PRIMER CERTAMEN ESTATAL DE ENSAYO

EN MATERIA DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

I·T·A·I·P
Q. ROO
Por tu derecho a saber

PRESENTACIÓN

La presente publicación es el resultado del "Primer certamen de ensayo en materia de transparencia y acceso a la información pública" convocado por el Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Quintana Roo (ITAIPQROO).

El objetivo fundamental de este concurso es el de incentivar la reflexión en torno a la cultura de la transparencia, dilucidar los alcances, los beneficios y retos existentes alrededor del derecho de acceso a la información pública, como una práctica en evolución, que se presenta como herramienta clave para el ejercicio de una ciudadanía informada que coadyuve en el control de la función pública.

Esta publicación se suma a los esfuerzos de difusión y desarrollo de la cultura de la transparencia y del derecho a la información, como parte de las acciones impulsadas por el ITAIPQROO tendientes a la generación de una mayor socialización en torno a un tema tan importante para la consolidación de una sociedad democrática.

El ensayo que se hizo acreedor al primer lugar de este certamen se titula: **"Administrando el panóptico: Propuesta para la construcción de indicadores en organismos estatales de acceso a la información"**, y es de la autoría de **Víctor Samuel Peña Mancillas.** En este ensayo se plantea que los organismos estatales de acceso a la información pública son parte de la "nueva gestión pública", sin embargo, sus prácticas actuales no responden del todo a esta visión, pese a que la reforma del artículo sexto constitucional así lo establezca. El eje

de su reflexión es la problemática en torno a la creación de los "indicadores de gestión": qué debe entenderse por indicador, cómo deben construirse, qué tienen que medir y cómo deben aplicarse. El autor considera que los indicadores son fundamentales para "vigilar al vigilante" y transparentar la labor de los organismos estatales de acceso a la información pública, para que de esta forma el ciudadano pueda conocer las entrañas de la actividad de estos organismos, es decir, saber como es administrado el panóptico.

Finalmente, delinea su propuesta mediante el establecimiento de las variables a considerar y los pasos a seguir para la construcción y aplicación de indicadores de gestión mínimos para que los organismos estatales también puedan ser observados por la ciudadanía.

El ensayo que resultó ganador del segundo lugar se titula: **"Costo-beneficio de los programas anticorrupción ¿Legitimidad o eficiencia?"**, y es de la autoría de **Martín Saúl Vargas Paredes.** En esta reflexión, se parte de la premisa de que los programas anticorrupción tienden a generar más legitimidad que eficiencia o un incremento de la ética del servicio público. Considera que en el caso de México se tienen que analizar la naturaleza pragmática del sistema político mexicano y la estructura en la toma de decisiones. El trabajo contiene cuatro secciones: La primera se dedica a los fundamentos de la investigación empírica reciente sobre corrupción y sus problemas metodológicos. La segunda sección examina los costos y beneficios del control de la corrupción. El tercer apartado se concentra en la infraestructura de la ética en México, en donde se analiza la política anticorrupción y algunos valores de los ciudadanos mexicanos. Las conclusiones constituyen la última sección.

El ensayo que obtuvo el tercer lugar de este certamen se titula: **"Arquetipo para diafanidad en las entidades de la república mexicana",** y es de la autoría de **Rubén Apáez Lara.** En este trabajo, se parte de una descripción de los rasgos patrimonialistas, clientelares y corruptos generados durante el régimen autoritario, que gobernó México durante gran parte del siglo XX; de cómo esas prácticas se han convertido en un lastre que dificulta el desarrollo de la transparencia, tanto desde las instituciones del Estado como desde la propia ciudadanía, sobre todo en los ámbitos locales. Concluye proponiendo una serie de pasos tendientes al rediseño estructural y funcional de las instituciones, de los procesos administrativos y en el comportamiento de actores como los partidos políticos y los medios de comunicación.

Es de esperarse que las ideas contenidas en la presente publicación resulten de interés para los lectores, especialistas en el tema o no, y contribuyan a continuar con la promoción de la transparencia y la rendición de cuentas como herramientas fundamentales para la gobernabilidad democrática.

Mtro. Enrique Norberto Mora Castillo.
Coordinador del certamen de ensayo en materia de transparencia y acceso a la información pública

INDICE

PRIMER LUGAR _____ 7

ADMINISTRANDO EL PANÓPTICO: PROPUESTA PARA LA CONSTRUCCIÓN DE INDICADORES EN ORGANISMOS ESTATALES DE ACCCESO A LA INFORMACIÓN.

VICTOR SAMUEL PEÑA MANCILLAS

SEGUNDO LUGAR _____ 41

COSTO-BENEFICIO DE LOS PROGRAMAS ANTICORRUPCIÓN ¿LEGITIMIDAD O EFICIENCIA?

MARTÍN SAÚL VARGAS PAREDES

TERCER LUGAR _____ 71

ARQUETIPO PARA LA DIAFANIDAD EN LAS ENTIDADES DE LA REPÚBLICA MEXICANA

RUBÉN APÁEZ LARA

PRIMER LUGAR

ADMINISTRANDO EL PANÓPTICO: PROPUESTA PARA LA CONSTRUCCIÓN DE INDICADORES EN ORGANISMOS ESTATALES DE ACCCESO A LA INFORMACIÓN.

AUTOR:
VICTOR SAMUEL PEÑA MANCILLAS

PRIMER LUGAR

ADMINISTRANDO EL PANÓPTICO:
PROPUESTA PARA LA CONSTRUCCIÓN DE INDICADORES EN ORGANISMOS ESTATALES DE ACCCESO A LA INFORMACIÓN.

AUTOR:
VICTOR SAMUEL PEÑA MANCILLAS

I. DE SAPOS, RANAS Y TRANSPARENCIA

Dos datos sobre anfibios: 1) Su sistema respiratorio branquial cambia al pulmonar al convertirse en adultos, y 2) Lo mismo pueden vivir dentro del agua que sobre la tierra. Si el lector, motivado por las primeras líneas, espera encontrar algo sobre ranas, sapos o salamandras –ejemplos más comunes de anfibios-, lamento decepcionarlo. Aquí se hablará de transparencia, en lo general, y de órganos estatales de acceso a la información pública (OEAIP), en lo particular. De preguntarse a qué obedece, entonces, la inclusión de los anfibios al inicio del escrito, responderé: no hay manera más sencilla para explicar lo que está sucediendo con los OEAIP.

Los organismos estatales rectores en el tema de la transparencia se gestaron y fueron paridos cuando el tema central era –y sigue siendo- la nueva gestión pública (NGP); fueron diseñados para nadar en el agua, para desenvolverse en ella. El tiempo pasó y aquellos organismos acuáticos, por su propia naturaleza, debieron relacionarse e interactuar con toda clase de seres, bichos algunos, acostumbrados desde siempre a la tierra. Pues bien, en vez de que nuestros acuáticos amigos hayan podido atraer al agua a los de la superficie, y lavar sus impurezas, han tenido que desarrollar pulmones y aprender a vivir entre ellos, viviendo como ellos y, cada vez más, pareciéndose a ellos.

Cuidado. El enfoque ofrecido no debe reducirse a la idea simplista –y desgastada- de "buenos contra malos" o "transparentes contra opacos". La experiencia nacional, de hecho, ha enseñado que asumir esta postura es una estrategia a muy corto plazo que, a la larga, deja a la deriva el tema de la transparencia[1].

No se identifique, entonces, al agua con la pureza ni a la tierra con la corrupción. Si fuese este el enfoque, deberíamos reconocer que no por nacer en el agua se ha de estar siempre limpio y que no todos quienes han vivido en la superficie, gustan de revolcarse en la tierra.

Va una idea sobre la que insistiré más delante: Los OEAIP son producto de la NGP (el agua), donde nuevos valores y herramientas administrativas debieron ser utilizadas y, sin embargo, en sus actuales prácticas se han quedado atrás, incluso, con respecto de aquellas instancias que necesitaron transparentarse (la tierra). Los OEAIP son anfibios de la vieja y la nueva administración.

II. AGUA VS. TIERRA.

¿Qué entender, entonces, por vieja gestión pública y qué por NGP? Y más importante aún para los fines de este trabajo ¿En verdad puede vincularse la NGP con la existencia de OEAIP?

---

[1] Para muestra dos botones. Morelos: A principios de noviembre de este año, la Delegación Morelos de la PGR liberó orden de aprehensión contra el anterior secretario ejecutivo del organismo estatal, Manuel García, por un tema relacionado con su desempeño dentro de este OEAIP. En un boletín de prensa de este organismo puede leerse "cabe señalar que se observa una actitud parcial de la Delegación Morelos de la PGR, debido a que, de más de 40 denuncias (de este tipo) tramitadas en la dependencia federal, únicamente le ha dado trámite a las presentadas en contra de los integrantes del IMIPE"; lo anterior no es más que la continuación de una turbulenta historia vivida en Morelos en el intento por implementar la transparencia utilizando un discurso de "buenos contra malos". Coahuila: la historia no ha sido tan tormentosa. A principios de 2007, el Congreso del Estado reformó la Ley Estatal con el único fin de que se diera una especie de "golpe de estado". Así fue. Eloy Dewey (único consejero que mostraba independencia de criterio, pero que optó por el discurso de "buenos contra malos") fue depuesto de su encargo de presidente del OEAIP por el voto de sus dos compañeros; interpuso un amparo argumentando la aplicación retroactiva de la reforma. Sigue pendiente la resolución.

Respondamos a estas preguntas. Por vieja gestión pública, se propone entender lo contrario a NGP [2]. ¿Qué es, entonces, NGP? En pocas palabras es "el cambio de las normas, estructuras organizacionales y los patrones directivos y operativos del gobierno, que por sus propósitos, modos o resultados se orienta hacia formas posburocráticas de organización, dirección y operación, con el fin de elevar la eficiencia, la calidad y la responsabilidad de la acción pública" [3] (Aguilar, 2006: 146).

En este sentido es que podemos enmarcar las dos tendencias que pueden encontrarse en la administración pública contemporánea: la primera que "se orienta a reivindicar, recuperar y reconstruir la naturaleza pública de la AP (Administración Pública) y la segunda (que) busca recuperar, reactivar y reconstruir la capacidad administrativa de la AP" (Aguilar, 2006: 40). Estas tendencias no pueden ser entendidas como mutuamente excluyentes. Así, aún cuando puedan observarse hechos o actos dentro de la AP contemporánea que enfaticen alguno de los aspectos (la naturaleza pública o la capacidad administrativa), en realidad se estarán desarrollando ambos.

La NGP tiene tantos componentes como modelos. Uno de ellos, el que nos interesa para fines de este trabajo, es el de "responsabilidad-responsividad-rendición de cuentas *(accountability)* ante los ciudadanos" (Osborne, 2002). Aquí se sustenta la creación de las instancias de acceso a la información.

Reforzamos lo anterior. Según el documento "Modelo abierto de gestión para resultados en el sector público" (BID/CLAD 2007: 8), la NGP tiene tres principales objetivos:

---

[2] No existe una definición dentro de la literatura de "vieja" gestión pública. El término se ha utilizado aquí para contraponerlo con NGP. Como podrá inferirse, entendemos por vieja gestión pública el mantenimiento de normas, estructuras y patrones, dentro de la organización de la administración pública, que por lo general se han traducido en deficiencias operativas, bajo rendimientos, malos servicios y corrupción.

[3] La trascrita es, en mi opinión, la más completa manera de definir lo que encierra la NGP aún cuando, en sentido amplio, "se nos presenta el término (encerrando) acepciones dispares y no pocos conceptos y doctrinas contradictorias" (Echebarría).

1) Asegurar la constante optimización del uso de recursos públicos como respuesta a las exigencias de más servicios, menos impuestos, más eficiencia, más eficacia, más equidad y más calidad; 2) Asegurar que el proceso de producción de bienes y servicios públicos, incluidas las fases de asignación y distribución, así como las medidas para mejorar la productividad, sean transparentes, equitativas y controlables, y 3) Promover y desarrollar mecanismos internos para mejorar el desempeño de los dirigentes y trabajadores públicos y, con ello, promover la efectividad de los entes públicos.

Diferentes fuentes podrían citarse para fortalecer el punto: la transparencia se incluye en la NGP; las instancias de acceso a la información deben, entonces, su existencia a la NGP.

