los recursos financieros que son aprobados por la JCP a sus GP constituidos en el pleno de la Cámara de Diputados.

Esquema 14
Los actores institucionales que se involucran en la fiscalización y transparencia de los recursos públicos de los GP, desde una cadena Agente-Principal.



Fuente: Elaboración propia.

IV. Conclusión general.

El resultado de esta investigación ha dado muestra que el diseño institucional sobre la transparencia hace hincapié en la información reservada y razón de Estado (al parecer hay una orientación hacia la atomización de aquella), y como la fragmentación normativa y orgánica que se genera con ello, es el incentivo que enarbola una transparencia claroscuro y confusa, que evita conocer y saber lo que acontece –más allá del lobby legislativo–, en las sesiones de la JCP, donde se dirimen, resuelven y deciden, muchas acciones institucionales trascendentales como el manejo y asignación de los recursos financieros a los GP, y la composición de órganos endógenos y exógenos (de decisión) sobre temas de transparencia que es nuestro caso.

Sin duda, en ese diseño de reglas formales hay una racionalidad que opta por mantener un estado de cosas favorable que pretende resultados positivos, para los Agentes, es decir, en reforzar y mantener un *statu quo* generado por el isomorfismo organizacional endógeno que se institucionaliza, a través de los distintos canales institucionales, sumando a lo que subyace en los propios Agentes. Con el fin de evitar que vean y lleguen a la luz pública muchos documentos valiosos en información, que inviten a los Principales a desplazarse a un ambiente de riesgo y quizá de certidumbre en el mercado político. Pero como está en la racionalidad de los Agentes el comportamiento racional, estratégico y oportunista, la incertidumbre les conviene y favorece para mantener el alto costo que implica la evaluación y el monitoreo de ellos a los Principales, es más, los espacios de indecisión se hacen más sólidos a favor de aquéllos.

Por ello, los incentivos positivos permiten ese tipo de comportamiento a los Agentes, escrito y descrito en el diseño del marco regulador sobre la rendición de cuentas, transparencia y DAIP, que se estructuran, primero en la Constitución Política, para descender en la LTAIPG y concluir en el Reglamento sobre Transparencia de la Cámara de Diputados, y aún más en la normas administrativas, que en conjunto aluden a maximizar la información reservada, sobre muchas decisiones y acciones institucionales de la JCP, las cuales motivan y evitan conocer y saber, acerca de las subvenciones que dan cuenta de los ingresos y egresos financieros de los GP.

Lo que lleva a generar una transparencia claroscuro y confusa que deja a la Cámara y a sus órganos de gobierno, en este caso, a la JCP y a los GP, endebles acerca de su cumplimiento con los criterios que marca la LTAIPG, más cuando el supuesto, es que los mismos Agentes que integran dichos órganos, deben cumplir con lo que ellos mismos promulgan, reforman, derogan y diseñan para el funcionamiento del Estado Democrático de Derecho y la política transparencia.

En ese sentido, para dar una mejor connotación a la conclusión es conveniente recapitular lo descrito y analizado de forma sucinta, para llevar a un mejor puerto analítico la serie de motivos por los que la JCP no cumple con los criterios elementales que describe la LTAIPG y que a su vez promueve una transparencia claroscuro, bañada de una serie de decisiones y acciones discrecionales y retóricas que motivan y llevan a la simulación de la rendición de cuentas, el acceso a la información pública, transparencia y hasta fiscalización que sólo es firme en la generalidad, es decir, el eterno dilema al ser juez y parte.

Precisamente, para comprender el comportamiento racional, estratégico y oportunista de los Agentes, en el ambiente endógeno organizacional. Primero se abordó la definición de institución, en ese sentido de la serie de definiciones a las que se acudió, una engloba su razón de ser: Las instituciones son las reglas del juego en una sociedad o más formalmente las limitaciones ideadas por el hombre ya que dan forma a la interacción humana. En esa interacción, por ejemplo, en el mercado de bienes y servicios (económicos) y político (políticas públicas) donde hay intercambios y contratos entre individuos se necesita de un tercer Agente, en este caso de una institución que se encargue de regular la transacción entre Agentes y Principales.

Lo precedente se debe a que permea la información incompleta e imperfecta, entre los individuos, mismos que adolecen de racionalidad limitada, por lo que acceden al comportamiento oportunista y estratégico, entre ellos. Lo que atrae incertidumbre sobre los resultados, que reproduce la información asimétrica, lo que implica costos de transacción: como la inversión en información, búsqueda de recursos humanos, bienes, transferencias y negociaciones para cumplir los contratos, que en conjunto refieren y requieren de una medición y monitoreo.

Dado que esos costos son altos, bajar esas inversiones implica acudir al papel que juegan las instituciones como amortiguadores sobre el impacto de esos costos; ya que constriñen el comportamiento y preferencias de los individuos bajo un esquema de incentivos positivos-negativos, por medio de la formalidad, por una sencilla razón los Agentes simple y llanamente no podrían dirimir sus transacciones por sí mismos, es decir, por su relativa “voluntad”. Por eso las instituciones inyectan de certidumbre a los Agentes y hasta los Principales, para que a través de las leyes se cumplan los acuerdos plasmados en los distintos contratos.

Por otro lado, se mostró que en el ambiente endógeno de las instituciones se plasman rutinas organizacionales que funcionan como medios estables de conductas que no son inmutables, disfuncionales o de cumplimiento obligatorio, ya que pueden funcionar para

“disminuir los costos de transacción” en un sentido de institucionalización que representa un orden o patrón reproductor social que busca el cumplimiento de los objetivos institucionales. En ese caso, los individuos tienen una lógica de actuación y comportamiento que tiene que ver con el cálculo racional para maximizar su beneficio al mínimo esfuerzo, para obtener utilidades, lo que se traduce en una serie de preferencias que pueden ser inducidas por un ambiente exógeno nada desfavorable.

No obstante, esas preferencias que al final se traducen en decisiones, implican ser y son subóptimas, por las pruebas disponibles (información), y la incapacidad de clasificar las opciones y su orden por la racionalidad limitada de ahí que sean incompletas. Por tanto, sólo son intervenciones que satisfacen y no maximizan preferencias, por ello la racionalidad instrumental es la acción guiada, por intereses y resultados. Lo que no quiere decir que el individuo sea irracional, sino que al ser supuestamente óptimas, lo que se hace evidente es la incertidumbre, por ello, se dice que son meramente probabilidades porque son un acto mental dentro de un ideal (no observable), es decir, todo depende de su arreglo a fines y valores apegados a su individualismo metodológico, por eso, se afirmó que se acude a una racionalidad múltiple, ya que no hay homogeneidad, es más, la razón no supone en si mismo racionalidad.

Dichos motivos se insertan e interconectan en las instituciones, en el esquema de reglas formales e informales con su respectivo matiz: temporal y trascendental, es decir, como la constante es la contingencia e incertidumbre entre los individuos, ambas reglas se sujetan a un proceso de conflicto y prueba. Las primeras, facilitan el intercambio político y económico del interés para hacerlo eficiente y disminuir los costos de transacción y las segundas, funcionan como complemento a lo que se conoce y llama “cultura”, donde ambas reglas son consideradas bajo una racionalidad limitada de los individuos, por ello, se tejen y permean bajo la estructura de incentivos.

Por ende, las instituciones deben estar abiertas a los cambios, más cuando trascienden en el tiempo, lo que no contradice que estén bajo esta lógica. Al respecto se hilaron dos vertientes, una que los cambios son el supuesto de una mejora institucional mismos que son imprescindibles y segunda, el diseño institucional puede favorecer un *status quo*, que las reglas y los incentivos ofrecen. Lo que puede atraer resistencias de los individuos a los cambios, afectando con ello, la calidad de la decisión y cumplimiento de objetivos, en este caso con la política de transparencia, es decir, su eficiencia y eficacia se pueden ver afectadas, más cuando el oportunismo funciona

como insumo dentro de los canales institucionales de forma asimétrica. La única forma de evitarlo es con el monitoreo y evaluación, sin embargo, ello acarrea el traslado de los costos de transacción a las instituciones.

En el caso de la Cámara de Diputados, se amortiguan por el diseño institucional, ya que la información fluye por los Coordinadores Parlamentarios que sólo pueden permitir y omitir el rumbo de las decisiones y acciones de la Cámara, por ejemplo, con el presupuesto público que se diseña y orienta por uno de los mayores espacios de poder: la JCP, descendiendo por los GP y demás órganos donde tienen injerencia directa e indirecta. Lo que se traduce es espacios de incertidumbre a su favor.

Por tanto, la disyuntiva es que dentro del comportamiento oportunista y estratégico los individuos pueden considerar el boicot a los cambios ó simular ser parte de ellos y por ende, cooperar o no, lo que eleva aun más los costos de transacción institucionales en dos sentidos, uno, en el proceso de institucionalización⁴⁹⁰ y dos, como se señaló en la calidad de la decisión. Por ejemplo; si fuera el caso de escasez de información los objetivos se vuelven vulnerables creando un ambiente de incertidumbre y no de riesgo para el tomador de decisiones, como implementar una política de transparencia a nivel organizacional, es decir, se toman en consideración de las rutinas y los valores endógenos de los individuos, en aras de impulsar la pertenencia institucional y no afectar el logro y cumplimiento de los objetivos institucionales, en pocas palabras, una racionalidad formal que oriente la endogenización con incentivos fuertes sobre ser transparentes sobre las decisiones y acciones públicas es fundamental, más cuando se esta bajo la lógica de un Estado Democrático de Derecho.

Ahora bien, entrando en detalles con el objeto de estudio, al hacer la descripción y análisis del diseño institucional sobre los criterios institucionales a los que alude la JCP para asignar a través de distintas subvenciones mensuales los recursos financieros a los GP para sus actividades legislativas, fue notable que este criterio va más allá de una simple conversión numérica sobre la cantidad de diputados de cada GP, es decir, tiene un origen exógeno; y que en el procedimiento para hacerlos transparentes, uno de los actores institucionales fiscalizadores al parecer no cumplió con sus funciones de auditoría por las siguientes razones:

El criterio institucional sobre la constitución de los GP a integrar la legislatura, es exógeno porque el partido político nacional debe enviar días antes que de inicio la legislatura, la

⁴⁹⁰ De acuerdo al diseño institucional actual, esta orientado a la reserva de información.

lista de sus integrantes y el Agente que va a desempeñar el papel de Coordinador Parlamentario, el cual puede ocupar puestos de dirección y decisión fundamentales en la estructura organizacional de la Cámara de Diputados, por ejemplo, donde se asignan recursos financieros, materiales y humanos e integración de órganos endógenos sobre temas de transparencia y para órganos exógenos relacionados con los procesos políticos.