III. INDICADORES ¿QUÉ Y PARA QUÉ?

III.1. OTRA VEZ LA NGP: INDICADORES Y CONSTITUCIÓN

Como nunca antes, la NGP se hizo presente en la Constitución Federal. Posterior a un proceso político que inició en los estados y no en el centro de la República[4], se aprobó por el Constituyente Permanente la adición al artículo sexto de siete fracciones. ¿El interés en este cambio? Incluir en la Constitución una serie de mecanismos de control y un catálogo de principios que sirvieran como base a las legislaturas locales en materia de acceso a la información.

Por ser la de nuestro interés, diremos que la fracción V del citado artículo ha quedado redactada de la siguiente manera: "Los sujetos obligados deberán preservar sus documentos

[4] El movimiento que desembocó en el cambio del artículo sexto constitucional comenzaría tan pronto terminó el Primer Foro Nacional de Transparencia Local celebrado, en noviembre de 2005, en Guadalajara. Ahí tres gobernadores de igual número de estados y partidos políticos (Amalia García Medina de Zacatecas, Luis Armando Reynoso Femat de Aguascalientes y José Reyes Baeza Terrazas de Chihuahua) firmaron la "Declaración Guadalajara" antecedente inmediato de la reforma.

en archivos administrativos actualizados y publicarán a través de los medios electrónicos disponibles, la información completa y actualizada sobre sus indicadores de gestión –subrayado propio- y el ejercicio de los recursos públicos".

Es, con el tema de indicadores de gestión, que la NGP se inmiscuye en nuestro máximo ordenamiento. Ahora, vale la pregunta ¿Qué luz nos da el legislador sobre estos "indicadores de gestión"? En el análisis de la propia iniciativa del dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de la Función Pública que reforma al sexto constitucional, puede leerse lo siguiente: "Esta parte de la iniciativa supone una política de estado plenamente comprometida con la transparencia y la rendición de cuentas. Por ello no se limita a colocar la obligación para todos los órganos e instancias del estado, de entregar la información gubernamental previa solicitud de un particular, sino que da un paso más allá: establece que todos ellos deberán proporcionar a través del uso remoto de mecanismos o medios electrónicos sus principales indicadores de gestión, así como información sobre sus actividades que procure una adecuada rendición de cuentas".

¿Puede alguien saber, a través de esta fuente directa de la reforma legal, qué es un indicador? Claro que no. Y, lo juro, ni de este documento ni de alguno otro desarrollado por los legisladores puede desprenderse qué se quiso decir por "indicadores de gestión". Lo importante, en todo caso, es destacar la utilización de términos de la NGP (una vez más) vinculadas con el acceso a la información y como parte de una obligación mínima a cumplir por las entidades públicas.

Los alcances del artículo sexto, adicionado apenas, podrán comenzarse a percibir a mediados de 2008 cuando algunas de sus premisas se tornen obligatorias. ¿Cómo informarán las oficinas públicas sobre sus indicadores de gestión cuando no se tiene claro qué debemos entender por eso?

¿Cómo tener indicadores cuando la planeación no se respeta, se encuentra en etapas muy primitivas o, de plano, es inexistente? La NGP se lee muy bonita en la Constitución, pero ¿qué se hará para pasar del texto a la realidad? Hace noventa y cinco años, Emilio Rabasa (1912: 64) escribió sobre la Constitución de 1857 y sus constituyentes: "en vez de hacer la armadura ajustándola al cuerpo que debía guarnecer, se cuidaba de la armonía de sus partes, de la gallardía de sus proporciones, del trabajo del cincel, como si se tratase de una obra de arte puro, sin más destino que la realización de la belleza". ¿Será que algo así sucedió con el artículo sexto a inicios del siglo XXI? Con el tiempo veremos y diremos.

III.2. UN BREVE (E INFRUCTUOSO) EXPERIMENTO SOBRE INDICADORES

Hablando de indicadores, el pasado 27 de septiembre, basándome en la información que fácilmente puede encontrarse en el portal del IFAI, escribí un mismo correo electrónico al comisionado o consejero presidente de todos los OEAIP con una dirección disponible solicitando orientación sobre los indicadores de cualquier tipo que estuviesen utilizando al interior de la instancia que encabezan. Pasados dos meses desde entonces (momento en que esto se escribe) solo obtuve dos respuestas parciales.

Desde Jalisco, el Licenciado Augusto Valencia López, respondió el 1 de octubre: "Con gusto responderemos a su cuestionario a través de la Dirección de Evaluación del ITEI, por lo que se estarán comunicando con usted en caso de existir alguna duda por su cuestionario". El 15 del mismo mes recibí otro correo diciendo "Le escribo por parte de la Coordinación responsable del seguimiento a los indicadores del Instituto de Transparencia e Información Pública del Estado de Jalisco y por este conducto le informo que nos encontramos atendiendo

su solicitud de información, por lo que en breve le estaremos enviado lo solicitado. Quedo a sus órdenes". Terminó ahí la historia. Nada he recibido desde entonces. En Querétaro, el Licenciado Miguel Servín del Bosque respondió al siguiente día: "Agradezco su interés por este tema, turno su correo al Lic. José Alberto Mejía, secretario ejecutivo de la CEIG. Para que le de contestación. Sin otro particular quedo a sus ordenes". Y, nuevamente, fin de la historia.

En algunos casos no fue posible contactar al titular del organismo vía correo electrónico, ya sea porque no había una dirección disponible (Baja California, Campeche, Hidalgo, Sonora, Tabasco, Tlaxcala, Tamaulipas, Veracruz), o porque la dirección encontrada en el portal del IFAI no era reconocida o aparecía con el "buzón de entrada" saturado (Aguascalientes, Chiapas, Chihuahua, Guanajuato, San Luis Potosí). Pero nótese lo siguiente: Si cualquier ciudadano quisiera hacer el mismo experimento, es decir, contactar a los titulares de los OEAIP a través de una dirección electrónica (en este caso, la referida por el IFAI [5]), la probabilidad de que se le conteste es prácticamente nula.

Se podrá argumentar que en cada estado hay manera de presentar solicitudes y que éstas no necesariamente serán respondidas cuando se hacen llegar a través de un correo electrónico cualquiera, pero ¿no merecía el ciudadano que les escribió alguna clase de orientación? ¿No mereció, siquiera, un "así no debes hacer la pregunta, hazla así, preséntala aquí o allá"? Habrá, incluso, quien pueda decir que no recibió ningún correo electrónico -afortunadamente quien esto escribe guardó en una bitácora el día y hora del comunicado enviado-, pero volvemos a lo mismo: ¿es entendible que de 16 correos enviados,

[5] A los OEIAP a los que sí pudo enviárseles el correo son los siguientes: Campeche, Coahuila, Colima, Distrito Federal (que no es Estado, pero se le envió correo), Durango, Guerrero, Estado de México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Puebla, Quintana Roo, Sinaloa, Yucatán y Zacatecas.

solo dos hayan sido respondidos de manera parcial? Véase de esta manera: si la hipótesis de trabajo hubiese sido que en los OEAIP no existen indicadores aplicables en su interior, lo peor que hubiese sucedido sería su confirmación. El silencio en las entidades públicas rápidamente es llenado por el ruido de la especulación.

III.3. INDICADORES (DEFINICIÓN Y TIPOS)

En esto de los indicadores, la verdad es que todos vamos aprendiendo conforme se va avanzando. Para el sector público en México –aún cuando el término ya se consagró a nivel constitucional-, parece no haber un amplio consenso sobre qué debemos entender por "indicadores" ni cómo deben construirse y aplicarse.

Partamos de lo básico. Por indicador entenderemos[6] una magnitud asociada a una característica (del resultado, del proceso, de las actividades, de la estructura, por ejemplo) que permita, a través de su medición en periodos sucesivos y por comparación con un estándar establecido, evaluar periódicamente a la propia característica y conocer su grado de cumplimiento. De acuerdo con su naturaleza podemos clasificarlos en: 1) Indicadores de resultados, que miden el grado de eficiencia o impacto sobre la población y que están relacionados más con las finalidades de la instancia pública; 2) Indicadores de proceso, que valoran la actividad desarrollada y 3) Indicadores de estructura, que miden aspectos relacionados con el costo y la utilización de recursos. Más por su definición que por cómo se le ha enunciado, es de considerarse que el denominado "indicador de gestión", dentro de la clasificación dada, se ubica en los de la segunda clase, es decir, indicadores de proceso.

[6] Basado en el documento sobre indicadores que puede consultarse en: htto://www.aiteco.com/indicador.htm.

Aplicado, incluso, a la materia de transparencia debe leerse el documento "Código de buenas prácticas y alternativas para el diseño de leyes de transparencia y acceso a la información pública en México" [7], elaborado en octubre de 2007 por el Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE) y el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Ahí puede leerse que un indicador es "una relación entre dos variables. Por sí misma sólo es eso. Los indicadores aislados no sirven de nada en realidad, sino que deben estar conectados en una lógica causal" (Código, 2007:11).

Sobre la categoría constitucional, en el mismo documento, puede leerse: "Los de gestión son indicadores no estratégicos, pero importantes para observar los compromisos de eficiencia, economía y procedimiento de la parte administrativa o directiva. No constituyen indicadores que se puedan conectar directamente con el resultado ni con el impacto, sino con las condiciones básicas del manejo de recursos para lograr los anteriores" (Código, 2007: 12).

III.4. ¿PARA QUÉ?

Esta es, según nos parece, la pregunta clave pues de la utilidad observada del uso de indicadores se desprende la motivación para desarrollarlos. ¿Para qué? Verlos como una herramienta y no como una necedad, es la clave.

Indicadores lo suficientemente sólidos profesionalizará, hacia el exterior, el desarrollo de políticas públicas en materia del acceso a la información y, al interior, ayudará en la ejecución de las actividades administrativas de los OEAIP. Sobre lo primero, va un ejemplo. Hay, en economía y dentro de la teoría de la elección pública, un principio claramente aplicable al acceso a la información denominado "la ignorancia racional" [8].

[7] Disponible en su versión electrónica en: htto://www.ifai.org.mx

[8] La ignorancia racional es la decisión de no informarse porque el costo de hacerlo excede el beneficio esperado (Parkin, 2006: 386)

Con base en lo anterior, va una afirmación políticamente incorrecta: el derecho de acceso a la información es un derecho selectivo. Y digo que no es políticamente correcto porque muy mal se verían los titulares de los organismos estatales –y el federal- diciendo que este derecho es mayoritariamente ejercido por: 1) periodistas (y no por todos los del gremio, sólo por aquellos más críticos) y, 2) ciudadanos "incómodos" con un interés muy particular por conocer la información. No puede escaparse a este principio.

Más allá del beneficio interno, los indicadores servirán para que el ciudadano conozca las entrañas de la actividad de lo OEAIP: vigilar al vigilante, saber cómo es que se está administrando al panóptico.

IV. ALGUNAS EXPERIENCIAS CON INDICADORES EN EL TEMA DE LA TRANSPARENCIA

Aún cuando pareciera que no cuentan con indicadores para su uso interno, su empleo no es un tema totalmente novedoso para los OEAIP [9]. De manera conciente o inconsciente, los indicadores han estado presentes en los trabajos de las instancias estatales. No hay, sin embargo, una estandarización sobre la información que los OEAIP pudieran identificar para conformar indicadores (parte de este trabajo se aboca a eso) ni, mucho menos, qué hacer con esa información.

Con diferentes grados de confianza, obtenidos de diferentes maneras, las instancias estatales tienen datos y los utilizan: los resultados obtenidos, por supuesto, difieren. Debiera aparecer aquí la COMAIP (Conferencia Mexicana para el Acceso a la Información Pública) que sirve como espacio

[9] Lo que se desarrolla es una idea general de los indicadores que se podrían estar manejando en los diferentes estados. Aún cuando la cantidad de información que puede encontrarse en los portales de los OEAIP es considerable, no se pudo localizar, en alguno de los casos analizados, la orientación de cómo estas instancias están utilizando (de ser el caso) indicadores.

para compartir experiencias e inquietudes de los órganos estatales sobre el trabajo que realizan. ¿Por qué no se promueve, desde esta instancia, el establecimiento de criterios mínimos y estandarizados de gestión al interior de los OEAIP? ¿O será que se ha propuesto y, sencillamente, no lo sabemos? Porque, hay que decirlo, para ser un espacio que agrupa prácticamente a todas las instancias oficiales de transparencia en el país, muy limitada es la información sobre su trabajo a la que puede accederse; apenas y cuentan con un micrositio en la página del IFAI donde muy poco puede saberse.

Los esfuerzos desarrollados bajo un rigor conceptual y estadístico se han hecho (aquí sí participa la COMAIP) de acuerdo con lo que en la teoría paremiológica (pomposa forma de llamarle a los refranes), nos indica: hágase mi voluntad con la yunta de mi compadre.

IV.1. NÚMERO DE SOLICITUDES CONTRA PRESUPUESTO

El razonamiento no es complicado y el resultado puede obtenerse con relativa facilidad al ser información con que pudiera contarse (en la mayoría de los casos) muy a la mano: La proporción número de solicitudes/presupuesto.

Entonces ¿qué se hace? Se toma un periodo de tiempo (un año, digamos), se divide el presupuesto ejercido (un millón de pesos, por ejemplo) entre el número de solicitudes presentadas (500, para este caso), resultando el "costo por solicitud" (2 000 pesos por unidad). Ya sobre esto se hace una valoración "es muy caro el costo por solicitud" o "es muy económico". ¿Sencillo? Podría ser pero debemos hacer, a lo menos, dos preguntas: ¿de qué nos sirve esto? y ¿es fiable la información obtenida?

Quién quiera dejar en mal a los OEAIP, le servirá publicitar un costo elevado por solicitud, una instancia estatal que le

apueste a este indicador le servirá un costo bajo por solicitud, es decir, tener muchas solicitudes porque, entonces, podría decir que su trabajo se ve reflejado en estos números. Fuera de estos dos casos, nada más hay que sea de provecho. Ambas ópticas, hay que decirlo, están sesgadas.

El "costo por solicitud" es un mito: en ninguna parte de la República mexicana, la totalidad del presupuesto del OEAIP es aplicado a generar solicitudes. Hay actividades desarrolladas por estas instancias (administrativas y de vigilancia) cuya naturaleza no se verá reflejada de manera directa en el número de solicitudes.

Por otra parte, la necesidad de tener muchas solicitudes para disminuir este "costo por solicitud" puede orillar a las instancias estatales a manipular los números, ya sea desarrollando programas cuyo principal propósito sea presentar solicitudes (a través de prestadores de servicios social, por ejemplo) o "jugando", incluso, con qué debe entenderse por solicitud de información. Sobre este último aspecto puede documentase la decisión del Consejo General del Instituto de Coahuila que a la letra dice [10] "En el uso de la voz el licenciado Alejandro Cárdenas López (director general), propone al Consejo General dicte un acuerdo mediante el cual se establezca que a partir de la fecha y para los subsecuentes informes se consideren las peticiones (equivalente a preguntas) como solicitudes de información propiamente dichas" [..] "Por unanimidad se acuerda que para los subsecuentes informes se consideren las peticiones como solicitudes de información propiamente dichas".

Así, acorde con la información con que se cuenta disponible en la página electrónica de esta instancia, éste solo cambio de enfoque duplicó [11] el número de "solicitudes". Lo central aquí,

[10] De conformidad con el acta de sesión ordinaria celebrada el 8 de febrero de 2006 que puede leerse en el apartado de "información pública mínima" de la página www.icai.org.mx. Acuerdo O/16/05.

[11] En el informe presentado en la sesión ordinaria del mes de diciembre de 2006, cuando se diferenciaba aún solicitudes de peticiones (siendo éstas últimas equivalentes a preguntas contenidas en una solicitud, propiamente dicha), puede leerse que el total de solicitudes era de 726, mientras que el de peticiones 1473. Ahora se dice que para entonces había 1473 solicitudes.

sin embargo, es darse cuenta de que la razón solicitudes/presupuesto no permite, al OEAIP, enfocar la calidad de su trabajo; por el contrario, provoca caer en la tentación de recudir el trabajo realizado a la presentación de solicitudes.

El ejemplo dado por Coahuila nos da clara referencia de que tan fácilmente puede manipularse la información y, consecuentemente, los resultados del indicador. La ausencia de un sistema lo bastante sólido para llevar un estadístico de solicitudes es una condicionante adicional que afectan la validez de este indicador.

IV.2. PERFIL DEL SOLICITANTE

Cualquier organismo de transparencia que tenga más o menos en orden el número de solicitudes presentadas en su estado, podría tener datos sobre el perfil de los solicitantes: porcentaje de mujeres y hombres, rangos de edad y ocupación. Esta información, salvo excepciones que pudiera haber –conocidas, en su caso, sólo por los directamente involucrados pues sobre esto nada se informa en las páginas electrónicas de los OEAIP-, no ha encontrado uso diverso al de terminar, en el mejor de los casos, como gráficas dentro del informe anual de actividades.

Lo anterior no es casualidad: lo que pudiera servir para conformar una buena base de datos sobre el perfil de los solicitantes, al considerarse como información personal, solo puede ser obtenida como excepción y a voluntad del que presenta la solicitud. Es decir, del total de solicitudes presentadas solo se tendrían datos de una muestra sin que podamos saber, de manera directa, qué tan representativa es ésta de aquella.

Tener una idea clara del perfil del solicitante nos permitiría saber hacia dónde enfocar el esfuerzo dentro de las actividades del OEAIP, sobre todo, teniendo en cuenta el ya enunciado principio de la ignorancia racional. Tómense como ejemplo, las obras de teatro organizadas por las instancias estatales: fue en

Querétaro donde se les ocurrió, por vez primera, la posibilidad de transmitir el mensaje del acceso a la información a través de una puesta en escena que denominaron "Aldea transparente"; en Colima adecuaron el concepto, involucraron a un grupo de teatro experimental local y montaron una historia donde actores y marionetas coparticipaban; en Coahuila se tomaron las dos experiencias anteriores y se elaboraron "teatrinos" con tres marionetas que pueden ser manejadas por una sola persona oculta tras un escenario de tela obscura. ¿Estuvieron bien focalizadas estas actividades? ¿Se traducen en objetivos que estos organismos estatales se plantearon en algún momento? Sin datos a la mano es imposible saberlo.

No se pierda de vista lo siguiente: aún cuando la idea de montar una obra de teatro pueda parecernos buena (y destinar la obra a niños pareciera no tener argumentos en contra), en los casos referidos, se destinó un recurso público en la ejecución de un proyecto cuyo impacto no es ni fácil ni confiablemente medible. Se reafirma la idea del anfibio: aún siendo producto de la NGP, los OEAIP estarían trabajando por "corazonadas", alejados de un soporte técnico que fortalezca su labor.

IV.3. USO (Y ABUSO) EN EL USO DE PORCENTAJES

Divídase el número de recursos presentados ante el OEAIP entre el de solicitudes y tendremos una proporción; divídase el total de las resoluciones favorables a los ciudadanos entre el total de los recursos interpuestos y tendremos otra proporción. Multiplíquense por cien, y tendremos porcentajes.

El primero serviría para decir algo así como "del total de las solicitudes presentadas en lo que va del año, solo un tanto por ciento ha acudido a la instancia estatal a inconformarse... eso significa que el otro tanto por ciento (por lo general, muy superior al primero) está conforme con su respuesta". El segundo encuentra similar aplicación para argumentar que las resolu-

ciones de la instancia estatal "están del lado del ciudadano"; ya que si esta última cifra es muy pequeña se podrían sumar con los casos sobreseídos y cambiar el enfoque "sólo en un tanto por ciento se le ha dado la razón a la entidad pública".

¿De que le sirven estos porcentajes al OEAIP? No sabe si quienes no interpusieron un recurso se encuentran en esta situación porque están muy contentos con su respuesta o porque intervinieron otros factores como la apatía o el temor. Tampoco sirve de mucho tener claro cuál es el porcentaje de resoluciones favorables a uno u otro sector porque, en todo caso, el sentido del fallo deberá tener más relación con el derecho que con la estadística. Éstos son datos muy sencillos de obtener (más sencillos son de maquillar, si eso es lo que se quiere), pero poca utilidad reportan al trabajo de fondo de los OEAIP.

IV.4. MÉTRICA DE LA TRANSPARENCIA

Recién salido del horno, en noviembre de 2007, se dio a conocer el documento "Métrica de la transparencia en México. Diagnóstico del estado del acceso a la información pública" desarrollado por el CIDE, la COMAIP y el IFAI.

No hay otro ejemplo más reciente sobre lo que queremos destacar: el rigor metodológico y técnico utilizado para la calificación de lo exterior para contrastarlo con la ausencia de estas características en lo que hay hacia el interior de los OEAIP.

Presentado como un estudio sobre el estado real (no formal o legal, según se aclara en el documento disponible en la página del IFAI), "Métrica..." tuvo el objetivo de encontrar elementos que estuviesen afectando el acceso del ciudadano a la información pública. Fueron medidos los poderes Ejecutivos, Judiciales, Legislativos y municipios capitales de 33 entidades federativas traduciéndose en 264 páginas evaluadas, 185 dependencias visitadas, 466 solicitudes realizadas y 326

respuestas evaluadas –ninguna de las pruebas se hizo sobre organismos de acceso a la información-. De todo esto se obtiene una especie de porcentaje de cumplimiento. Y la lista se hace pública.

Tenemos así, la idea de que en portales de Internet, por ejemplo, la capital de Guanajuato cumple con un 98.33% sus obligaciones, mientras que en Tabasco, Villahermosa no publica absolutamente nada. Que en Mexicali la atención al usuario del servicio de acceso a la información puede calificarse con un 93.75% de satisfacción, mientras que en Colima apenas rebasan el 31%. Y las cifras siguen.

Pudiéramos estar o no de acuerdo con la metodología seguida, con los resultados o con los alcances del estudio. Lo que no valdría es la descalificación del esfuerzo. Con todas las limitantes que el modelo pudiera tener es un ejemplo claro de la existencia de esfuerzos para traducir las experiencias que se tienen en diferentes niveles de gobierno en variables cuantificables y, lo más importante, sobre las que puede desarrollarse un trabajo de seguimiento.

Esto precisamente es, permítaseme insistir, lo que falta al interior de lo OEAIP.

V. EL TRÍPODE

Recapitulemos. Dónde es que soportamos la necesidad de que exista, al interior de los OEAIP, indicadores sobre su trabajo y que estos sean accesibles:

a) Productos de la corriente donde se ubica la NGP, los OEAIP debieran trabajar con las herramientas que esta técnica ofrece, logrando la eficiencia, eficacia y economía esperada de toda entidad pública. Es decir, deben alejarse de arcaicos esquemas de trabajo.

b) Producto de una breve investigación, pareciera los OEAIP no han incorporado la utilización de indicadores a su trabajo. Pueden encontrarse algunos indicadores, al interior, desarrollados y utilizados de manera rudimentaria; hacia el exterior sí encontramos rigor técnico en su estructuración y aplicación.

c) Ya se incorporó, en la Constitución, la obligación de hacer públicos los indicadores de gestión de las entidades públicas. Desarrollarlo es, entonces, una obligación legal al más alto rango.

VI. LA GRAN PREGUNTA ¿CÓMO?

Ya se dijo que un indicador es una relación de variables. ¿Qué entender, entonces, por variable? Por este término entenderemos toda aquella característica de una persona u objeto (en este caso, una persona moral que es el OEAIP) que puede ser expresada en números.

Para mayor comprensión debemos decir que el trabajo que puede desarrollarse sobre variables, dependerá de su clase. 1) Las no-métricas, nos describen una característica que en su forma natural no son un número y, pudiendo ser nominales u ordinales, sólo nos permite trabajar la rama descriptiva de la estadística; 2) Las métricas, refieren cantidad o grado en su forma natural, pueden ser de intervalo o razón y sobre ellas se puede trabajar estadística descriptiva, inferencial y predictiva [12].
¿Cómo vamos a construir indicadores? Se proponen las siguientes tres etapas: 1) Enunciación de variables y características principales de la información, lo que se hará en el siguiente apartado; 2) La construcción de indicadores, propiamente dicho, es decir, la relación de variables que se basará en proporciones y 3) La propuesta-guía de su implementación.

[12] La diferenciación no es menor pues aún cuando el presente escrito sólo se refiere a la construcción de indicadores, al tenerlos definidos y al contar con la información en forma de variables, los OEAIP podrían corres diferentes modelos estadísticos con lo que pudieran modelar su política pública de trabajo.