Por consiguiente, surgieron las siguientes evidencias dentro del mundo de intereses que tienen los partidos políticos, el ganar elecciones tienen una importancia fundamental por cuatro razones: uno, para mantener el registro fundamental, dos, para obtener mayorías parlamentarias, que orienten el respaldo al Presidente con las iniciativas que envíe a la Cámara para ser aprobadas, tres, si su GP es mayoritario, tiene la posibilidad normativa de presidir la JCP donde se dirimen y deciden los montos económicos que se van a asignar a los GP y el Órgano Rector donde se diseña la política de transparencia que deben seguir todos los órganos obligados endogenamente en la Cámara de Diputados, y cuatro, precisamente a mayor cantidad de curules, mayores recursos financieros para el GP.

De las cuatro razones expuestas se destaca, sobre la última, que el diseño institucional referente a las directrices de la transparencia, información reservada y las normas administrativas descritas y analizadas que han elaborado los Agentes permiten que a través de la JCP se otorguen por única vez excepcional, subvenciones especiales para sus GP, maximizando que son para asuntos específicos, ¿de qué tipo? no se sabe; además, autorizan que su presupuesto aprobado a ejercerse en un año fiscal, en su caso y en calidad de remanente se traslade de un ejercicio fiscal a otro, en vez de hacer la devolución a la tesorería de la federación.

Lo que evidentemente abre la puerta a la discrecionalidad y omisión legislativa, orientada hacia la transparencia claroscuro y confusa, que en nada beneficia la escasa credibilidad y confianza que tiene la Cámara de Diputados (como se observó con la ENCUP 2008 y 2012) con los Principales. Que al parecer no preocupa tanto a los Agentes, ya que pueden y diseñan reglas formales *ad hoc* de sus intereses, como no hacer transparentes sus decisiones y acciones dentro de los GP (a pesar de contar con controles internos de contabilidad sobre los recursos asignados) y en la JCP.

Lo que lleva a concretar la generación de escasa información, como fue el caso del informe disponible (correspondiente al último año legislativo, 2009) de los GP que integraron la LX Legislatura, y actas de la JCP escuetas en información y los mezquinos informes anuales de

la Unidad de Enlace (UE) que sólo se circunscriben al número de solicitudes –anuales y mensuales–, clasificación de información temática (sobre la solicitud de información), administrativa, parlamentaria u otra, el tiempo de respuestas a esas solicitudes y su respectiva clasificación reservada, pública, confidencial y otras; y el estado de los recursos de revisión y reconsideración, y las escuetas cuentas públicas que no permitieron una fiscalización más eficaz a la ASF (la cual es la menos culpable). El resultado de todo ello, es una simulación informativa que se puede traducir en información asimétrica.

En énfasis, los informes de la UE, carecen de información fundamental como el índice de información reservada, el desglose del gasto público por cada sujeto obligado endógeno de la Cámara, los indicadores de gestión, las actas de las sesiones de la JCP que contengan anexos con información. Ya que la mayoría de estos carecen de información a excepción del diputado sin partido y las minutas de deliberación interna de otros órganos de gobierno y decisión.

Es más, sobre el detalle de los informes de los GP, referentes a su gestión y ejercicio de los recursos financieros asignados, como se expuso con la muestra de los tres GP mayoritarios compuestos, en esta Legislatura, son incongruentes con el techo presupuestal ejercido, en ese sentido en la medida que no salgan a la luz pública los informes respectivos, la transparencia clara y confusa se reforzará a favor de los GP y Coordinadores Parlamentarios, por lo que el sentido mentado de cosas sobre la Cámara será el mismo o puede ser mucho peor.

Al respecto, se podrá argumentar que el único informe cumple con la transparencia en lo cuantitativo, pero no en información disponible o sea cualitativa mejor dicho sustantiva. Lo que contraviene lo estipulado en la LTAIPG y sus criterios acerca de transparentar el manejo de los recursos federales. Razón por la cual a los informes anuales de la UE, JCP y GP deberían de agregarse, las solicitudes de información que contengan todas las preguntas de los Principales (en un anexo), las facturas que den cuenta del ejercicio presupuestal, los *portales electrónicos* donde se puedan localizar la información (es más que esté habilitada electrónicamente, en formatos *word o pdf*), etc.

En concreto se necesita reformar el diseño institucional, primero desde la Constitución, la LTAIPG y el reglamento respectivo de manera profunda y seria que sacuda a los racionalmente opacos de la lógica oportunista y retórica. Para que la LTAIPG sea la regla formal cabeza de serie que determine qué información es clasificada como reservada, ya que al considerarse de manera ambigua: “...y en los términos que fijen las leyes” ó “la que por expresa de una ley sea

considerada...” estas frases dan margen de maniobra a los Agentes estratégicos y oportunistas para mantener el estado de cosas y maximizar la incertidumbre y sus respectivos espacios de incertidumbre que de ello se generan, frente a los Principales, así pues, se insiste, se debe reformar para enriquecer a la transparencia y motivar el acceso a la información pública y dar a la fiscalización mayor autonomía para saber el destino final de cada recurso que gastan los GP .

Sin exagerar, sobre los informes de los GP se podrá aducir que están disponibles en los archivos de la Secretaría General de la Cámara, no obstante, como sujetos obligados tienen el compromiso de hacerlos públicos y ponerlos a disposición de los Principales en el portal electrónico de la Cámara de Diputados, para que tengan acceso a ellos, sin que medie solicitud de información alguna, lo cual no sucede, ya que no lo están, es más por qué están a reserva de lo que determine el Órgano Rector.

Además, se podrá plantear que depositarlos en la *web* significa cumplir con la transparencia, sin embargo, se crea una disociación entre temporalidad y acatamiento sobre lo determinado en la LTAIPG, para hacer entrega de la información producida sobre el ejercicio de los recursos federales, por los Agentes en este caso por medio de la JCP y los GP. Es decir, si no son sustantivos en información, la generalidad será la que oprima el verdadero acceso a la información y de cobijo a la simulación, opacidad y no transparencia del dinero público.

La cuestión aquí es preguntarse si hay algún tipo de incentivo sancionador, por la entrega extemporánea, que llamaríamos manejo discrecional de los recursos financieros y resguardo de información (como la hace el Coordinador Parlamentario). Existe pero tiene un límite que favorece la racionalidad estratégica y oportunista de los Agentes (que paradójicamente, ellos diseñan), como se señala el artículo 114 constitucional sobre el juicio político.

El cual sólo procede y tiene efectos procedimentales de sanción, durante la gestión y dentro de un año después, esto quiere decir que los Agentes representativos, puede hacer uso de la fragmentación normativa y orgánica, para distribuir responsabilidades que respondan otros, es decir, que cubra y hasta rebase esa temporalidad, para evitar este procedimiento, más cuando pretende maximizar sus rentas públicas con otro cargo público de elección popular o designación en la administración pública federal, local ó municipal.

Siendo más laxos al revisar y analizar las consideraciones y recomendaciones de la ASF sobre las auditorías financieras a la Cámara de Diputados en particular a los GP y los recursos que aprueba la JCP se mostró en los dictámenes la orientación a dichas recomendaciones por

parte de la ASF debido a que las leyes y normas administrativas, se orientan muchas de la veces para favorecer decisiones que están a favor de la discrecionalidad y opacidad que diluyen a la transparencia dejándola sólo como un ideal inalcanzable en saber y conocer principalmente el destino y asignación de los recursos financieros a los GP.

Es más, la simulación es pieza clave de una política de transparencia que la Cámara de Diputados, su JCP y GP no cumplen, misma que se maximiza al atar a la ASF y su actuar fiscalizador a las condiciones de los Agentes políticos, es decir, la LTyrDCF en el art. 15 fracción X es clara en señalar sobre las responsabilidades que tienen los servidores públicos con el resguardo de la información –más cuando tienen el carácter de reservada–, y su contribución para apoyar las labores de la ASF al momento de que está fiscaliza las cuentas públicas: ***“La ASF tendrá acceso a la información que las disposiciones legales consideren como de carácter reservado, confidencial o que deba mantenerse en secreto, cuando esté relacionada directamente con la captación, recaudación, administración, manejo, custodia, ejercicio, aplicación de los ingresos y egresos federales y la deuda pública, estando obligada a mantener la misma reserva o secrecía, hasta en tanto no se derive de su revisión el fincamiento de responsabilidades.”***⁴⁹¹

No obstante, sobre la información solicitada por parte de la ASF la única constante fue la escasez, ya que no se le permitió acceder a la documentación de los gastos financieros de los GP en cada una de las cuentas públicas fiscalizadas lo que no permitió hacer más laxas dichas cuentas. En ese sentido, queda claro que los Agentes políticos que actúan por medio de los GP y la JCP, no cumplen con las reglas formales establecidas, no sólo para ser transparentes, si no en la generación y resguardo de información generado en la asignación y gasto del dinero público lo que impide una fiscalización eficaz y eficiente donde la ASF es la menos culpable ya que esta impedida y atada a las condiciones institucionales de los Agentes políticos.

Lo que si hacen ceremonialmente los Agentes es cumplir de manera cabal los criterios de asignación de subvenciones, sin embargo, como se ha dicho no cumplen con lo estipulado en la LTAIPG debido a que hay resistencias organizacionales e institucionales, sólidas a los cambios (si existen son simulados o cuidadosamente diseñados a modo de no perjudicar a ningún Agente) que impiden saber y conocer los destinos del dinero público. Lo que lleva a señalar que el diseño institucional se conforma en aras de cuidar intereses colectivos e individuales de los Agentes que

⁴⁹¹ Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, op. cit., p. 9.

actúan racional, estratégica y oportunistamente con base, en la razón de Estado, y lo débil de las sanciones punitivas y de responsabilidad administrativa como muestran la propia Constitución, leyes respectivas, y normas administrativas.

Ahora bien, lo dicho arriba se debe a las decisiones (institucionales) y acciones (organizacionales) siguientes:

- a) Los GP desvían los recursos públicos (asignados y aprobados originalmente) de una partida a otra, ajena a la función legislativa. Donde los actores políticos y administrativos deciden actuar discrecionalmente.
- b) Los gastos médicos a favor de un solo Agente perteneciente a un GP, y a falta de comprobación de dichos gastos, la falta de solvencia se descuenta al GP en vez de hacerse al diputado directamente, por lo que hace a este caso particular.
- c) Sobre la comprobación de las subvenciones de los GP el Coordinador Parlamentario cumple con el comprobante del depósito de la transferencia electrónica que expide el sistema y el acuse de recibo del Coordinador para la “RDC y transparentar” los recursos económicos del GP. Sin embargo, la ASF quiso acceder a dicha información una y otra vez, en lo particular de las cuentas públicas auditadas a la LX Legislatura, pero fue negado su acceso, por el impedimento y reserva de información. Lo que permite concluir, el gran dilema de ser juez y parte al momento de fiscalizar las cuentas públicas de los GP.