VI.1. ENUNCIACIÓN DE VARIABLES

Parece pertinente que todos los OEAIP identifiquen, documenten, den seguimiento y hagan del conocimiento público en periodos regulares de tiempo, las siguientes variables.

a) Sobre la actividad administrativa/contable. Ingreso total anual del organismo, gasto corriente, gasto total, gasto en servicios personales y reglas de operación para la aplicación del recurso.
Esta sería la categoría que menor problema debiera presentar, pues una administración sana contará con todos estos elementos y muchos otros que aquí no se incluyen. Las unidades administrativas que llevan la contabilidad son, por lo general, ricas fuentes de datos medibles pues son las que tienen actividades más estandarizadas y prácticamente homogeneizadas por la práctica contable. Se encontrará aquí, entonces, altos grados de especialización, el uso de términos propios del área y, por lo mismo, facilidad de contrastar la actividad desarrollada.

b) Sobre la actividad jurídica/normativa.- Obligaciones aplicables en todos los niveles de la organización de acuerdo con la normatividad vigente, manuales de organización y compromisos asumidos en convenios.
En el orden que se ha dispuesto, la información que puede allegarse a través de las áreas que intervengan en actividades de naturaleza jurídica/normativa, se encuentran en un lugar intermedio. Al igual que en lo contable puede encontrarse alto grado de especialización y el uso de términos comunes en la jerga jurídica. Sin embargo, es de esperarse que se presenten problemas de interpretación entre personas del mismo gremio. ¿Qué entender, por ejemplo, por obligaciones aplicables según la ley? Dos profesionales del derecho pudieran tener una in-

terpretación diferente. Adquiere relevancia el papel de quien ejerza la autoridad máxima de gobierno del OEAIP.

c) Sobre la actividad administrativa/organizacional.- Obligaciones legales realizadas, metas planificadas, metas alcanzadas, avance en programas o proyectos, acuerdos tomados por la autoridad máxima de gobierno, acuerdos tomados por esta autoridad cumplidos a satisfacción, capacitación necesaria planificada, capacitación recibida, puestos ocupados.
Esta clase es, quizás, la que mayor problema presente. Interviene aquí la planificación y la ejecución, la coherencia en el desarrollo de actividades producto de la dinámica que se viva al interior de la organización. A diferencia de las dos clases anteriores, aquí es donde la actividad de la instancia de transparencia se volverá, por decirlo así, más personal. Deberá tenerse cuidado en no perder la dirección que se busca y no olvidar que los indicadores son una herramienta de trabajo, es decir, se trabajará mejor gracias a ellos, pero no se puede trabajar sólo para ellos.

VI.2. NOTAS GENERALES PREVIAS A LA CONSTRUCCIÓN DE LOS INDICADORES

Como se verá en la construcción de indicadores, se propone la identificación del objetivo (aquí encontraríamos su lógica causal) y un máximo o mínimo aceptable [13], además de un nombre y una fórmula para calcularle. En ellos se ha definido un periodo de medición que es arbitrario y, en su caso, debiera ser definido por el OEAIP.

Es de destacarse que aún cuando los indicadores servirían al OEAIP para conocer su gestión, recomendamos sea posible el seguimiento, en todo momento, de parte de la sociedad

[13] Se propondrá un rango mínimo de aceptación. Sin embargo, cabe aclarar, sería la propia entidad la encargada de su definición de conformidad con sus circunstancias particulares.

(la participación social es también parte integrante de la NGP), pudiendo tener información disponible para construirlos, evaluarlos y, lo más importante, que exista la oportunidad de dirigirse hacia alguna instancia interna del OEAIP en el momento en que advierta alguna desviación superior al máximo o mínimo establecido.

VII. PROPUESTA DE CONSTRUCCIÓN

Teniendo en cuenta lo ya expuesto, se construyen sin un orden específico un mínimo de indicadores que, consideramos, debieran aplicarse y llevarse al interior de la totalidad de los OEAIP con la posibilidad de ser auditables, en todo momento, por la ciudadanía:

Indicador: De eficiencia del gasto corriente.
Objetivo: Identificar un mínimo en la relación que se guarde entre gasto corriente y gasto total a fin de conservar finanzas sanas.
Fórmula: Gasto corriente / gastos totales
Máximo aceptable: Resultado de 0.5 a fin de periodo trimestral.

Indicador: Capacidad financiera administrativa.
Objetivo: Identificar la capacidad para lograr un alto grado de eficiencia administrativa.
Fórmula: Gasto corriente / ingresos totales
Máximo aceptable: Resultado de 0.5 a fin de periodo trimestral.

Indicador: De eficiencia del gasto en servicios personales.
Objetivo: Identificar un mínimo en la relación que se guarde entre gasto corriente y gasto en servicios personales a fin de conservar finanzas sanas.
Fórmula: Gasto servicios personales / gastos totales
Máximo aceptable: Resultado de 0.4 a fin de periodo trimestral.

Indicador: De eficacia del cumplimiento de la norma (de instancia superior y directivos [14]).
Objetivo: Conocer grado de cumplimiento de lo que realiza la instancia superior de gobierno del OEAIP (Consejo, Junta de Gobierno) y el cuerpo de directivos, con respecto a lo que en su conjunto le manda su normatividad aplicable a fin de dar certeza sobre su actividad apegada a derecho.
Fórmula: Obligaciones realizadas / sumatoria de obligaciones asignadas en normatividad aplicables.
Mínimo aceptable: Resultado de 0.8 a fin de periodo anual.

Indicador: Eficacia respecto a metas planificadas [15].
Objetivo: Contrastar lo planificado con lo conseguido.
Fórmula: Metas alcanzadas / Metas planificadas.
Mínimo aceptable: Resultado 0.85 al finalizar el periodo semestral.

Indicador: Vinculación de recursos con programas.
Objetivo: Contrastar lo planificado con lo ejecutado a fin de tener la certeza del cumplimiento de los objetivos a través de un seguimiento sistemático.
Fórmula: Avance programático / Recursos presupuestados.
Máximo aceptable: Desfasamiento de 15% al finalizar el periodo semestral.

Indicador: Cumplimiento de acuerdo de autoridad máxima de gobierno.
Objetivo: Contrastar las decisiones tomadas por la autoridad máxima de gobierno con las actividades terminadas a satisfacción.
Fórmula: Acuerdos cumplidos a satisfacción / Acuerdos tomados susceptibles de ejecución.

---

[14] Es decir, aplicable tanto a la máxima autoridad como a los directivos del OEAIP.

[15] Aplicable, de igual manera como en el caso anterior, a la máxima autoridad como a directivos.

Mínimo aceptable: 0.95 al finalizar el periodo anual.

Indicador: Capacitación de personal.
Objetivo: Considerando lo novedoso que es el tema del acceso a la información, se considera altamente importante la constante capacitación del recurso humano recomendándose el desarrollo de competencias, de acuerdo con la terminología utilizada en la NGP. Se busca, aquí, contrastar lo planificado con lo conseguido.
Fórmula: Capacitación recibida / Capacitación planificada.
Mínimo aceptable: 0.90 al finalizar el periodo anual.

Indicador: Pertenencia con el puesto.
Objetivo: Contrastar perfiles definidos para un puesto con el de la persona que lo ocupa.
Fórmula: Número de puestos ocupados con perfil idóneo / Número de puestos ocupados.
Mínimo aceptable: 0.95 en el momento de la medición.

Indicador: Eficacia y eficiencia de las relaciones interinstitucionales.
Objetivo: Contrastar lo acordado contra lo ejecutado.
Fórmula: Número de compromisos terminados a satisfacción / Número de compromisos asumidos mediante convenios.
Mínimo aceptable: Resultado 0.90 al término del periodo anual y al término de la vigencia de convenios.

Indicador: Apoyo a organizaciones.
Objetivo: Contrastar lo contemplado contra lo realizado
Fórmula: Apoyo otorgado conforme a reglas de operación / Total de apoyo otorgado.
Mínimo aceptable: **Resultado 0.95 al término del periodo** anual.

Indicador: Registro de actos de órgano superior de gobierno.
Objetivo: Contrastar lo efectuado contra lo asentado.
Fórmula: Sesiones inscritas en actas ya firmadas / Sesiones efectuadas.
Máximo aceptable: Desfasamiento de 10%.

VIII. PROPUESTA DE APLICACIÓN

VIII.1. EL PROCESO

Una cosa es definir cómo es que los indicadores deberán construirse y otra, muy diferente, cómo se implementarían dentro de los OEAIP. Porque, hay que decirlo, de poco servirá la implementación de una especie de "cultura de los indicadores" cuando el resto de la operación al interior de la instancia se mantiene bajo las mismas prácticas ya superadas.

Aún cuando podemos encontrar en el PDCA *(Plan-Do-Check-Act)* un modelo básico de implementación (elaborado por Walter Shewhart en 1939), es de considerarse una serie de pasos ya propuestos como guía de aplicación. Basándonos en el artículo periodístico de Hugo Alvarado Riquelme, "La importancia de los indicadores de gestión" [16], publicado en El Economista el pasado 2 de abril de 2008, se propone lo siguiente: a) La planeación.- Deberá atenderse al plan de trabajo a realizarse[17]. Deberá considerarse la experiencia recabada a lo largo de la historia de la instancia estatal así como a su proyección presupuestaria. De hecho, es altamente recomendable empatar la realización del presupuesto con la planeación del próximo año.

Lo anterior es de lo más obvio pues ¿cómo podría saberse cuánto habrá de ejercerse si no se tiene claro qué se hará? Sin

[16] Disponible en la siguiente dirección electrónica http://0-proquest.umi.com.millenium.itesm.mx:80/pqdlink?did=1248289221&sid=1&Fmt=3&clientId=23693&RQT=309&VName=PQD

[17] Tanto el Banco Interamericano de Desarrollo como el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo ofrecen, dentro del "Modelo abierto de gestión para resultados en el sector público" un formato para la "evaluación de las capacidades institucionales de la gestión para resultados. Guía de referencia", que será útil para las entidades que busquen implementar estas herramientas de NGP.

embargo, el "hacer los números" mucho antes de tener claridad en los proyectos a emprenderse, es mucho más común de lo que se imagina. ¿Quién no recuerda, de alguno de sus trabajos dentro del sector público, compras poco razonables en los meses finales del año?

Cuando se reformó el sexto constitucional, al abordar las características del organismo de transparencia se señalan tres tipos de autonomía: operativa, de gestión y de decisión. Cuánta falta hace, aquí, la autonomía financiera [18] explicada por María del Pilar Hernández [19]. Cuánta falta, de hecho, hacen los cuatro sub-tipos de autonomía que definen un verdadero organismo autónomo [20].

Posteriormente a la elaboración del plan anual, deberán definirse las etapas en forma de cascada (de arriba abajo) respondiendo qué debe hacer cada quién, desde los altos mandos y hasta los niveles operativos. Se recomienda, al terminar de implantar una etapa o nivel, obtener retroalimentación para saber si se va por buen camino.

---

[18] La autonomía financiera es la independencia económica del órgano. Tiene tres niveles: la avanzada, donde las propias Constituciones señalan porcentajes presupuestales; la parcial cuando el órgano aprueba su presupuesto pero carece de facultades para mantenerlo ante el Ejecutivo o el Legislativo; y, por último, la nula cuando el proyecto de presupuesto puede ser modificado por otro poder u órgano.