Caso contrario, la Contraloría interna de la Cámara de Diputados –se puede aducir que son sus funciones, desde luego–, revisa cada 6 meses los ingresos de cada GP recibidos por concepto de subvenciones y los gastos realizados, mismos que analiza e informa de manera directa a cada Coordinador Parlamentario los resultados de cada revisión, indicando las medidas preventivas y correctivas que considere necesarias, con el propósito de mejorar los controles internos y transparentar la aplicación de los recursos asignados. No obstante, esta autoridad se sujeta a los racionalmente opacos, ya que no puede hacer alusión a un GP en particular en sus informes semestrales y anuales sobre la administración de las subvenciones otorgadas que a su vez debe informar a la CDPyTL de la Cámara.⁴⁹²

⁴⁹² Cfr en *Norma para Regular la Transferencia y Control de Recursos Financieros asignados a los Grupos Parlamentarios de la Cámara de Diputados*, en Normatividad Administrativa de la Cámara de Diputados, México, 2009, p. 201. En especial los artículos 16, 17 y 18.

Es decir, la información que genera pasa a su reserva y resguardo por parte de dicha Contraloría, misma que no compatibiliza con la ASF en la función fiscalizadora lo que impide la eficacia de las cuentas públicas. Es más dicha decisión y acción deja endeble la rendición de cuentas, fiscalización y ante todo a la transparencia del dinero público, ya que los Agentes en la LTAIPG han cuidadosamente diseñado sobre información reservada. Lo que podríamos llamar la trampa institucional de la transparencia, ya que el art. 14 fracción I, dice: “La que por disposición expresa de una Ley sea considerada confidencial, reservada, comercial reservada o gubernamental confidencial.”⁴⁹³ Esta fracción maximiza el absolutismo de la opacidad, discrecionalidad y no transparencia de los Agentes Políticos racionalmente opacos para no dar a conocer el ejercicio del dinero público de cada uno de los GP.

- d) Un ejemplo del párrafo precedente, son las subvenciones especiales como se mostró en las auditorias referentes a las transferencias hechas por la Cámara. En otras palabras, la ejecución presupuestal aprobada se altera con base en traspasos discrecionales de los tomadores de decisión sobre dichas subvenciones. Es más, se aprueban recursos adicionales a los aprobados en el proyecto de egresos de la Cámara, para los GP por parte de la JCP por subvenciones especiales.
- e) Lo ha tejido el camino hacia recursos públicos remanentes de una cuenta pública a otra, es decir, se puede incorporar lo no gastado de 2007 a 2008, es decir, no se devuelve el dinero público no ejercido a la tesorería de la federación. A pesar de la reforma administrativa de 2008 que impide el traspaso de subvenciones. Sin embargo, quedo que esta se debe sujetar a lo que acuerde y disponga la JCP o el Comité de Administración. En lenguaje sencillo, claro y directo es la construcción de la excepción y omisión deliberada.
- f) Lo último tiene su ejemplo con una de las cuentas públicas donde los ingresos de las cuentas de los GP se debieron a los rendimientos bancarios y otros ingresos financieros. Donde la excepción y discreción de la JCP y sus Coordinadores Parlamentarios como tomadores de decisiones pueden obtener ingresos de dichas cuentas, cuando el presupuesto no tiene ese fin público, es decir, no se puede disponer del presupuesto de dicha manera.

⁴⁹³ *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, Op. cit., p. 6.*

Lo que permite deducir que hay una pretensión a la manutención de una transparencia clara y confusa, para conocer y saber sobre la asignación y la transparencia de esos recursos financieros ejercidos por los GP y aprobados por la JCP. Lo grave de todo lo anterior y a destacar es que la Contraloría Interna al hacer sus observaciones, sólo se encarga de dar a conocer el gasto ejercido general de los GP sin especificar las siglas de dichos grupos lo que lleva a preguntar por qué resguardan dicha información cuando es exigible a la administración pública federal, estatal y municipal. En otras palabras, es nodal cuidar lo exógeno y exigir lo exógeno. Contraviniendo una y otra vez lo que se considera en la LTAIPG como información pública.

Por ejemplo, la auditoría del 2009, realizada por la ASF. El resultado de tal ejercicio, expuso que la Cámara de Diputados, no demostró en que se gastó \$553 millones de pesos, la respuesta a esa observación por parte de la JCP correspondiente ya a la LXI Legislatura fue una devolución de \$130,025,000 de pesos a la tesorería de la federación, con eso monto queda solventada una observación, pero se deja aún un fuerte déficit de -\$422,975,000 pesos. Se subraya que de ese subejercicio financiero, también tienen responsabilidad tanto los GP de la LX y LXI Legislatura porque el dictamen de la ASF refiere todo el ejercicio fiscal de 2009.

Ante todo sobre el Coordinador Parlamentario, responsable de resguardar toda la información relativa a las transacciones de los GP sobre los ingresos y egresos asignados por medio de subvenciones, durante toda la legislatura dicha información no esta disponible por su reserva casi “absoluta”. La pregunta es quién es el responsable de dar cuentas, sí se retoma lo planteado por el artículo 114 constitucional (sobre el juicio político) sin duda, la institución, porque la entrega de la cuenta pública federal tiene una temporalidad perversa dentro del diseño institucional que da inmunidad legislativa, referente a sancionar a los Agentes políticos como se muestra en el siguiente cuadro.

Cuadro 16. Proceso, temporalidad y actuación de actores institucionales en la fiscalización de la cuenta pública federal.

Cuenta Pública 2009				
Fase I	Temporalidad	Actor Institucional primario	Decisión institucional	Actor institucional secundario
		30/06/2009	ASF	Realiza la revisión de la cuenta pública, es decir, el informe de avance de la gestión financiera de los entes fiscalizados. Sobre auditorías de desempeño.
	30/07/2009	Realiza el análisis de la cuenta pública y la entrega a la CVASF		
Fase II	30/04/2010	Cámara de Diputados	La revisión de la Cuenta Pública está a cargo de la Cámara, la cual se apoya para tal efecto en la ASF, misma que tiene a su cargo la fiscalización de dicha Cuenta. La presentación de la cuenta pública esta a cargo de la ASF.	ASF
	30/05/2010		En caso de responsabilidades de los servidores públicos. Se entiende la presentación del Informe del Resultado de la cuenta pública.	
	02/05/2010	Mesa Directiva ó Comisión Permanente	Envía la cuenta pública a la CVASF	CVASF
	04/05/2010	CVASF	Envía la cuenta pública a la ASF	ASF
	30/05/2011		Envía a la CPyCP el Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización de la Cuenta Pública con su debido análisis. Elabora y presenta a la ASF un informe que contenga observaciones y recomendaciones, de acuerdo a las atribuciones que en materia de evaluación de su desempeño le confieren la LF y RDF y demás disposiciones legales. Dicho informe deberá entregarse, a más tardar, el 30/05/2011.	CPyCP y ASF
			Debe verificar, con el apoyo de la UCyE de esta comisión que la ASF atienda las recomendaciones contenidas en dicho informe.	UEyC de la CVASF
			Además, podrá solicitar opinión a las comisiones ordinarias, por escrito o en reuniones de trabajo, sobre el contenido del Informe.	Comisiones Ordinarias
			Podrá incluir en el análisis las sugerencias de modificación a las disposiciones legales, que en el Informe presente la ASF, siempre que éstas tengan como finalidad mejorar la gestión financiera y el desempeño de las entidades fiscalizadas.	ASF
			UEyC de la CVASF	Por conducto de su Junta Directiva solicita información adicional por escrito o cita a los funcionarios de la ASF a que comparezcan ante dicha comisión o ante las mesas de trabajo que ésta forme con las comisiones ordinarias. En ese sentido práctica auditorías a la ASF.
		30/06/2011	ASF	De acuerdo a las responsabilidades de los servidores públicos. Se consideran para efecto de la Presentación del Informe del Resultado de la cuenta pública.
F			Con base en los datos disponibles al 1er y 3er trimestre del año fiscalizado.	CVASF y

	01/05/2010	ASF	Informa por medio de la CVASF (el formato de dicho informe lo aprueba esta comisión) a la Cámara de Diputados.	Cámara de Diputados
	01/11/2010			
	20/02/2011		Entrega del Informe del Resultado de la Cuenta Pública a la Cámara de Diputados.	
	02/03/2011	ASF	En caso de responsabilidades de los servidores públicos la ASF informa a los entes fiscalizados. Sobre observaciones (justificaciones y aclaraciones), recomendaciones (auditorías practicadas) y acciones promovidas (dictámenes de revisión) se amplía a dicha fecha la entrega de la cuenta pública.	Cámara de Diputados
	02/04/2011	Entes fiscalizados	Tienen dicha fecha para presentar información y consideraciones a las observaciones, recomendaciones, y acciones promovidas por parte de la ASF.	ASF
	02/08/2011	ASF	Tiene esta fecha para pronunciarse sobre la información y consideraciones de los entes fiscalizados.	Entes fiscalizados
	12/08/2011		Para fincar responsabilidades administrativas sancionatorias para evitar la prescripción de las acciones legales correspondientes.	
	30/09/2011	CPyCP	Es facultad exclusiva de esta comisión la elaboración del dictamen de la Cuenta Pública de cada ejercicio fiscal. Para ello, debe considerar el Informe que la CVASF así como el contenido de la Cuenta Pública. Esta Comisión deberá aprobar el proyecto de dictamen y presentarlo al Pleno, para su votación y aprobación. La aprobación del dictamen no suspende el trámite de las acciones promovidas por la ASF mismas que seguirán el procedimiento previsto en la LFyRDF.	CVASF y pleno de la Cámara de Diputados
	31/10/2011		Sin embargo, la constitución política especifica una fecha distinta para la aprobación del dictamen de la cuenta pública.	

Fuente: Elaboración propia.

Acrónimos:

1. ASF (Auditoría Superior de la Federación)
2. CVASF (Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación)
3. CPyCP (Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública)
4. UEyC de la CVASF (Unidad de Evaluación y Control de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación)

La inmunidad institucional para los Agentes políticos de acuerdo a la temporalidad de la cuenta pública, por ejemplo, del 2009. El Agente integrante de la LX Legislatura inicio su función representativa el 1 de septiembre de 2006 para concluir el 31 de agosto de 2009. En ese sentido, si el transcurso del tiempo sancionador, es de un año, que sería el 31 de agosto de 2010, y la Cuenta Pública se dictamina a finales del año 2011. El resultado del efecto sancionador queda literalmente impune y los costos de transacción se vuelven cuantiosos para la institución y los Principales de seguir el tejido institucional actual a favor y en razón de ser racionalmente opaco.

Es decir, el procedimiento de juicio político sólo puede iniciarse durante el período en el que el servidor público desempeñe su cargo y dentro de un año después. Y las sanciones correspondientes se aplicarán en un período no mayor de un año a partir de iniciado el procedimiento como especifica el art. 114 constitucional. Ahora en darse el caso del juicio político influye la composición del pleno ya que al darse la votación legislativa la mayoría puede hacer coalición contra un rival político. Ante dicho escenario, la importancia y vigencia de la plataforma *ex-ante*, *simultánea* y *ex-post* se vuelve funcional en el sentido de ejercer, el DAIP para que los Principales en su relación de incertidumbre con el Agente se diluya en lo posible, y poder ir erosionando el oportunismo y la autocomplacencia deliberada con la transparencia clara y confusa de los racionalmente opacos.

Así pues, el problema sobre la fiscalización de la cuenta pública, es que tanto la ASF y la Contraloría Interna están atadas de manos. A la primera no se le permite el acceso a la información sobre el gasto de los GP a pesar que la LTYRDCF en el art. 10, fracción X refiere:

“La ASF tendrá acceso a la información que las disposiciones legales consideren como de carácter reservado, confidencial o que deba mantenerse en secreto, cuando esté relacionada directamente con la captación, recaudación, administración, manejo, custodia, ejercicio, aplicación de los ingresos y egresos federales y la deuda pública, estando obligada a mantener la misma reserva o secrecía, hasta en tanto no se derive de su revisión el fincamiento de responsabilidades.”⁴⁹⁴

Lo anterior se articula en un sentido opuesto, es decir, en el supuesto que se le permita el acceso a dicha información sobre sus funciones fiscalizadoras:

“Cuando derivado de la práctica de auditorías se entregue a la ASF información de carácter reservado, confidencial o que deba mantenerse en secreto, ésta deberá garantizar que no se incorpore en los resultados, observaciones, recomendaciones y acciones promovidas de los informes de auditoría respectivos, información o datos que tengan esta característica. Dicha información será conservada por la ASF en sus documentos de trabajo y sólo podrá ser revelada al Ministerio Público, cuando se acompañe a una denuncia de hechos o a la aplicación de un procedimiento resarcitorio, en este último caso, a las partes que participen.”⁴⁹⁵

⁴⁹⁴ *Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, op. cit.*, p. 6.

⁴⁹⁵ *Ibid.*

No obstante, como se ha visto no se le permite el acceso a la información a dicha autoridad fiscalizadora lo que afecta su dictamen sustantivo. Es más la Contraloría Interna al reservar dicha información es coparticipe de los Agentes Políticos contradiciendo sus propias funciones, es decir, su carácter interorganizacional de colaboración con la ASF. Como señala el manual de organización de la Cámara de Diputados: “Colaborar con la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación de la Cámara en los procedimientos que se establezcan para la revisión de la Cuenta Pública.”⁴⁹⁶

La cuestión central es qué sucedió con el órgano fiscalizador interno de la Cámara de Diputados, es decir, con la Contraloría Interna y la información acerca de la fiscalización realizada por ésta a los GP en esta legislatura. Para esclarecer el papel y los resultados de sus auditorías. Claro que esta segunda autoridad fiscalizadora esta atada a los intereses de los Coordinadores Parlamentarios y Agentes Políticos que diseñan las leyes, reglamentos, normas administrativas y manuales para dispersar la fiscalización, la generación de información y simular transparencia con el gasto público de los GP.

Con todo lo anterior, queda claro que a pesar que la transparencia hablando teóricamente exige una nueva lógica sobre lo que acontece en las instituciones y su vida organizacional, y más cuando hay manejo de recursos financieros, aún las resistencias institucionales a los cambios se hacen evidentes, donde los Agentes se autoprotegen diseñando las reglas formales para maximizar su reserva con tal de proteger sus intereses y rentas, sin erosionar a fondo la endogenización que hay con la transparencia claroscuro y confusa desde la JCP que descansa en los GP.

Es más ese blindaje institucional se maximiza cuando al delegar funciones que la fragmentación normativa y orgánica les permite, elevan su capacidad y poder de maniobra en el resguardo de información financiera, que no dañe intereses particulares y colectivos que cuidan rentas inmediatas (político-electoral), y dos, para no ofrecer en su carácter de representantes políticos una rendición de cuentas y transparencia más laxas y sustantivas de sus funciones públicas referente al ejercicio del dinero público.

Lo cual no puede darse o aspirarse ya que la máxima se orienta por la razón de Estado, plasmada en el diseño institucional donde la información es reservada por una serie de motivos

⁴⁹⁶ *Manual de organización de la Cámara de Diputados*, publicado en la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados en su núm. 3192-B el 1 de febrero de 2011, p. 93.

nada claros por parte de la JCP y GP en las auditorias realizadas por la ASF. Sin embargo, la información que sí se hace pública, está cargada hacia la maximización a las versiones públicas, como muestra las actas de la JCP que no suman anexos; en otras palabras, las actas parecen responder a la inmediatez (simulación informativa) y no a la trascendencia informativa (disponibilidad de todo tipo de documentos) que abra el abanico y genere aire fresco a la transparencia, para que no sean las solicitudes de información las detonantes de la transparencia legislativa sino que la endogenización de los Agentes con la política de transparencia, sea la que oriente dicha vía o canal entre el Agente y el Principal.

Siguiendo con la información disponible en el portal electrónico de la Cámara puede observarse sobre la gestión financiera ejercida sobre viajes oficiales de los Agentes y burócratas de la Cámara, sólo están en red los informes disponibles que refieren: lugar, motivo e integrantes, pero en gastos ejercidos la información es inexistente. Y acerca de las reuniones previas del Órgano Rector para diseñar el orden del día que va a llevar en sus sesiones, sobre el tipo de solicitudes de información y las decisiones a seguir sobre la clasificación de la información, tampoco hay información, y por ende las declaraciones patrimoniales en la LX Legislatura, también brillan por su ausencia.

En ese orden de cosas, conviene retomar el argumentado de uno de los autores citados, por supuesto parafraseando, la balanza se mece entre los “racionalmente opacos” y los “racionalmente transparentes” donde la única manera de aceptar racionalmente el cambio a la transparencia es calculando que los costos de ser opacos comienzan a ser más altos que los costos de hacerse transparentes. Para que ello, sea posible lo que hace falta en el diseño institucional, es una reforma seria y profunda de las reglas formales para evitar que a través de los canales institucionales se permita la transparencia claroscuro, confusa y simulada, además de elevar los procedimientos de sanción a los servidores públicos (en este caso el juicio político) que aún ponen por encima de sus condiciones contextuales su resistencia y opacidad endógena a los cambios –imprescindibles en las instituciones–, y en las organizaciones como la legislativa.

Por tanto, si se opta por seguir por la no transparencia y la autocomplacencia con la opacidad puede ser contraproducente, por ejemplo, si un Agente aspira a un cargo público, en el mercado político, ser opaco puede ser el argumento del adversario político para sobreexponerlo ante los Principales y así evitar sus aspiraciones y posibilidades en los cargos electivos. Lo que hace trascendental atender a la transparencia que ser opaco, si se observa desde un sentido

mentado de cosas de los Principales para maximizar la escasa confianza y credibilidad pública sobre los Agentes que diseñan y deciden sobre su actividad: representativa-legislativa pública.

Lo anterior se sujeta y también depende del ejercicio del DAIP que haga el Principal como sujeto jurídico para acceder a la información para enfrentar el mercado político, más informado y optar por un voto mayormente razonado. Sin embargo, cabe insistir si el diseño institucional continúa tal cual, las problemáticas en la relación Agente-Principal se acrecentarán aún más a favor del primero, mismos que podrán continuar manejando a su favor la información en el mercado político al ofertar las políticas públicas, y más al saber que los efectos sancionadores tienen prescripción casi inmediata y que la información que se hace pública de la Cámara es escueta y mucha de ella tiene el carácter de reservada o es de difícil acceso. Por lo tanto, su comportamiento estratégico, oportunista y calculador será su mayor insumo que siga permeando su relación con el Principal, sin importar si las decisiones son sustantivas e inclusive óptimas a sus preferencias, rentas e intereses.

Así pues, la falta de transparencia de la JCP y de los GP no favorece el fortalecimiento del Estado Democrático de Derecho, donde el supuesto es que la ley debe ser respetada por todos, Agentes y Principales, lo que no sucede con estas instituciones, afectando con ello, el andamiaje y mecanismos de *accountability* y transparencia dejándolos en el letargo de la letra, diseñando cuidadosamente la maximización de las reglas formales enfocadas a reservar información, disminuir su calidad y a que el Principal se desanime en ejercer su derecho a la información y transparencia; es decir, acceder a los documentos y archivos públicos de los GP a pesar de la retórica pública.⁴⁹⁷

⁴⁹⁷ Como lo hizo el Diputado Federal del GP de Movimiento Ciudadano, Ricardo Monreal el 8 de agosto del año en curso, al denunciar que los Diputados recibieron un bono económico adicional a las subvenciones de los GP veamos: “El coordinador del Partido Movimiento Ciudadano (MC) en la Cámara de Diputados, Ricardo Monreal Ávila, y su bancada devolvieron a la Tesorería de la Federación 15 millones de pesos que les otorgaron el pasado 7 de octubre como una aportación económica extra autorizada por la Secretaría General de San Lázaro, y que, afirman, recibieron todas las bancadas por aprobar la Reforma Energética.

Si a cada una de las siete fracciones parlamentarias le hubieran entregado dicha cantidad, el gasto total habría sido de unos 105 millones de pesos. Sin embargo, en la Cámara de Diputados hay grupos con más representación, como es el caso del Partido Revolucionario Institucional (PRI), que tiene 213 legisladores, mientras que el MC tiene 20. Esta información se añade a la denuncia, que desde la tribuna de la Cámara de Diputados, realizó la legisladora Zuleyma Huidobro González, también de MC, quien acusó a los diputados del PRI, del Partido Acción Nacional (PAN), del Partido Verde Ecologista de México (PVEM) y del Partido Nueva Alianza (Panal) de recibir dinero a cambio de su voto en favor de la Reforma Energética.