[19] Hernández, María del Pilar. *Autonomía de los Órganos Electorales*. Disponible en: http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/refjud/cont/1/rjf/rjf9.htm

[20] Y, aunque esa sea otra historia, vale la pena comentarlo. Además de la financiera tenemos las siguientes: la autonomía política implica que la calidad que tiene el órgano de ejercer su función, se realice de manera independiente reconociéndosele el carácter de máxima autoridad en la materia. Dentro de este tipo, Hernández identifica tres tipos, a saber: la plena, cuando el órgano no está supeditado a poder alguno y por tanto es la máxima autoridad; la parcial, cuando algún poder tiene injerencia en el desarrollo la función que desempeña; y, finalmente, la nula cuando el órgano está subordinado a otro poder. La autonomía jurídica es la capacidad de autodeterminación del órgano a través de la facultad reglamentaria. Es plena, nos dice la autora, cuando el órgano emite sus reglamentos y tiene la facultad de iniciar leyes del ámbito de su competencia. Es parcial cuando sus decisiones son sometidas a la revisión de otro poder, y su posibilidad de reglamentar es limitada. Es nula cuando se carece de facultad reglamentaria. La autonomía administrativa consiste en la facultad del órgano para establecer los parámetros de organización interna del mismo. Será total cuando tiene amplias facultades de administración de los recursos materiales y humanos del propio órgano electoral. Será parcial cuando el órgano es limitado para su organización pero tiene ciertas facultades de nombrar personal. Finalmente, será nula cuando la organización interna del mismo dependa de otros órganos del Estado.

una etapa o nivel, obtener retroalimentación para saber si se va por buen camino.
Como puede verse, la planificación se lleva su tiempo pero es necesaria. Sobrarán excusas para no hacerla: exceso de trabajo, falta de tiempo, duda sobre hacia dónde ir. Cobra aquí especial importancia un cuerpo administrativo consolidado y con conocimiento; o, de menos, la suficiente visión de quien o quienes tomen decisiones para allegarse colaboración externa de calidad a través de un outsourcing.
La planeación es parte de la filosofía y valores de la NGP de la que ya hablamos, es casi uno de sus pilares: es el agua donde se gestaron los organismos de transparencia y el mínimo lógico es actuar en consecuencia.

b) Perspectivas estratégicas .- A partir del plan anual deberán seleccionarse las perspectivas estratégicas que mayor posibilidad de éxito tengan, considerando el recurso humano con el que se cuenta.

c) Mapas estratégicos.- Hay que hacerlos. Y esto significa definir los objetivos estratégicos y plasmar gráficamente su relación causa-efecto, resumiendo lo más posible el número de objetivos para hacer manejable un cuadro de mando integral (CMI).

d) Definición del tablero de control.- Definir, para cada uno de los objetivos estratégicos, los indicadores correspondientes sobre los que se trabajó en el apartado anterior. Algunos son los aquí propuestos.

e) Gobierno del cuadro de mando integral.- Definir las políticas y procedimientos que rigen al CMI, así como el servidor público responsable de su ejecución.

f) Diseño e implantación.- ¿Cómo se va a llevar el CMI? ¿Será a través de algún programa de computación o sobre un pizarrón? ¿Cada cuándo se actualizarán avances? Todo esto debe resolverse en esta etapa.

g) Mejora continua.- Se debe considerar un proceso de mejora continua verificando que los indicadores realmente agregan valor.

h) Entrenamiento, prueba piloto y lanzamiento.- Se vuelve necesario definir una estrategia para capacitar al servidor público sobre el uso que se dará a los indicadores. También se debe probar el sistema y definir los pasos necesarios para su puesta en marcha.

i) Administración del cambio.- Esta es una fase paralela a todas las anteriores, ya que su objetivo es entender el impacto que el CMI tendrá en la gente del OEAIP. Por esto se recomienda, al inicio de cada etapa, iniciar con un diagnostico sobre temores, barreras y facilitadores de los servidores públicos de la instancia. Deberá tomarse en cuenta la cultura, estructura y competencias de la propia instancia estatal para definir una estrategia que administre el cambio en la gente.

VIII.2. FACTORES DE ÉXITO

Aún cuando la literatura de NGP aplicable advierte se debe ser flexibles durante la implementación de indicadores dentro de la administración, se identifican diez "factores críticos de éxito" (Modelo Abierto, 2007: 38-40), a saber:

a) Compromiso y gestión del cambio.- Por considerar se habrá de vivir un cambio profundo en la cultura de la organización.

b) Apoyo e implementación de las autoridades políticas.- Se requiere el apoyo y el compromiso de las autoridades de más alto nivel para que pueda funcionar.

c) Iniciativa y compromiso gerencial.- Una vez teniendo el apoyo político, serán los directivos a quienes les corresponde desarrollar la iniciativa y adquirir el compromiso de su implementación.

d) La gestión del tiempo.- Saber que los tiempos de implementación son largos pues es una actividad compleja.

e) Adaptación del entorno.- No utilizar el sistema *one size fits all*.

f) Visión global, implementación local.- Se recomienda allegarse elementos útiles que revistan el proceso de implementación, pero que se les entienda como herramientas que podrían ser, o no, utilizadas.

g) Desarrollo equilibrado y sostenido.- Deberá tenerse en cuenta que las unidades administrativas al interior del organismo tendrán un desarrollo diferenciado de acuerdo con la complejidad de las tareas que realizan y con el perfil de quién las integre. Habrá que actuar en consecuencia y contemplar estas características en la planeación de la implementación.

h) Análisis y uso de la información.- Muy ligado al desarrollo de indicadores, habrá que buscar que la información recabada sea de utilidad para la propia organización.

i) Aprendizaje organizacional e individual.- Su implementación debe ser acompañada de capacitación en materia de NGP

y otras herramientas similares. No puede esperarse una implementación exitosa sin la capacitación constante del recurso humano de la entidad.

j) Plan de trabajo por resultados.- Habrá que planificar y contar con la proyección de lo que se busca hacer por escrito. Esto es importante para evaluar avances, hacer cambios o ajustes durante la implementación.

IX. ADMINISTRANDO EL PANÓPTICO

En 1791, Jeremy Bentham –filósofo él-, diseñó lo que sería un centro penitenciario perfecto: el panóptico. Al centro de un edificio circular se incorporaría una torre de vigilancia; cada una de las celdas tendría dos ventanas, una exterior para la luz y otra interior dirigida a la torre central. De esta manera, se pensó, los ocupantes de las celdas se encontrarían aislados unos de otros por paredes y vigilados de manera constante por el ocupante de la torre quien gozaría de persianas venecianas en sus ventanas y conexiones laberínticas al interior del presidio, de manera tal que los presidiarios jamás pudieran saber qué estaba sucediendo en la torre, si se les estaba vigilando o su vigía estaba durmiendo. La idea trascendió al hecho: en España la Cárcel Modelo de Madrid y en Argentina la Cárcel de Caseros retoman el diseño [21].

Pues bien, de alguna manera, los OEAIP se han constituido en esta clase de fortalezas. Ubicados desde la posición en la que pueden verlo todo (casi todo, si somos realistas) los organismos estatales de transparencia han definido cómo deben comportarse sus prisioneros, las entidades públicas; han desarrollado índices de cumplimiento, dan seguimiento y publicitan

[21] Basado en lo que al respecto se encuentra en la Wikipedia bajo la siguiente dirección: http://es.wikipedia.org/wiki/Pan%C3%B3ptico

una tabla donde se califica quién se apega más a lo que debemos entender por transparencia (Métrica de la Transparencia) El tema impulsó la inclusión de términos novedosos en la propia Constitución, como lo es "indicadores de gestión".

Ellos, los organismos estatales, serán los encargados de calificar qué tanta de esta información puede encontrarse en Internet y, con toda seguridad y llegado el momento, publicarán en cada Estado, una lista de los más cumplidos y los que se han quedados rezagados.

No tendrán persianas de Venecia, pero habrá ocasiones en los que se cubran bajo el manto de la transparencia encarnada y, con esto, de la honestidad personificada para extraviarse en beneficio de muy pocos. La información es poder; estamos hablando de acceso a la información; el poder, tarde o temprano, corrompe.

Aquí la pregunta es ¿cómo puede, la comunidad, saber la manera en la que se administran estos modernos panópticos? ¿Cómo saber qué sucede detrás de esas persianas donde la transparencia debe ser la regla y la modernidad administrativa una constante? ¿Cómo vigilar al vigilante? Los indicadores son la respuesta.

■

BIBLIOGRAFÍA

Aguilar, Luis F. *Gobernanza y gestión pública*. Fondo de Cultura Económica. México, 2007.

Código de buenas prácticas y alternativas para el diseño de leyes de transparencia y acceso a la información pública en México. Centro de Investigación y Docencia Económica & Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. México, 2007.

Echebarría, Koldo, et. al. *La especificidad de la gestión pública: el concepto de management público*. Banco Interamericano de Desarrollo. 31 agosto de 2007. En: http://www.iadb.org/sds/doc/sgc-koldo2-S.pdf

Modelo Abierto de gestión para resultados en el sector público. Banco Interamericano de Desarrollo y Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. 2007.

Osborne, David. *La reinvención del gobierno: la influencia del espíritu empresarial en el sector público*. Paídós. España, 2002.

Parkin, Michael. *Microeconomía*. Pearson Educación. México, 2006.

Rabasa, Emilio. *La constitución y la dictadura*. Editorial Porrúa. México, 1968.

PÁGINAS ELECTRÓNICAS

- Instituto Federal de Acceso a la Información Pública http://www.ifai.org.mx

- Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM http://www.juridicas.unam.mx

- Enciclopedia libre http://www.wikipedia.org

SEGUNDO LUGAR

COSTO-BENEFICIO DE LOS PROGRAMAS ANTICORRUPCIÓN ¿LEGITIMIDAD O EFICIENCIA?

AUTOR:
MARTÍN SAÚL VARGAS PAREDES

SEGUNDO LUGAR

COSTO-BENEFICIO DE LOS PROGRAMAS ANTICORRUPCIÓN ¿LEGITIMIDAD O EFICIENCIA?

AUTOR:
MARTÍN SAÚL VARGAS PAREDES

I. INTRODUCCIÓN

Los programas anticorrupción, cuyos resultados pueden apreciarse en el largo plazo, producen generalmente más legitimidad que eficiencia –sobre todo, en países subdesarrollados, como México—. Esto se debe, en parte, a que el control genera muchas veces más complejidad en el proceso administrativo que incremento de la ética en el servicio público y esto se debe, en parte, a que las sanciones derivadas del control administrativo tienen un efecto débil a causa de su escaso alcance penal.

En el caso concreto de México se debe tener en cuenta también la naturaleza pragmática del sistema político mexicano (SPM) y la estructura de toma de decisiones gubernamentales. El objetivo de este ensayo es hacer una aproximación teórica al fenómeno de la corrupción y su relación con la administración pública. Se analiza brevemente el caso de México. Se consideran esencialmente los problemas conceptuales y metodológicos para estudiar el fenómeno de la corrupción, así como los costos y beneficios de su combate.

Este trabajo contiene cuatro secciones. La primera se dedica a los fundamentos de la investigación empírica reciente sobre corrupción y sus problemas metodológicos. La segunda sección examina los costos y beneficios del control de la corrupción. El tercer apartado se concentra en la infraestructura de la ética en México, en donde se analiza la política anticorrupción y algunos valores de los ciudadanos mexicanos. Las

conclusiones constituyen la última sección.

II. FUNDAMENTOS SOBRE LA INVESTIGACIÓN EMPÍRICA RECIENTE SOBRE CORRUPCIÓN

La corrupción se considera como un problema estructural, moral, cultural e individual. Por ello, las definiciones sobre este tema van desde términos generales como "mal uso del poder público" y "deterioro moral" hasta definiciones legales estrictas que describen a la corrupción como un mero acto de soborno que involucra al menos a un servidor público y una transferencia de recursos.

Se ha observado que la construcción de la infraestructura de la ética en el sector público (reorganización del gobierno, reforzamiento del cumplimiento de la ley, instituciones para prevenir y punir la corrupción) es un proceso de largo plazo (Transparencia Internacional [TI], 1997). Los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo (OCDE) han entendido este proceso como aquel que apoya un ambiente del sector público que favorece normas elevadas de conducta.

Se ha notado también que la corrupción no desaparece conforme los países se desarrollan y modernizan, sino que ésta adquiere nuevas formas para llevarse a cabo (Girling, 1997). Tampoco está relacionado con sistema político alguno (la corrupción existe en el autoritarismo y en la democracia). Siendo realistas, es difícil alcanzar la "corrupción cero". Es tan utópico como pensar en la posibilidad de una vida sin enfermedades.

No hay consenso acerca de una definición sobre corrupción en la literatura contemporánea especializada. Sin embargo, se puede identificar el discurso académico actual sobre corrupción de acuerdo a 1) las distintas disciplinas sociales, 2) los debates temáticos más sobresalientes y 3) los hallazgos y resultados de investigación de organizaciones internacionales

y no gubernamentales que trabajan en este tema (Del Castillo, 2001: 376).

Además, se han hecho varios esfuerzos clasificatorios para hacer operable el concepto corrupción. Se distinguen cuatro visiones principales: a) la perspectiva del interés público, b) la perspectiva legal, c) la perspectiva sociocultural, y d) la perspectiva de mercado.