Hace cinco días, la Diputada Huidobro González acusó que los legisladores recibieron bonos especiales por cada votación estructural que aprueban. Ninguno de los diputados del PRI, PAN, PVEM y Panal respondieron a la denuncia de la legisladora. “Ojalá alguien en esas curules me pueda decir si del bono especial que les van a dar por aprobar esta reforma en algún momento por no haber llegado en la mañana y no estar en el quórum reglamentario, se

De continuar así, y sin tono alarmista, puede que la transparencia después de todo sea inútil, y en consecuencia afecte seriamente la poca o mucha reciprocidad y cooperación que hay entre el Estado Democrático de Derecho, las Instituciones, los Agentes y Principales. Sin duda, en este momento, la principal responsabilidad recae en el Senado de la República y posteriormente en la Cámara de Diputados y en su JCP y GP por el simple hecho que sus integrantes ejercen un cargo de alta responsabilidad pública que determina la conducción pública y privada de todos los Principales que forman parte de las dinámicas políticas, económicas y sociales de este país.

En otras palabras, si la razón de Estado es el pretexto de cálculos políticos –contrario a la apertura de información y transparencia de los asuntos públicos, que está **por cumplir 13 años** de su aterrizaje formal y de abrirse a cualquier Principal, con todas sus reformas, más allá, de sus límites territoriales–, el sistema de transparencia, rendición de cuentas y fiscalización también puede verse afectado en su calidad, eficiencia y eficacia, es decir, en contar con un *enforcement*

les va a descontar algo”, dijo la legisladora sin recibir respuesta. También aclaró que no se trata de las subvenciones ordinarias para los grupos parlamentarios, sino “bonos especiales” que se han repartido a todos los grupos parlamentarios luego de la aprobación de las leyes Laboral, de Telecomunicaciones, la Fiscal, la Financiera y la Energética.

Ahora, el tema resurgió tras la denuncia de Monreal Ávila. El 15 de octubre de 2013, relató el legislador, intentó reintegrar una aportación de 7 millones a la Tesorería de la Cámara de Diputados, pero no le fue aceptado el reintegro. Este jueves, y luego de dos intentos más por regresar un total de 15 millones a la caja general de la Cámara de Diputados y ser rechazado, Ricardo Monreal recurrió a Irene Espinosa Cantellano, quien es la titular de la Tesorería de la Federación, a quien envió un escrito donde plantea las razones por las que pide reintegrar los recursos extras que no corresponden con la partida de recursos correspondiente a Movimiento Ciudadano.

El escrito refiere que desde el 15 de octubre de 2013 se registraron depósitos extraordinarios a las llamadas subvenciones de la fracción, que en varias ocasiones intentó devolver en la Cámara de Diputados sin éxito alguno. Añade que el último depósito bancario recibido por MC fue por 3 millones de pesos, adicionales a las subvenciones ordinarias, y coincidió con la votación de la Reforma Energética en San Lázaro el pasado fin de semana. La Tesorería de la Federación, a su vez, aceptó el documento entregado por Monreal y, de acuerdo con el propio legislador, les dirá cual es el procedimiento para realizar la devolución de cheques, lo que en breve informará a la bancada de Movimiento Ciudadano.

De acuerdo con el legislador zacatecano, quien votó en contra de la Reforma Energética durante todos los debates, en plena discusión de ese cambio constitucional se les depositaron 3 millones de pesos por “subvención extraordinaria” sin ningún motivo para hacerlo. Esa cantidad se sumó entonces a otros 12 millones que habían sido depositados desde el año pasado y que coincidieron con las aprobaciones de reformas estructurales. Por esa razón, dijo, el partido Movimiento Ciudadano acudió ante la Tesorería de la Federación para que se les indique cómo hacerlo.

Datos de la prensa nacional plantean que se desconoce si la semana pasada, como sucedió en el caso de Movimiento Ciudadano, el resto de los partidos recibieron una partida especial por su trabajo legislativo. PRECIADO DICE QUE NO SE DIO BONO A SENADORES. El presidente de la Junta de Coordinación Política del Senado, Jorge Luis Preciado, dijo que en la Cámara alta no se entregó ningún bono a los legisladores por haber aprobado la Reforma Energética. En entrevista a medios, Preciado expresó “es una fregadera, a nosotros nos pagan por hacer el trabajo legislativo, parlamentario y político. Nos pagan bien, no debe haber ningún apoyo adicional, de ningún tipo a ningún legislador”. Añadió, “no se dio ninguna partida y estoy seguro que ningún senador se hubiera atrevido a recibir ni un peso adicional a su salario”. A pregunta expresa sobre si en su bancada seguían habiendo partidas discrecionales como las que repartían, contestó, “Ya no le muevan, eso ya se acabó, ya hicimos toda una reingeniería administrativa”. Consultado en el portal electrónico www.sinembargo.mx/07-08-2014/1081093 el 25 de agosto de 2014.

fuerte con poder de decisión institucional referente a su capacidad sancionatoria desde luego con sus respectivos contrapesos.

Cierto que se ha otorgando autonomía constitucional al IFAI⁴⁹⁸ para disipar las resistencias que aún se encuentran endogenamente en instituciones como la Cámara de Diputados, JCP, GP y sus Agentes representativos para hacer pública la información, no obstante, habrá que estar pendientes sobre el diseño de la ley secundaria que dará forma y alcance a dicha reforma constitucional. Por otro lado, acerca de la ASF se ha discutido sobre su autonomía constitucional más allá de su autonomía técnica y de gestión, y los alcances que tiene sobre el dictamen de la cuenta pública que se ha observado esta sujeta a las consideraciones de los Agentes políticos.

En ese sentido, el entonces auditor superior de la federación Arturo González de Aragón expreso en el seminario titulado: “*Autonomía constitucional de la Auditoría Superior de la Federación*”⁴⁹⁹ celebrado el 17 y 18 de agosto de 2009 en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. La parte sustantiva que requiere la ASF referente a los dictámenes de la cuenta pública bajo un esquema de pesos y contrapesos y ante todo que se deslinde a la ASF de su sujeción a la Cámara, veamos:

“Si bien es cierto que estas reformas significan un avance importante, aún quedan acciones pendientes que deben ser impulsadas para lograr un mayor fortalecimiento de los procesos de rendición de cuentas y fiscalización superior, entre las que destacan:

1. Otorgar a la ASF autonomía constitucional en el ejercicio de sus funciones, sin afectar las facultades de la Cámara de Diputados en materia de revisión y dictamen de las Cuentas Públicas.
2. Hacer vinculatorias las observaciones-acciones de las auditorías al desempeño que se practiquen, con las responsabilidades de los servidores públicos.
3. Dotar a la ASF de facultades para fincar directamente responsabilidades administrativas sancionatorias a los servidores públicos que incurran en conductas irregulares, sin menoscabo de las atribuciones con que cuenta en la materia la Secretaría de la Función Pública.
4. Iniciar las revisiones a partir del mes de enero siguiente al cierre del año fiscal, con el fin de ampliar la capacidad auditora de la Institución.
5. Aprobar, como asignación anual de recursos para la ASF, un porcentaje del Presupuesto de Egresos de la Federación correspondiente al año anterior, toda vez que éste es la materia sustantiva de sus funciones.
6. Sujetar a la ASF, como cualquier entidad pública, a los procesos de transparencia y rendición de cuentas, y a un proceso externo de fiscalización que sea profesional e independiente. En la ASF entendemos el tamaño de nuestro compromiso, y por ello, sabemos lo que somos y lo que no podemos ser. No podemos ser fábrica de indulgencias plenas; no podemos ser instrumento de la lucha partidista; no podemos ser complacientes con el poder político; no podemos expedir cheques en blanco a favor de nadie; no debemos buscar una rentabilidad particular mediante el intercambio de complacencias; y no debemos trabajar por consigna para afectar o favorecer intereses particulares, porque comprendemos, que nuestro único compromiso es con México y es con la verdad.”⁵⁰⁰

⁴⁹⁸ En ese sentido, esta en curso una séptima reforma a la LTAIPG para dar cauce hasta dónde podrá actuar el IFAI en el DAIP, protección de datos personales y otras consideraciones sobre la transparencia y documentos públicos. Además de crear una Fiscalía anticorrupción, lo que queda en veremos...

⁴⁹⁹ Que dio como resultado el libro de John M. Ackerman y Cesar Astudillo (coords.), *La autonomía constitucional de la Auditoría Superior de la Federación*, México, ASF y UNAM IIIJ, México, 2009.

⁵⁰⁰ *Op. cit.*, pp. 7, 8 y 12.

Lo que sería saludable no solo para la ASF si no para la misma Cámara de Diputados ya que el diseño actual le permite actuar como juez y parte sobre la fiscalización de la cuenta pública como se observo párrafos arriba. Ahora bien, si es posible su autonomía no hay duda que las auditorias y resultados de las cuentas públicas, serán más eficaces para dichos actores, opinión pública y ante todo para los ciudadanos interesados o no en la cosa pública. Más cuando se destinan, gastan y fiscalizan recursos públicos donde todos participamos y nos vemos involucrados en la aportación y recaudación fiscal directa e indirectamente.

Y dado que la transparencia y el proceso de auditoría de los recursos públicos. En su actual diseño son endebles y no pueden pasar la frontera de la simulación y ficción a la que aluden los Agentes como recurso retórico. Por consiguiente, los cambios y efectos necesitan y deben abarcar la inmediatez y trascendencia institucional de manera eficiente y eficaz que erosionen los espacios de incertidumbre, de poder y dominación por parte del Agente Político. Dichos cambios deben ir de la mano con la actuación de los Principales en el ejercicio de su DAIP ya que de continuar en su “ignorancia asumida” entonces se apoderan de ella y asumen que los fines están dados.

Las paredes legislativas a la transparencia claroscuro y confusa se harán más sólidas. Es decir, no se podrán minar las conductas oportunistas, ni el isomorfismo institucional que pasa de una legislatura a otra. Cabe subrayar que no se piensa en un ciudadano virtuoso de la cosa pública (lo cual es utópico) si no, en un ciudadano mayormente participativo del espacio público por medio del acceso a la información, cierto, con ello no se resuelve todo, sino que es una parte nodal para combatir a los racionalmente opacos por las vías institucionales democráticas.

Ya que ante un bien escaso como la información, es mejor participar informado que perderse en la simpatía y retórica de los Agentes y sus espacios de incertidumbre que manejan a consideración del contexto político y social. A pesar de la intención deliberada de orientar el DAIP a su no ejercicio debido a la resistencia que hay a los cambios que exige la transparencia, como botón de muestra esta la solicitud de información hecha a la Cámara de Diputados.

Y su travesía de prorrogas y respuesta de la Unidad de Enlace, insatisfactoria por cierto, que llevo al recurso de revisión que dejo sin respuesta el Órgano Rector de la Cámara a la fecha (véase anexo único). Por tanto, esta en la racionalidad de los Agentes políticos el actuar oportunistamente y deliberadamente en cubrir con el manto de la simulación el resguardo y reserva de información pública donde hay ejercicio de dinero público. Es más, nos acercamos

más a una mayor opacidad legislativa y lo más grave al mito racionalizado e institucionalizado de la transparencia en su sentido asimétrico.

Por lo tanto, se finaliza y advierte cierta obviedad en dicha conclusión, sin embargo, al ser las fuentes de consulta secundarias, se es consiente que se deja abierta la puerta a la discusión y análisis de mayor profundidad para conocer y saber lo que acontece en la Cámara de Diputados. Órganos de Gobierno, Grupos Parlamentarios y funciones legislativas de los Agentes políticos, es decir, se abren algunas líneas de investigación que exploren:

- Un análisis organizacional, sobre la burocracia legislativa.
- Los alcances y límites constitucionales y jurídicos de los contrapesos cuando se es juez y parte en las decisiones públicas.
- Un análisis comparado de variables como el liderazgo, capacitación, eficiencia y eficacia en el servicio público legislativo.

V. Anexo único.

Solicitud de información

H. Cámara de Diputados

Presente

Con base en lo establecido en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en particular su artículo 3, fracciones III, XI y XIV inciso b). Solicito a este poder Legislativo, en particular a los Grupos Parlamentarios (GP) que conformaron las legislaturas: LIX, LX y LXI de acuerdo a los períodos legislativos correspondientes en la Cámara de Diputados.

La siguiente información:

1. La documentación que cada GP entrego a las auditorías practicadas por la Auditoría Superior de la Federación (ASF) sobre las subvenciones (recursos económicos) ejercidas para sus funciones legislativas, para la **presentación de la cuenta pública de los años fiscalizados** 2006, 2007, 2008, 2009, 2010 y 2011 (de acuerdo a cada período legislativo). Ya sean, en informes parciales o totales, mismos que desglosen cada capítulo de gasto (con facturas, recibos de pago, notas, etc.). Asimismo, si tuvieron observaciones y/o recomendaciones por parte de la ASF, cuáles fueron las respuestas puntuales (documentos) que entrego cada GP, con base, en cada año legislativo y legislatura a la ASF.
2. Con base en el punto anterior, también requiero la documentación que cada GP entrego ó ha entregado a la fecha, a la ASF una vez que ésta llevará a cabo la presentación del **informe del resultado de la revisión de la cuenta pública de cada año fiscalizado** 2006, 2007, 2008, 2009, 2010 y 2011 (de acuerdo a cada período legislativo) sobre las observaciones y/o recomendaciones que tuvieron cada uno de los GP acerca del destino y ejercicio de los recursos económicos (subvenciones) aprobados y excedentes que en su caso tuvieron.
3. Por último, solicito la documentación. Si hubo excedentes económicos otorgados a los GP en cada año legislativo, fiscalizado, en particular: a) a qué período legislativo y legislatura corresponden; b) cuáles fueron los montos económicos aprobados y otorgados a cada GP y; c) cuáles fueron las justificaciones para otorgar mayores subvenciones, más allá del presupuesto aprobado en el proyecto de egresos de la federación para cada legislatura y año legislativo.

Agradezco la atenta respuesta a dicha solicitud.

Anexo único... continuación



Presidencia de la Mesa Directiva

Cámara de Diputados

LXI Legislatura

Unidad de Enlace

A QUIEN CORRESPONDA

Presente

En relación a su solicitud, el Órgano Obligado Competente ha solicitado una ampliación del plazo legal en apego y con fundamento en el artículo 74 numeral 2 del Reglamento de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales de la Cámara de Diputados, **razón por la cual se le notifica que se extiende el tiempo de respuesta hasta por cinco días hábiles más, tal respuesta será enviada por este mismo medio.**

Asimismo, ponemos a su disposición los teléfonos 5628-1300 ó 01 800 718 4291 (Lada Nacional sin Costo) Ext. 8209 para atender cualquier duda o aclaración al respecto.

**Presidencia de la Mesa Directiva
Cámara de Diputados
LXII Legislatura
Unidad de Enlace**

**C.
Presente**

Palacio Legislativo de San Lázaro, 24 de Septiembre de 2013

En atención a su solicitud con número de folio **9759** recibida el 30 de agosto del año en curso, consistente en: *“Solicito la documentación que cada GP entrego a las auditorías practicadas por la Auditoría Superior de la Federación (ASF) sobre las subvenciones (recursos económicos) ejercidas para sus funciones legislativas, para la presentación de la cuenta pública de los años fiscalizados 2006, 2007, 2008, 2009, 2010 y 2011 (de acuerdo a cada período legislativo). Ya sean, en informes parciales o totales, mismos que desglosen cada capítulo de gasto (con facturas, recibos de pago, notas, etc.). Asimismo, si tuvieron observaciones y/o recomendaciones por parte de la ASF, cuáles fueron las respuestas puntuales (documentos) que entrego cada GP, con base, en cada año legislativo y legislatura a la ASF. El resto de mi solicitud se describe en el archivo adjunto.”*

Con apego a los Artículos 1, 2, 6 y 61 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental; Artículos 73, 74 y 77 del Reglamento de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales de la Cámara de Diputados, la Auditoría Superior de la Federación, hace de su conocimiento lo siguiente:

Sobre el particular le comunico que el pasado 30 de agosto el C. Víctor Hugo Patiño Vázquez, solicitó a la ASF información sobre auditorías practicadas a la Cámara de Diputados, en particular a los grupos parlamentarios con motivo de la revisión de las Cuentas Públicas de 2006 a 2011.

Conforme al procedimiento establecido en los Lineamientos en materia de transparencia, acceso a la información y tratamiento de datos personales, las unidades administrativas involucradas tienen hasta el 17 de septiembre para enviar su respuesta a la Unidad de Enlace de la ASF, fecha que rebasa el plazo señalado en su oficio, por lo que no es factible hacerle llegar la información conforme a su solicitud.

Al respecto, es importante señalar que la Unidad de Enlace de la ASF cuenta con un plazo de 20 días hábiles a partir de la recepción de las solicitudes, para emitir la respuesta a los solicitantes, en el caso que nos ocupa este lapso vence el próximo 1º de octubre.

Por lo que se refiere a la documentación “que cada GP entrega a las auditorías practicadas por la Auditoría Superior de la Federación (ASF) sobre las subvenciones (recursos económicos) ejercidas para sus funciones legislativas” es necesario precisar que dicha documentación es propiedad de los grupos parlamentarios, por lo que son éstos los responsables de permitir el acceso o negarlo con base en la clasificación que previamente hayan determinado.

Con base en el Artículo 98 del Reglamento, si la respuesta no es satisfactoria, usted cuenta con quince días hábiles a partir de la fecha de esta notificación para interponer un Recurso de Revisión ante el Órgano Rector, el cual puede ser presentado mediante escrito libre en las oficinas del mismo Órgano.

Asimismo, ponemos a su disposición los teléfonos 5036-0000 ó 01 800 122-6272 (Lada Nacional sin Costo) Ext. 55044, para atender cualquier duda o aclaración al respecto.

Anexo único... continuación

Ciudad de México., a 11 de octubre de 2013.

Órgano Rector de la
Cámara de Diputados
Presente

Asunto: Recurso de revisión

Con base, en el Reglamento de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales de la Cámara de Diputados, que especifica en su artículo 15, fracciones VIII, XVII y XX algunas de las facultades del Órgano Rector referente a la transparencia, acceso a la información pública y protección de datos personales, y su artículo 98, numerales 1, 2, 3 y 4 sobre la interposición del recurso de revisión.

De acuerdo a lo arriba citado, solicito, la revisión de la resolución emitida por la Unidad de Enlace de esta Cámara de Diputados, con fecha 24 de septiembre del año en curso, a la solicitud de información con folio: 9759, ya que no es nada satisfactoria su respuesta a mi solicitud de información. Al respecto el reglamento citado, señala en sus artículos 47, fracción IV, 51 numeral 1, y 54 numeral 1, fracción IV, sobre la generación y resguardo de información de los Grupos Parlamentarios.

En tal sentido, quiero señalar de acuerdo al citado reglamento que especifica en su artículo 74, numerales 1, 2 y 3 acerca de las solicitudes de información recibidas por la Unidad de Enlace de esta Cámara de Diputados, sobre los plazos legales, estos no correspondieron de acuerdo a lo que señala en dichos numerales, ya que mi solicitud para llegar a la resolución de la Unidad de Enlace, tuvo la siguiente temporalidad, de acuerdo a los siguientes hechos:

- a) Mi solicitud ingreso al sistema de información de la Cámara de Diputados a través de su portal electrónico, el 29 de agosto del año en curso, y se hizo efectiva el día siguiente.
- b) La respuesta a dicha solicitud, solicitó una prórroga de la Unidad de Enlace de 5 días hábiles para su respuesta.
- c) La respuesta a mi solicitud llegó hasta el 24 de septiembre del año en curso.

En consideración, referente a los incisos a) y b) sí mi solicitud ingreso el 30 de agosto de este año, la respuesta sumada a la prórroga; debió ser el 19 o 20 de septiembre del año en marcha. Sin embargo, no fue así ya que la respuesta llegó hasta el 24 de septiembre abarcando, 4 días más de los plazos legales. Lo que a consideración maximiza la aplicación del numeral 3 del artículo 74

del reglamento citado. Es más, la Unidad de Enlace en la solicitud de prórroga dejó ambigüedad ya que lo hizo con fecha abierta, lo cuál me parece una omisión, insistió que no atiende los plazos legales.