La perspectiva del interés público identifica la corrupción como una conducta incongruente con la búsqueda del bien común, que según Morris (1991: 6-7) está incorporado a las normas organizativas del Estado. La falta de especificidad ha sido el punto más débil de esta perspectiva. Por ejemplo, Peters y Welch (1978: 975) sostienen que casi cualquier acto puede justificarse como promotor del bien común. Por su parte, Theobald (1990: 6) establece que las sociedades complejas "tienen un amplio rango de diferentes públicos, cada uno con su propio interés", lo cual hace muy pantanoso el terreno del interés público.

La perspectiva legal tiene una concepción limitada de la corrupción (la entiende como una conducta que se desvía de las formas legales) (*i.e* Kitgaard, 1988; Theobald, 1990; Nye, 1967). Precisamente, la crítica más seria señala que esta visión es demasiado limitada. Por ejemplo, Leys (1965) y DeLeón (1993) argumentan que no todos los actos ilegales son corruptos, ni todo acto aparentemente corrupto es ilegal. Si, por ejemplo, la ley no les prohíbe a los funcionarios públicos recibir regalos ni favorecer a su familia en la asignación de recursos públicos ¿Se debe considerar esta conducta como corrupción?

El grupo de académicos que critica la perspectiva legal señala que la corrupción debe definirse de tal forma que incluya a la conducta que se desvía no solo de las reglas escritas, sino también de las normas y patrones de comportamiento social. Esta perspectiva sociocultural de la corrupción amplía

el alcance del concepto, pero no está exento de problemas ¿el enriquecimiento de los servidores públicos durante su servicio deberá calificarse de corrupción si es una conducta ilegal pero no inmoral?

Estas tres perspectivas comparten una limitación común. Si las distintas sociedades suelen tener diferentes normas, leyes e ideas de lo que es el interés público, las manifestaciones concretas de la conducta corrupta diferirán según los casos. Estos enfoques sirven para explicar la variación en las percepciones, normas o leyes referentes a la conducta corrupta en diferentes países o a través del tiempo. Sin embargo, no son muy apropiados si se trata de explicar la variación en los niveles de corrupción en distintos casos y en desarrollar generalizaciones sobre los orígenes y las consecuencias de corrupción.

La última perspectiva puede servir para evaluar una conducta similar en distintos casos. La perspectiva de mercado es útil para examinar especialmente casos de corrupción en países en vías de desarrollo o casos que impliquen una comparación histórica, pues es posible cotejar la incidencia de una conducta específica en diferentes casos, independientemente que las normas o leyes que rigen al servicio público sean o no similares.

Este enfoque es muy útil para analizar casos en los que los actores principales son políticos o representantes populares, pues su comportamiento no está regulado por el mismo tipo de reglas de los funcionarios públicos, sino que están sujetos a procesos de elección democrática.

Una de las dificultades para medir la corrupción ha sido la falta de una base empírica sólida. Se han usado dos tipos de instrumentos para analizar el "nivel de corrupción". Algunos han utilizado documentos escritos, como informes de prensa (*i.e.* Whitehead, 1983; Eker, 1981; Morris, 1991), registros judiciales (*i.e.* Della Porta y Vanucci, 1991; Correa, 1985) e informes de agencias anticorrupción (*i.e.* De Speville, 1997). Otros han hecho uso de datos proporcionados por encuestas

(*i.e.* Peters y Welch, 1978; Kpundeh, 1995). Todos estos tipos de investigación tienen ventajas y límites.

El uso de documentos suelen ser potencialmente más exactos que los datos de las entrevistas. Los burócratas, por ejemplo, registran procedimientos judiciales sin considerar que esa información puede ser utilizada para la medición de la corrupción. Las desventajas derivan de los problemas para comprobar la validez y confiabilidad de los datos.

La naturaleza clandestina de los actos de corrupción hace imposible un cálculo preciso de acciones corruptas mediante fuentes de archivo (Del Castillo, 2004:384). Por ejemplo, si se usan los diarios como fuente de información, éstos pueden estar reportando pocas actividades de corrupción, pero la causa puede ser más una falta de libertad de expresión que niveles bajos de corrupción.

Las encuestas ofrecen la ventaja de no depender de terceros (*i.e.* periódicos, revistas, archivos) y de usar el mismo procedimiento para explorar un fenómeno determinado. Por tanto, los datos obtenidos de las encuestas son más congruentes y susceptibles de comparación, sin embargo, las encuestas suelen registrar meras percepciones generales sobre la incidencia de la corrupción, pero tales apreciaciones podrían no reflejar la realidad. Además, las encuestas suelen tener un porcentaje bajo de respuestas, lo cual puede llevar a conclusiones imprecisas. Los individuos que no responden pueden diferir sistemáticamente de los que sí lo hacen. Un ejemplo de lo anterior es el índice de percepción de la corrupción (IPC), el cual tiene varias limitaciones: a) No distingue entre corrupción administrativa y política, b) no toma en cuenta el carácter multifacético de la corrupción (desfalco, soborno, extorsión), c) no distingue entre corrupción alta y baja (sólo la percepción sobre la corrupción de los informantes seleccionados) y d) este instrumento puede revelar cierto prejuicio en cuanto a las naciones menos desarro-

lladas (no se puede considerar que un resultado similar signifique lo mismo en países con diferentes niveles de desarrollo).

Los alcances y límites de estos métodos de investigación han hecho que los trabajos se concentren en cuatro áreas: a) el análisis teórico del comportamiento corrupto (*i.e.* Rose-Ackerman, 1978; Shleifer y Vishny, 1993); b) la variación en las percepciones sobre corrupción, la cobertura que hacen los medios de comunicación sobre este problema o las diferencias que existen entre las distintas estrategias anticorrupción (*i.e.* Morris, 1991; Quah, 1982); c) casos particulares en los que se pueden encontrar pruebas sustanciales, pero muchas veces idiosincrásicas, de acciones corruptas (*i.e.* Reno, 1995); y d) estudios comparativos, que tienen la deficiencia de ser casos particulares más que serios trabajos comparativos.

Las limitaciones de los instrumentos de medición de la corrupción han hecho que muchos investigadores no coincidan en la validez del IPC. El Banco Mundial está implementado un nuevo sistema de medición basado en una serie de índices con un menor grado de intercorrelación entre ellos, que da menos importancia a los resultados absolutos. La principal diferencia de este nuevo instrumento es que se elabora un modelo estadístico explícito que subraya la medición del error implícito en la variable de la corrupción. Los resultados producidos son muy diferentes a los del IPC.

En este sentido, Jacobs y Anechiarico (2001: 330) señalan que hay poca atención en cómo medir la corrupción o cómo establecer una tasa de corrupción. Por ejemplo, ¿debería medirse la corrupción por el porcentaje de funcionarios que se han involucrado en cualquier acto de corrupción en un periodo de tiempo a lo largo de su carrera? ¿sería mejor medir el porcentaje de transacciones oficiales en las que hubo corrupción? ¿o medir la cantidad de dinero implicada en actos corruptos como una proporción del total del presupuesto de un individuo,

de un organismo o de una unidad gubernamental?

A pesar de los problemas metodológicos señalados, en este ensayo se considera al IPC como fuente primaria para informar el presente análisis (se toma en cuenta la percepción de la corrupción de las sociedades como indicador principal en este ensayo más que la corrupción en sí misma). El modelo del Banco Mundial aún está en construcción y no se puede examinar aún su eficiencia.

III. COSTOS Y BENEFICIOS DEL CONTROL DE LA CORRUPCIÓN

Una de las consecuencias de los nuevos controles anticorrupción en los países democráticos es que los políticos son mucho más sensibles al escándalo y los gobiernos tienden a ser menos eficientes y eficaces, porque muchos de los controles anticorrupción suelen reforzar las patologías de la burocracia. Ejemplos de esto son la sobrereglamentación, la demora en la toma de decisiones (los burócratas se sienten inhibidos para llevar a cabo decisiones, pues nadie quiere hacerse responsable de las posibles consecuencias), excesiva centralización (los controles implican mayor concentración de poder en las organizaciones centrales), autoridad insuficiente en las dependencias subordinadas, administración a la defensiva, sustitución de metas y baja moral (la burocracia se distrae cumpliendo con los controles y las evaluaciones de las contralorías más que implementando las políticas públicas).

Los legisladores contemporáneos del mundo democrático han definido como corruptas muchas más conductas que las de sus padres y abuelos. Por ejemplo, en Estados Unidos de América las leyes sobre financiamiento de campañas políticas han definido como corrupta la política electoral tradicional en ese país y han convertido a cada candidato político en un delincuente potencial. Lo mismo se puede decir de las leyes electo-

rales de México (incluyendo las últimas reformas realizadas en esta materia) que han hecho de la democracia mexicana una de las más complicadas de implementar y más caras del mundo. Aquí, incluso, las medidas anticorrupción llegan a considerar en los hechos a cada ciudadano como un delincuente electoral en potencia.

En comparación con otras iniciativas de control de los delitos, el de la anticorrupción tiene objetivos públicos mucho más extravagantes. Por lo menos públicamente, el jefe del Ejecutivo debe comprometerse a la "cero tolerancia". No basta prometer que se castigará la corrupción cuando ésta suceda; es necesario demostrar que se tomarán precauciones y se adoptarán estrategias para prevenir cualquier tipo de corrupción.

Irónicamente, un mayor compromiso para prevenir y castigar la corrupción no trae aparejada más confianza del público en la integridad del gobierno. Por el contrario, la expansión del concepto de corrupción, la mayor sensibilidad a la ética en el gobierno, más audiencias, investigaciones y enjuiciamientos, implican una disminución de la confianza del público en la integridad de sus funcionarios gubernamentales (Jacobs y Anechiarico, 2001: 326).

En vista de lo anterior, la suposición de que cualquier reforma administrativa que se implemente en nombre de la anticorrupción, genere más eficiencia y eficacia es algo muy cuestionable. Por ejemplo, en Gran Bretaña el servicio civil se concibió como un remedio contra el nepotismo y la venta de puestos; sin embargo, con los años, esto ha mostrado sus enormes deficiencias. En muchas unidades gubernamentales, los directores de los organismos no pueden reclutar, promover o degradar a sus subordinados, al menos no con facilidad. No tienen ni castigos ni recompensas para motivar a los hombres y mujeres que trabajan para ellos. No se puede recompensar el desempeño excelente, ni tampoco puede penalizarse el desem-

peño mediocre, ni siquiera el insatisfactorio, y esto significa ineficiencia e incluso parálisis.

De tal modo, tampoco es fácil responder a la pregunta de cuánta corrupción se reduce mediante los controles. No se sabe si una estrategia anticorrupción en particular o un torrente de "estrategias" funcionan. A diferencia de casi todos los demás delitos, no se tienen datos de ningún tipo sobre la tasa de corrupción oficial. Por esto, Caiden (2001: 233) señala que "no debemos suponer que las estrategias preventivas administrativas, instituidas en nombre del control de la corrupción, de veras la limitan o reducen".

En este contexto, Jacobs y Anechiarico (2001: 331) apuntan que la investigación que llevaron a cabo en Nueva York "mostró que precisamente los organismos que más controles anticorrupción tenían fueron los que estuvieron involucrados en mayor número de escándalos por corrupción". Lo anterior, sin embargo, no significa que los controles anticorrupción generen corrupción o que tengan efectos sobre ella. Esto significa que los académicos y analistas no deberían concluir que más controles impliquen menos corrupción como resultado.

Aunque no hay parámetros para medir la corrupción, sí existe evidencia del costo económico de la corrupción. Long y Rao (1995) demostraron que el valor de las empresas cae de manera significativa después de que se descubren conductas corruptas de sus directivas. Van Rjckeghem y Weder (1997) encontraron que la corrupción disminuye significativamente cuando los salarios de los funcionarios públicos están fuertemente asociados con los sueldos del sector industrial. Gupta (et al. 1998) analizaron el efecto de la corrupción sobre la distribución del ingreso y encontraron pruebas de que la corrupción aumenta la pobreza.

Esta situación hace que los beneficios de los controles anticorrupción deban volverse efectivos. Esto puede lograrse si

se consideran aspectos de largo plazo y contextos que impulsan la corrupción (sin menospreciar las medidas de corto alcance, como los controles). Para esto hay que tener en mente diversos factores que incentivan la corrupción.