Ahora bien, la respuesta a mi solicitud es totalmente ambigua, en el párrafo cuarto: “Conforme al procedimiento establecido en los Lineamientos en materia de transparencia, acceso a la información y tratamiento de datos personales, las unidades administrativas involucradas tienen hasta el 17 de septiembre para enviar su respuesta a la Unidad de Enlace de la ASF, fecha que rebasa el plazo señalado en su oficio, por lo que no es factible hacerle llegar la información conforme a su solicitud.”⁵⁰¹

La respuesta no es nada satisfactoria ya que los tiempos legales, aun no terminaban en tiempo y forma, como se especifica arriba. Es más, no es nuevamente clara la Unidad de Enlace en detallar a quien corresponde, el rebase del plazo que de ninguna manera se rebasó. A ello, se suma la misma respuesta en el párrafo sexto que tiende a hacer más explícita la omisión, ya que menciona:

“Por lo que se refiere a la documentación “que cada GP entrega a las auditorías practicadas por la Auditoría Superior de la Federación (ASF) sobre las subvenciones (recursos económicos) ejercidas para sus funciones legislativas” es necesario precisar que dicha documentación es propiedad de los grupos parlamentarios, por lo que son éstos los responsables de permitir el acceso o negarlo con base en la clasificación que previamente hayan determinado.”⁵⁰²

El párrafo citado, no es nada claro ya que deja abierta la puerta una vez más, a la ambigüedad, ya que sólo menciona que los Grupos Parlamentarios, son los responsables de permitir el acceso a la información o negarla, no obstante, no hay una respuesta de una sola palabra, si ó no han permitido el acceso a la información que es pública.

Por tanto, solicito a este Órgano Rector una respuesta puntal a mi recurso de revisión ya que no se cumplió con los plazos legales. Sin más por el momento, agradezco su atención, por último, anexo mi solicitud de información y la respuesta de la Unidad de Enlace.

Atentamente.

C. Víctor Hugo Patiño Vázquez⁵⁰³

⁵⁰¹ Presidencia de la Mesa Directiva Cámara de Diputados LXII Legislatura Unidad de Enlace, Palacio Legislativo de San Lázaro, 24 de Septiembre de 2013, p. 1.

⁵⁰² *Ibid.*

⁵⁰³ Se omite la dirección personal misma que si esta en el original.

VI. Bibliografía

A. Almond, Gabriel, *Una disciplina segmentada. Escuelas y corrientes de las ciencias políticas*, México, FCE y Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C, 1999.

A. Shepsle, Kenneth, S. Bonchek, Mark, *Las formulas de la política. Instituciones, racionalidad y comportamiento*, México, Taurus y CIDE, 2005.

ABITBOL, Pablo y Botero, Felipe, “Teoría de la elección racional: estructura conceptual y evolución reciente”, en *Revista Colombia Internacional*, núm. 62, Colombia, julio-diciembre, 2005.

ACKERMAN, M. John, “Sociedad civil y rendición de cuentas”, en *Revista Sinergia*, núm. 6, México, IEDF, noviembre, 2006.

_____, *Más allá del acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y Estado de Derecho*, México, Siglo XXI, 2008.

_____, y Cesar Astudillo (coords.), *La autonomía constitucional de la Auditoría Superior de la Federación*, México, ASF y UNAM III, México, 2009.

AGUILAR Rivera, José Antonio, *Transparencia y Democracia: claves para un concierto*, México, IFAI, (Col. Cuadernos de transparencia, 2), 2006.

ARAMBULA, Héctor y Gómez, David, “La economía de los costos de transacción. Una explicación alternativa para el estudio de las organizaciones”, en *Revista Gestión y Política Pública*, núm. 2, vol. II, México, CIDE, julio-diciembre, 1993.

ARELLANO Gault, David, “Transparencia y organizaciones gubernamentales”, en John M. Ackerman (coord.), *Más allá del acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y Estado de Derecho*, México, Siglo XXI, 2008.

ARELLANO David, Cabrero Enrique y Del Castillo Arturo, *Reformando al gobierno. Una visión organizacional del cambio gubernamental*, Miguel Ángel Porrúa, CIDE, México, 2da reimpresión, 2007

AYALA Espino, José, *Instituciones para mejorar el desarrollo. Un nuevo pacto social para el crecimiento y el bienestar*, México, FCE, 2003.

_____, *Instituciones y economía. Una introducción al neoinstitucionalismo económico*, México, FCE, 3era reimpresión, 2011.

_____, *Mercado, elección pública e instituciones. Una revisión de las teorías modernas del Estado*, Facultad de Economía UNAM y Miguel Ángel Porrúa, 1er reimpresión, 2004.

BECERRA, Ricardo, “Internet llega a la Constitución (el derecho de acceso a la información y los sistemas electrónicos)”, en Pedro Salazar Ugarte (coord.), *El derecho de acceso a la información mexicana: razones, significados y consecuencias*, México, UNAM, IFAI, 2008.

BOBBIO, Norberto, *Estado, Gobierno y Sociedad. Por una teoría general de la política*, México, FCE, décimo cuarta reimpresión, 2010.

C. NORTH, Duglass, *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993.

CABRERO, Enrique, Arellano, David y Amaya, Ma. De Lourdes, “Cambio en organizaciones gubernamentales: innovación y complejidad,” en David Arellano, Enrique Cabrero y Arturo Del Castillo, *Reformando al gobierno. Una visión organizacional del cambio gubernamental*, Miguel Ángel Porrúa, CIDE, México, 2da reimpresión, 2007.

CARBONELL, Miguel (coord.), “El derecho de acceso a la información como derecho fundamental”, en Sergio López-Ayllón (coord.), *Democracia, Transparencia y Constitución*, México, UNAM, IFAI, 2006.

_____, *Hacia una democracia de contenidos: la reforma constitucional en materia de transparencia*, UNAM, INFODF, IFAI, 2007.

CORONILLA, Raúl y Del Castillo, Arturo, “El cambio organizacional: enfoques, conceptos y controversias” en David, Arellano, Enrique, Cabrero y Arturo, Del Castillo, *Reformando al gobierno. Una visión organizacional del cambio gubernamental*, Miguel Ángel Porrúa, CIDE, México, 2da reimpresión, 2007.

CRESPO, José Antonio, “Fundamentos políticos de la rendición de cuentas”, en *Serie: cultura de la rendición de cuentas*, núm. 1, México, Cámara de Diputados LXVII Legislatura y Auditoría Superior de la Federación, 2001.

CRUZ Revueltas, Juan Cristóbal, *Moral y Transparencia. Fundamento e implicaciones morales de la transparencia*, México, IFAI, (Col. Cuadernos de transparencia, 15), 2009.

DEL CASTILLO, Arturo, “Ambigüedad y decisión: una revisión a la teoría de las anarquías organizadas”, en *Documentos de trabajo*, núm. 36, México, CIDE, 2001.

_____, “El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional: conceptos y enunciados explicativos”, en *Documentos de trabajo*, núm. 44, México, CIDE, 1997.

EL PODER Judicial de la Federación para Jóvenes. México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2006.

ELSTER, Jon, “La posibilidad de una política racional”, en León Olivé (compilador), *Racionalidad*, México, Siglo XXI, 1988.

ESCALANTE Gonzalbo, Fernando, *El derecho a la privacidad*, México, IFAI, (Col. Cuadernos de transparencia, 10), 2006.

ESCOBEDO, Juan Francisco, “Obstáculos fundacionales a la información pública estatal”, en Sergio López-Ayllón (coord.), *Democracia, Transparencia y Constitución*, México, UNAM y IFAI, 2006.

FOX, Jonathan, “Transparencia y Rendición de Cuentas”, en John M. Ackerman (coord.), *Más allá del acceso a la información. Transparencia, Rendición de Cuentas y Estado de Derecho*, México, Siglo XXI, 2008.

FRIEDBERG, Erhard, “Las cuatro dimensiones de la acción organizada”, en *Revista Gestión y Política Pública*, núm. 2, vol. II, México, CIDE, julio-diciembre, 1993.

GARDUÑO, Roberto, “Irregularidades y sin transparencia gastos de la Cámara, reporta ASF”, en *La Jornada*, México, año, núm., 19 de febrero de 2011.

GARZÓN Valdés, Ernesto, *Lo íntimo, lo privado y lo público*, México, IFAI, (Col. Cuadernos de transparencia, 6), 2006.

GOMES González, Fernando Flores, Moreno Carvajal, Gustavo, *Nociones de Derecho Positivo Mexicano*, México, Porrúa, 1986.

GÓMEZ Ponce, Francisco, Castillo Ponce, Rodolfo, *Fundamentos de Derecho*, México, Banca y Comercio, S.A de C.V, 2006.

GORBANEFF, Yury, “Teoría del agente-principal y el mercadeo”, en *Revista Universidad Eafit*, núm. 129, Colombia, enero-marzo, 2003.

GUERRERO, Manuel Alejandro, *Medios de comunicación y la función de transparencia*, México, IFAI, (Col. Cuadernos de transparencia, 11), 2006.

HARTMON M. Michael y Mayer T. Richard, *Teoría de la organización para la administración pública*, México, FCE y Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A.C, 1era reimp. 2001

HIERRO, Luis, “*La búsqueda de rentas y sus efectos en la economía y en el proceso político*”, en Departamento de Economía e Historia Económica, España, Universidad de Sevilla, 1998.

HOBBS, Thomas, *El Estado*, México, Fondo 2000. Cultura para todos, FCE, 1997.

_____, *El Leviatán*, México, FCE, 1996.

JEPPEPERSON, Ronald L., “Instituciones, efectos institucionales e institucionalismo”, en Walter W. Powell y Paul J. Dimaggio (compiladores), *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C México, FCE, 1999.

LIZARRAGA, Daniel, “La mascarada de la transparencia”, en *Revista Proceso*, núm. 1775, México, 7 de noviembre, 2010.

LÓPEZ-AYLLÓN, Sergio, Arellano Gault, David (coords.), *Estudio en materia de transparencia de otros sujetos obligados por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*, México, CIDE A.C, IFAI, UNAM, 2008.

_____, *El acceso a la información como un derecho fundamental: la reforma al artículo 6' de la Constitución mexicana*, México, IFAI, (Col. Cuadernos de transparencia, 17), 2009.

MANIN, Bernard, Przeworski, Adam y Stokes, Susan C., “Elecciones y representación”, en Dulce Campuzano (comp.), *Revista Zona Abierta*, núm. 100/101, Madrid, 2002.

MÁRQUEZ, Silva-Herzog Jesús, *El antiguo régimen y la transición en México*, México, Joaquín Mortiz, 1999.

MASCOTT Sánchez, María de los Ángeles, “Las variables electorales y del buen gobierno en la construcción de legitimidad”, en *Legitimidad y gobernabilidad democrática. Los horizontes del buen gobierno. México*, Cámara de Diputados, LIX Legislatura, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, 2006.

MÉNDEZ, Enrique, “Devolverá la Cámara de Diputados 130 millones 25 mil pesos a la Tesorería”, en *La Jornada*, México, año, núm., 29 de marzo de 2011.

MERINO, Mauricio, “El desafío de la transparencia organizacional”, en Miguel Carbonell (coord.), *Hacia una democracia de contenidos: la reforma constitucional en materia de transparencia*, México, UNAM, INFODF, IFAI, 2007.

_____, “En vísperas de la revolución informativa”, en Pedro Salazar Ugarte (coord.), *El derecho de acceso a la información mexicana: razones, significados y consecuencias*, México, UNAM y IFAI, 2008.

_____, “La participación ciudadana en la democracia”, en *Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática*, núm. 4, México, IFAI, 2003.

_____, “La transparencia como política pública”, John M. Ackerman (coord.), *Más allá del acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y Estado de Derecho*, México, Siglo XXI, 2008.

_____, “Muchas políticas y un solo derecho”, en Sergio López-Ayllón (coord.), *Democracia, Transparencia y Constitución*, México, UNAM y IFAI, 2006.

MORLINO, Leonardo, “Calidad de la democracia. notas para su discusión”, en Cesar Cansino e Israel Covarrubias (coords.), *Por una democracia de calidad. México después de la transición*, México, Centro de Estudios de Política Comparada A.C, 2007.

O'DONNELL, Guillermo, "Accountability horizontal", en Cesar Cansino e Israel Covarrubias (coords.), *Por una democracia de calidad. México después de la transición*, México, Centro de Estudios de Política Comparada A.C, 2007.

_____, "Democracia y Estado de Derecho", en John M. Ackerman (coord.), *Más allá del acceso a la información. Transparencia, Rendición de Cuentas y Estado de Derecho*, México, Siglo XXI, 2008.

_____, *La irrenunciabilidad al Estado de Derecho*, Ponencia presentada en el Seminario Internacional organizado por el Instituto Internacional de Gobernabilidad, Barcelona, Enero 22-24, 2001.

PETERS, B. Guy, *El nuevo institucionalismo. Teoría institucional en ciencia política*, Barcelona, Gedisa, 2003.

RABOTNIKOF, Nora, "El espacio público y la democracia moderna", México, IFE (Colección temas de la democracia, 1), 2003.

RAMÍREZ, José de Jesús, "Teoría de la organización: metáforas y escuelas", en David Arellano, Enrique Cabrero y Arturo Del Castillo, *Reformando al gobierno. Una visión organizacional del cambio gubernamental*, Miguel Ángel Porrúa, CIDE, México, 2da reimpresión, 2007.

REVUELTAS, Juan Cristóbal Cruz, *Moral y Transparencia. Fundamento e implicaciones morales de la transparencia*, México, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (Col. Cuadernos de transparencia, 15), 2009

RICOSSA, Ricardo "Diccionario de economía", 5ta edición en español, México, Siglo XXI, 5ta edición es español, 2007.

RODRÍGUEZ Zepeda, Jesús, "Estado de Derecho y Democracia", en *Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática*, núm. 12, México, IFE, 2003.

_____, *Estado y transparencia: un paseo por la filosofía política*, México, IFAI, (Col. Cuadernos de transparencia, 4), 2006.

RUIZ Valerio, José, "Democracia y Estado de Derecho: Una combinación difícil en el contexto latinoamericano", en *Espacios públicos*, núm. 17, vol. 9, México, Universidad Autónoma del Estado de México, febrero, 2006, Disponible en: <http://redalyc.uaemex.mx/pdf/676/67601711.pdf>

SALGADO C, Elvira, "Teoría de los costos de transacción: una breve reseña", en *Cuadernos de administración*, núm. 26, vol. 16, Colombia, Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas, julio-diciembre, 2003.

SCHEDLER, Andreas, "Neoinstitucionalismo", en *Léxico de la política*, México, FCE, 1999.

_____, *¿Qué es la rendición de cuentas?*, México, IFAI (Col. Cuadernos de transparencia, 3), 2006.

SILVA-HERZOG Márquez, Jesús, *El antiguo régimen y la transición en México*, México, Joaquín Mortiz, 1999.

UGALDE, Luis Carlos, “*Rendición de cuentas y democracia. El caso de México*”, en Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, núm. 21, México, IFE, 2003.

VERGARA, Rodolfo (compilador), *Organización e instituciones*, México, Siglo XXI y EAPDF, 2010.

_____, “El redescubrimiento de las instituciones”: de la teoría organizacional a la ciencia política. Estudio introductorio”, en James G. March y Johan P. Olsen, *El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política*, México, FCE, 1999.

_____, *La transparencia como problema*, México, IFAI, (Col. Cuadernos de transparencia, 5), 2006.

VIDAL DE LA ROSA, Godofredo, “La Teoría de la Elección Racional en las ciencias sociales”, en *Revista Sociológica*, núm. 67, año 23, México, UAM, mayo-agosto, 2008.

VILLANUEVA, Ernesto, “La protección de documentos y administración de archivos: reflexiones para una propuesta normativa”, en Miguel Carbonell (coord.), *Hacia una democracia de contenidos: la reforma constitucional en materia de transparencia*, UNAM, INFODF, IFAI, 2007.

W. Meyer, John y Rowan, Brian, “Organizaciones institucionalizadas: la estructura formal como mito y ceremonia,” en Walter W. Powell y Paul J. Dimaggio (compiladores), *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, México, FCE, 1999

W. Powell, Walter, J. Dimaggio, Paul (compiladores), *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, México, FCE, 1999.

WEBER, Max, *Economía y Sociedad*, México, FCE, decimoséptima reimpresión, 2008.

_____, *El Político y el científico*, México, Alianza Editorial, 1999.

WILLIAMSON, Oliver E., *Las instituciones económicas del capitalismo*, México, FCE, 1era edición en español, 1989.

_____, *Mercados y jerarquías: su análisis y sus implicaciones antitrust*, México, FCE, 1986.

VII. Leyes, reglamentos y documentos formales.

ACTA de instalación del Comité de Administración, Cámara de Diputados, LX Legislatura, 11 de octubre de 2006.

ACTA de la sesión de la Junta de Coordinación Política, Cámara de Diputados, LX Legislatura, 19 de mayo de 2009.

ACTA de la sesión de la Junta de Coordinación Política, Cámara de Diputados, LX Legislatura, 18 de septiembre de 2006.

ACTA de la sesión de la Junta de Coordinación Política, Cámara de Diputados, LX Legislatura, 12 de marzo de 2007.

ACTA de la sesión de la Junta de Coordinación Política, Cámara de Diputados, LX Legislatura, 16 de abril de 2007.

ACTA de la sesión de la Junta de Coordinación Política, Cámara de Diputados, LX Legislatura, 26 de noviembre de 2007.

ACTA de la sesión de la Junta de Coordinación Política, Cámara de Diputados, LX Legislatura, 2 de abril de 2008.

ACTA de la sesión de la Junta de Coordinación Política, Cámara de Diputados, LX Legislatura, 18 de agosto de 2009.

ACTA de la sesión de la Junta de Coordinación Política, Cámara de Diputados, LX Legislatura, 10 de septiembre de 2007.

ACTA de sesión extraordinaria Comité de Administración, Cámara de Diputados, LX Legislatura, 6 de noviembre de 2008.

COMUNICADO IFAI/054/11, firmado por la Presidenta Comisionada, Jacqueline Peschard, titulado: “*Persiste una deuda del legislador en materia de transparencia*”, 27 de abril de 2011.

CONSTITUCIÓN Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, Cámara de Diputados, 2014.

DICCIONARIO Anaya de la Lengua, España, Editorial Anaya, 2002.

DICCIONARIO universal de términos parlamentarios, México, Cámara de Diputados, LVI Legislatura y Miguel Ángel Porrúa, 1998.

ENCUESTA Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas (ENCUP), 2008 y 2012.

ESTATUTO de la Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados, 2000.

ESTATUTO del Servicio Fiscalizador de Carrera de la Auditoría Superior de la Federación, México, Cámara de Diputados y ASF, 2010.

INFORME anual de la Unidad de Enlace 2006, Cámara de Diputados LIX Legislatura.

_____, anual de la Unidad de Enlace 2007, Cámara de Diputados LX Legislatura.

_____, anual de la Unidad de Enlace 2008, Cámara de Diputados LX Legislatura.

_____, anual de la Unidad de Enlace 2009, Cámara de Diputados LXI Legislatura.

INFORME del resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2006, 2007, 2008 y 2009, ASF, Cámara de Diputados, 2011.

LEY de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, Cámara de Diputados, 2010.

LEY del Servicio de Tesorería de la Federación, México, Cámara de Diputados, 2007.

LEY Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares, México, IFAI, 2011.

LEY Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, México, Cámara de Diputados, 2014.

LEY Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, México, Cámara de Diputados, 2013.

LEY Federal de Transparencia y Acceso a la información Pública Gubernamental, México, Cámara de Diputados, 2012.

LEY General de Instituciones y Procedimientos Electorales, México, Cámara de Diputados, 2014.

LEY Orgánica del Congreso de la Unión, México, Cámara de Diputados, 2014.

MANUAL de organización de la Auditoría Superior de la Federación, México, Cámara de Diputados y ASF, 2011.

MANUAL de organización de la Cámara de Diputados, Gaceta Parlamentaria, núm. 3192-B, México, 2011.

NORMA para regular la transferencia y control de recursos financieros asignados a los Grupos Parlamentarios de la Cámara de Diputados, en *Normatividad Administrativa de la Cámara de Diputados, actualizada y complementada*, México, Cámara de Diputados, 2009.

REFORMA al artículo 6º constitucional que establece el acceso a la información pública como un derecho fundamental para los mexicanos, México, IFAI, 2007.

REGLAMENTO de la Cámara de Diputados, México, Cámara de Diputados, 2013.

REGLAMENTO de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, México, IFAI, 2003.

REGLAMENTO de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales de la Cámara de Diputados, México, Cámara de Diputados, 2012.

REGLAMENTO interior de la Auditoría Superior de la Federación, México, Diario Oficial de la Federación, núm. 21, 2011.

REGLAMENTO interior de la Unidad de Evaluación y Control de la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados, México, Cámara de Diputados, 2001.

REGLAMENTO para el gobierno interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, México, Cámara de Diputados, 2010.

SOBRE el clasificador por objeto del Gasto aplicable para la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, México, Diario Oficial de la Federación, 30 de mayo de 2007.