El primero es que los analistas deben tomar en cuenta la enorme reducción de la influencia moral y de la fuerza de la familia. Las familias encabezadas por padres solos es algo común en muchos países en el mundo, algo que no había sucedido en la historia de la humanidad. En México, por ejemplo, la mitad de las parejas casadas se divorciaron en 2000 y una quinta parte de las familias hoy son encabezadas por madres solteras, de acuerdo a Cordera y González (1999: 295). Cada vez con más frecuencia, los niños son criados por extraños que quizá no sean los mejores modelos a seguir. Hasta ahora, la sociedad no ha reemplazado ni familia ni religión como sustitutos satisfactorios adecuados. Es importante señalar que se habla de familia y religión como instituciones que generaban valores de consenso, no como organizaciones perfectas, "buenas" o deseables. Es decir, se enfatiza el carácter instrumental de la familia y religión como generadoras de valores consensuales, no el papel moral en sí mismo de ellas.

Segundo, la creciente influencia de los medios de comunicación masiva y el cambio lento de valores. Los niños con más frecuencia obtienen información de la televisión, de la computadora (a través de Internet), de la prensa, sin obtener, generalmente, una interpretación de familiares cercanos. Al mismo tiempo, la democracia –que ha consagrado la diferencia como un valor fundamental en las sociedades contemporáneas— ha causado, quizá, confusión en los principios morales contemporáneos de las nuevas generaciones. La democracia y la aceptación de nuevos valores –aspectos afortunados y legítimos— han tenido como efecto secundario la erosión de los valores anteriores sin ofrecer en su lugar nuevos principios rec-

tores. Las generaciones actuales han quedado en un interregno ético: No aceptan el pasado, pero tampoco tienen valores referenciales para enfrentar temas contemporáneos y futuros (*v.g.* cambio climático, clonación).

Tercero, el empobrecimiento del mundo ha ido en aumento. La adquisición de la riqueza se ve como un fin en sí mismo. La idea de que "el fin justifica los medios" ha generado que las nuevas generaciones vean al gobierno como fuente para su superación. No se diga cuando se habla de ascender en la escala del poder. En México, por ejemplo, en 1999 Federico Reyes Heroles (en Vázquez, 2004) mostraba una encuesta nacional en la que "39% de los entrevistados consideraba que era más conveniente 'arreglarse' con las autoridades que cumplir con las leyes; 38% estaba de acuerdo con la frase 'un político pobre es un pobre político', un tercio aprobaba la frase 'el que no tranza no avanza'; 25% estaba de acuerdo en que funcionarios se aprovecharan del puesto 'siempre y cuando no se mandaran', 43% consideraba que para ascender en el gobierno había que ser corrupto y muy corrupto...40% estaba de acuerdo con la idea de que en México 'más vale tener dinero que tener la razón'".

Cuarto, el cambio en el que se desarrolla la actividad económica. Por ejemplo, la apertura de una economía autárquica a la competencia internacional, y el consiguiente incremento de oportunidades económicas en un contexto competitivo y desconocido. Los ejemplos de Europa del Este en el decenio de los noventa y de México durante el gobierno de Carlos Salinas mostraron que la apertura económica de esos países (que se expresaron en privatizaciones, concesiones y el traslado de actividades económicas del Estado al sector privado) incentivaron procesos poco claros, en donde personajes cercanos a los gobernantes en turno obtuvieron las mejores empresas y concesiones.

Quinto, la gobernanza moderna afecta ahora más aspectos de la vida de las personas que antes. Se hace más evidente una dependencia creciente respecto a la disponibilidad, responsabilidad, estabilidad y eficiencia de los bienes y servicios públicos. Más gente está en contacto con la gobernanza y es más consciente de los efectos que tienen en sus vidas. Por ejemplo, los costos ambientales de la basura, su reciclaje y los espacios limitados para depositarla hacen que en Suiza los ciudadanos tengan que separar su basura en casa, dejar determinado tipo de desechos (*v.g.* papel, plásticos, orgánicos) en días distintos de la semana en horas específicas, dependiendo de la zona en la que se viva. De no hacerlo así, los costos que pagaría toda la sociedad en su conjunto serían o más contaminación o servicios públicos más caros. La corrupción aparece cuando algún funcionario quiere ofrecer servicios públicos con privilegios para ciertos grupos o personas o asociarse con las empresas concesionarias de los servicios públicos.

Sexto, la democratización ha hecho que la sociedad sea más consciente de la actividad pública y política y de lo que ocurre tras bambalinas. Ejemplos recientes fueron el trato que gran parte de la sociedad dio al asunto de Yi Gon o el de Vicente Fox y su patrimonio. En el primer caso, gran parte de los ciudadanos entendió el interés por involucrar a funcionarios del gobierno del presidente Calderón en corrupción y no creyó lo que Yi Gon afirmaba. En el segundo caso, la falta de congruencia (o por lo menos de consistencia) entre lo que parece tener el ex presidente Fox y sus declaraciones patrimoniales hicieron que su credibilidad como hombre honesto cayera por los suelos.

Finalmente, el crimen altamente organizado y la sofisticación del soborno es hoy una realidad frente a sociedades desorganizadas (sobre todo, en sociedades del tercer mundo). La tecnología ha hecho que muchos funcionarios corruptos sean difícilmente "atrapables". Peor aún es la mafia, cuyos recursos

financieros, materiales y humanos, son tan abundantes que el Estado tiene serios problemas para enfrentarla. Los casos de Colombia y –desafortunadamente— México son elocuentes en cuanto a la deshonestidad policíaca. La mafia con facilidad compra voluntades, conciencias y ética.

En general se observa que las políticas anticorrupción más que ampliar el sentido de la ética en el servicio público, complica los procesos administrativos. Esto se debe en parte a la falta de precisión para enfrentar las múltiples caras de la corrupción y, en parte, a los nuevos retos que enfrenta la sociedad.

IV. LA PERCEPCIÓN SOBRE LA CORRUPCIÓN Y VALORES DE LOS MEXICANOS

La idea de corrupción respecto a los agentes gubernamentales está tan esparcida entre la sociedad mexicana que, aún en el gobierno de Vicente Fox (en sus momentos de mayor popularidad), no se redujo esa percepción. La Secretaría de la Función Pública (SFP) de la anterior administración publicó una encuesta en 2004, la cual arrojó los siguientes resultados: La mayoría de los ciudadanos (78%) no percibía disminución de la corrupción del gobierno del cambio respecto al régimen priísta. Sólo 19% consideraba que había menos corrupción a partir de la administración Fox. El 72% pensaba que era poco o nada posible conseguir que la corrupción ya no fuera un problema para el país. Como se mencionó anteriormente, la transparencia o el combate a la corrupción no disminuye la percepción de que ésta se reduce. La encuesta reveló que cuando los ciudadanos reflexionaban acerca de la transparencia que había impulsado la administración anterior, 49% percibía que no había aumentado la corrupción, sino que era más visible. Sin embargo, para 46%, pensando en la visibilidad, la corrupción había

aumentado. De hecho, la encuesta afirmaba que "la visibilidad parec(ía) influir en la percepción de que la corrupción (había) aumentado" (SFP, 2004: 8).

La educación tiene que ver con la corrupción y su percepción. Para 62% de los encuestados, los ciudadanos compartían la responsabilidad respecto a la corrupción, aunque un porcentaje mayor (83%) pensaba que el gobierno tenía también una responsabilidad capital. A mayor nivel socioeconómico, crecía el porcentaje de ciudadanos que percibían que la corrupción era un asunto compartido gobierno/sociedad. A menor nivel socioeconómico, crecía el porcentaje de personas que atribuían la responsabilidad absoluta al gobierno. De manera interesante, 70% consideraba que en 2004 los ciudadanos no habían cambiado de actitud frente a la corrupción. Esto se debía en primer lugar a que durante el gobierno de Vicente Fox todo seguía igual. En menor medida se debía a una cuestión cultural (ignorancia, educación, falta de honestidad, tolerancia). Además, 32% no identificaba a ningún personaje mexicano como un ejemplo de honestidad y transparencia.

El desarrollo de los nuevos valores en México es algo que debe ponerse en marcha ahora. Los valores presentes –en donde la honestidad y el rechazo a la corrupción no son muy notables— se consolidarán en los próximos años, pues los mexicanos estarán menos dispuestos a cambiar. La sociedad envejecerá y se volverá conservadora. El cambio será sustituido por la estabilidad como valor fundamental. Menos corrupción podrá ayudar a enfrentar los retos futuros de México, que ya no será joven (y quizá sin petróleo, principal fuente de ingresos fiscales hoy en día). En el 2050 habrá 32.4 millones de personas de edad avanzada, es decir 25% de la población (hoy los países más envejecidos tienen entre 18 y 22% de personas mayores de 60 años). Para sostener esta pirámide demográfica será necesario formular y consolidar una reforma de seguridad

social de pensiones, con el fin de cambiar el panorama tan alarmante de hoy. Apenas 18% de las personas mayores de 60 años tiene una pensión, pero la mayoría de ellas (96%) equivale a un salario mínimo (Gómez de León, 1999: 77-104). Además la desigualdad es un reto enorme. Hoy, como en 1995 (Martínez, 2006), una décima parte de la población más rica dispone de casi la mitad (48%) de los ingresos totales del país, mientras que la más pobre acumula apenas 7%.

Además, el envejecimiento del país implicará la demanda de bienestar social (hospitales y salud en general), de empleo y el fortalecimiento del sistema de pensiones. Algunas proyecciones (como las de Gómez de León, 1999: 77-104) señalan que para el 2010 México tendrá 112 millones de habitantes, 129 millones en el 2030 y 132.4 millones en el 2044. Aunque la tasa de crecimiento poblacional irá disminuyendo, seguirá experimentando un crecimiento de habitantes en términos absolutos, que se expresará en que la población en edad de trabajar llegará hasta 87.8 millones en el 2030, cuando alcance su máximo histórico.

La asignatura pendiente más importante de la sociedad mexicana de hoy es la de reformar al Estado, lo que implica una tarea de jardinería más que ingeniería (March y Olsen, en Cabrero, 2005: 77). Es decir, no se trata sólo de generar nuevas reglas e instituciones, sino de hacer madurar el nuevo orden legal-institucional. La tarea no es sencilla, sobre todo, en un país que tiende a respetar poco las leyes. La nueva estructura institucional debe incluir un sistema en donde la corrupción no sea sólo sancionada con medidas administrativas, sino que tenga alcances penales inmediatos y contundentes. Más que transparencia se debe hacer énfasis en el castigo a la corrupción.

El problema, en este sentido, consiste en que el control administrativo se encuentra en el poder ejecutivo mismo (la SFP) y en la Cámara de Diputados (la Auditoría Superior de la

Federación [ASF]). Es decir, la función de contraloría está altamente politizada. Además, la política anticorrupción en México ha tenido, por un lado, un carácter regulatorio (muy semejante a las políticas ambientales), que la ha hecho muy dependiente de las burocracias (irónicamente, los objetivos de las políticas anticorrupción). Otras instituciones, como la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), tienen un papel muy débil dentro de la administración pública mexicana, ya que sus recomendaciones son poco escuchadas. Por otra parte, ha tenido una naturaleza programática (formulación de derechos, sin infraestructura para hacerlos valer). En otras palabras, las políticas anticorrupción han carecido de dientes para aplicarse.

El primer punto (el carácter regulatorio de las políticas anticorrupción) está relacionado con el carácter pragmático del sistema político mexicano (SPM), en donde las reglas no escritas pesaban más que las establecidas en la ley. Durante casi todo el siglo XX (1929-2000), México se caracterizó por haber diseñado un leviatán político ecléctico, encabezado por dos instituciones principales, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) y la institución presidencial. El SPM fue difícil de ser clasificado usando los conceptos generalmente aceptados por la ciencia política, pues tenía la cara de un sistema pluralista sin pluralismo y de un sistema federalista sin federalismo. Aunque había elecciones frecuentes siempre las ganaba el mismo partido (PRI). El régimen se identificaba a sí mismo como revolucionario, pero fuertemente institucionalizado, mientras el gobierno era de naturaleza autoritaria, pero no del estilo clásico burocrático autoritario como el que prevaleció en toda América Latina (excluyente y dictatorial). Era un sistema político en el cual los presidentes controlaban al congreso y a las cortes, y la representación política se generaba a través de las corporaciones del PRI, no del congreso. El PRI y los gobiernos revolucionarios fueron altamente pragmáticos, cambiando sus objetivos,

su ubicación en la geometría política (de pluralismo limitado a autoritario), adaptando resultados de políticas (de progresista a conservador a centrista y al revés) y adoptando varias reformas políticas.

No obstante la importancia de las instituciones formales y las reglas escritas del SPM (fundado en la constitución de 1917 y la amplia coalición nacional de 1929), las reglas no escritas y las prácticas informales fueron cruciales para las más importantes decisiones. El PRI se convirtió en el principal administrador de la naturaleza híbrida del sistema político al erigirse en el operador clave que dinamizaba y conectaba tres dimensiones del régimen revolucionario: a) la ideología legitimadora del Estado mexicano; b) las características fundamentales del sistema político y c) la naturaleza personalista del régimen (naturaleza carismática de la gobernanza). Estos hechos contribuyeron a la construcción de un régimen revolucionario que, a diferencia de los países socialistas, fortaleció al poder ejecutivo más que al partido casi único en México.

El leviatán revolucionario se coronaba con la relación existente entre el poder ejecutivo y el partido gobernante. A diferencia de los sistemas socialistas (Europa del Este, la ex Unión Soviética, Cuba, China), en los cuales el partido dominante (el Partido Comunista o Socialista) representaba la punta más alta de la pirámide política (a través del Secretario General), en el México revolucionario la institución más importante fue la presidencia de la república. Esta situación permitió al SPM ser altamente pragmático. No es sorprendente que el presidente de México ejerciera amplios poderes legales (*v.g.* jefe de la fuerzas armadas, jefe de gobierno, jefe del Estado) y poderes metaconstitucionales (*v.g.* líder de gobernadores, diputados, jueces, presidentes municipales, priístas) (Carpizo, 1987). Las únicas dos restricciones para la institución presidencial fueron: a) el sexenio (un periodo de seis años de gobierno) y b) el prin-

cipio de no reelección.

El carácter programático de las políticas anticorrupción (semejante al ambiental) ha estado ligado al patrón de toma de decisiones en México. Purcell y Purcell (1977: 191-226) –adaptando del modelo de Lowi al SPM— explican que el bajo conflicto se debía a la enorme distancia entre el resultado esperado de las políticas con lo que se alcanzaba realmente (este es el caso de las políticas anticorrupción). Es decir, el gobierno formulaba –en teoría— reformas radicales que daban resultados bastante moderados en la práctica. Lowi identificó tres patrones de toma de decisiones en Estados Unidos (distributivo, redistributivo y regulatorio [aunque más tarde agregaría el constituency]. Usando esa tipología, Purcell y Purcell sugieren que el gobierno mexicano implementó una combinación de esas arenas de políticas: a) distribución regulatoria, b) la regulación fragmentada o indirecta, y c) la redistribución regulatoria.

Debido a que el Estado mexicano tenía un fuerte control sobre las múltiples arenas de políticas (fundado en el uso discrecional de la ley, fuerte intervención estatal en la economía, decisiones *top-down*, centralización, corporativismo, clientelismo), las agencias públicas podían formular políticas (re) distributivas, manteniendo control durante la implementación al imponer muchas regulaciones y, como consecuencia, espacios para la negociación. Al final del día, las políticas ofrecían resultados *light* para perdedores y ganadores, matizados por medidas regulatorias. Éstas tenían (y tienen) la virtud de favorecer medidas simbólicas y formalistas por sobre sanciones fuertes y penalizaciones. El punto clave es que el Estado revolucionario usó la ley para negociar con los actores de políticas más que para imponer el orden. El objetivo era disminuir el conflicto y enfrentamiento con los grupos de interés y las clientelas, no el de solucionar problemas. La estrategia consistía en enfrentar las consecuencias del problema, no sus causas. En la política

anticorrupción, se ha seguido esta estrategia.

No se trata de castigar penalmente a los corruptos, sino crear instituciones que amplíen libertades y enfrenten la corrupción. No se trata de formular políticas eficientes anticorrupción (disminuir los sobornos, el despilfarro y las desviaciones presupuestales), sino de medidas legitimadoras (aprobación popular de los gobiernos en turno y apoyo a sus decisiones, que se reflejen en votos). Los ejemplos de esto son abundantes. México ha avanzado en la creación de nuevas agencias públicas y leyes que tienen muchas funciones y poco poder para hacer valer "los derechos". En las políticas anticorrupción México ha formulado instituciones "sin dientes" para hacer cumplir la ley (justo como en la política ambiental). Por ejemplo, la CNDH, la ASF, la SFP tienen facultades de orden administrativo, pero que no están necesariamente vinculadas con sanciones penales. La estrategia gubernamental ha sido ganar legitimidad, no eficiencia en las políticas anticorrupción. El objetivo ha sido mejorar la percepción de la sociedad del gobierno, no la de atrapar a los "peces gordos", que se han enriquecido ilícitamente.

V. CONCLUSIONES

No es fácil ser optimista en el terreno de las políticas anticorrupción, menos en México, cuyos problemas estructurales obstaculizan prácticamente cualquier intento en este sentido. Héctor Aguilar Camín ha dicho, a propósito de su última novela: "La provincia perdida", que el intelectual termina siendo un pesimista. Creo que ese es mi caso.

Los costos de las políticas anticorrupción han sido muy altos. Los beneficios muy escasos. Como en muchos países –especialmente los del tercer mundo— , las políticas anticorrupción en México han perseguido mejorar la imagen gubernamental (estrategias de legitimidad), más que incrementar la eficiencia

en esta arena de políticas (disminuir efectivamente la corrupción). Esto se debe, en parte, a que las políticas anticorrupción han hecho procesos administrativos más complejos y han impactado poco la ética en el servicio público; y en parte se debe a que las sanciones penales siguen siendo bastante laxas. En México, además, el pragmatismo del SPM –construido sobre la base de reglas informales (más que sobre facultades legales) –, y la toma de decisiones gubernamentales –que ha optado por formular políticas regulatorias que castigan los efectos, no las causas del problema— han influido ampliamente en los pobres resultados de las políticas anticorrupción.

El Estado mexicano ha formulado políticas programáticas sin profundizar en el lado penal de las estrategias anticorrupción. También ha formulado políticas que han hecho más complejas la toma de decisiones en el sector público, creando incluso una burocracia que parece convertirse en parte del problema, más que en parte de la solución. Crear más burocracia para controlar la burocracia parece generar la idea de que la corrupción no sólo es invencible, sino interminable, justo como la serpiente que se muerde la cola. El costo económico de esas nuevas instituciones da la impresión de que no está dando los resultados esperados. La SFP, la CNDH o la ASF no tienen la pinta de ser la solución adecuada.

Como resultado, ha habido muchas leyes y nuevas instituciones por un lado, y pobres resultados por otro. De ahí la baja confianza del mexicano en sus instituciones, y no sólo de las gubernamentales, sino hasta de las sociales. Basta ver la escasa confianza que despiertan los sindicatos y los líderes ejidales. No es una sorpresa que Octavio Paz (1974: 13) mencionara en el prefacio de "Quetzalcóatl y Guadalupe", que "el pueblo mexicano, después de más de dos siglos de experimentos y fracasos, no cre(ía) ya sino en la Virgen de Guadalupe y en la Lotería Nacional".

Es difícil tratar el tema de la corrupción. Como se ha señalado, en los estudios existen múltiples enfoques, metodologías e instrumentos, cuyos alcances y límites generan pocos consensos para los análisis, formulación de estrategias y métodos de evaluación de resultados. En la práctica, las políticas anticorrupción resultan poco eficientes, pues tienden a generar altos costos y pocos beneficios. En países del tercer mundo, como México, las políticas anticorrupción tienden a ser instrumentos de legitimación más que de eficiencia, es decir, tienden a ser instrumentos políticos más de que de políticas (públicas).

El carácter pragmático del SPM y sus políticas programáticas han ayudado a ampliar esta situación. Esto ha politizado las políticas regulatorias (esquema en la que han caído las estrategias anticorrupción en México). Las soluciones ofrecidas por el gobierno han generado más procedimientos administrativos, que no han impactado en la ética del servicio público, pues los castigos penales siguen siendo laxos.

Si se quiere resolver los problemas anticorrupción se deben implementar estrategias de jardinería política, fortaleciendo las instituciones democráticas que sustituyan a aquellas fundadas por la revolución mexicana (que funcionaban bajo la lógica autoritaria del corporativismo, el clientelismo y las prácticas corruptas, muchas de ellas justificadas por el nacionalismo, como el "fraude patriótico"). Para ello, se debe entender que el país está cambiando y que la corrupción puede ser un lastre enorme en el esfuerzo de democratización y modernización. Con esto, no quiero decir que la democracia y la modernización vayan a acabar con la corrupción, sino que ésta puede convertirse en un pasivo ingente para llevar a México a buen puerto.

El mexicano de la transición parece hoy no sólo huérfano (como decía Octavio Paz en el Laberinto de la Soledad), sino desorientado. Es un ciudadano estatista y presidencialista,

que cree cada vez más en la democracia liberal; un ciudadano que no es fanático de la ley; católico en religión y laico en política; gradualista en materia de cambios y ligeramente proclive a decir adiós a las ideas de la revolución mexicana. Si bien no mira al pasado revolucionario como solución, tampoco mira al futuro global como panacea (Alducín, 1994).

Las buenas noticias son que el apoyo abierto de los mexicanos a la democracia liberal ha aumentado de 70 a 80% entre 1995 y 2005 (Moreno, 2006: 66). Además en 20 años (1980-2000), los mexicanos se volvieron más tolerantes, mejores receptores de la globalización, más partidarios de la transparencia, y redujeron su concepción del número de miembros de una familia ideal, es decir son más partidarios de una familia más compacta que las generaciones anteriores (Alducín y Basáñez, 2006: 62). La percepción de los mexicanos sobre las características esenciales de la democracia coincide con valores liberales (igualdad de derechos entre hombres y mujeres, la importancia de elecciones libres y el ejercicio de los derechos civiles). Mientras más jóvenes los mexicanos son más partidarios de estas ideas (Moreno, 2006: 72).

El México de hoy es un país dispuesto a cambiar; el de mañana no. Éste será más viejo, con enormes problemas de pensiones, demandante de gasto público para enfrentar problemas de salud y pobreza, quizá sin petróleo y con serios problemas de recaudación fiscal (sólo uno de cuatro mexicanos estará en edad de trabajar en el 2030). Con un escenario así, los recursos serán aún más escasos y México será más desigual (es sabido que las políticas de pensiones tienden a ser concentradoras del ingreso y, por consecuencia, regresivas). Si no se enfrenta el problema de la corrupción adecuadamente hoy, México tendrá muchas dificultades para enfrentar los retos de mañana. Es terrible imaginar ese futuro: un México viejo, pobre, desigual y corrupto.

Si uno ve la superficialidad y banalidad de los partidos políticos en este país, a un pesimista como yo, sólo le queda apostar a la Lotería Nacional y rezar fervientemente (desde mi profundo laicismo, por cierto) a la virgen de Guadalupe. La viabilidad de un México menos corrupto depende en gran medida de que los partidos políticos mexicanos sean maduros y apoyen políticas públicas de largo plazo. Dice Rafael Segovia que "así como en política el Estado es un mal necesario, los partidos son el mal necesario de la democracia". De esta manera, es fundamental formular los ajustes necesarios para que estos sean funcionales para un país que está a la mitad entre el desarrollo y el subdesarrollo, entre el éxito y el fracaso.

¡Ojalá! la clase política de México entienda que se debe legislar para el futuro, no para ganar votos en el presente, porque esto significa condenar a México a seguir en el pasado. En este sentido, la clase política debe dejar de hablar de democracia y concentrarse en las políticas públicas para resolver problemas de fondo. La primera genera legitimidad, las segundas eficiencia. Cuando se habla en nombre de la primera sin sustancia ni técnica, se convierte en demagogia. Cuando se implementan las segundas, sin consultar a los afectados de sus estrategias, se cae en el autoritarismo. Por ello, los políticos deben entender los alcances y límites de una y otra. Democracia para distribuir el poder de manera mayoritaria. Políticas públicas para ejercer con eficacia la gobernanza. Los políticos mexicanos deben hacer política (no grilla), entendida ésta como aquella que se hace (como decía don Jesús Reyes Heroles) con la cabeza fría, el corazón caliente y...lo demás bien puesto. México se los agradecerá.

■

BIBLIOGRAFÍA

Alducín, E. (1994). *Encuesta Nacional de Valores* (mímeo).

Alducín, E. y Basáñez, M. (2006). "Los valores de los mexicanos". En: Este País, 181: 62-5.

Cabrero, E. (2005). *Acción pública y desarrollo local*. México, FCE: pp.77

Caiden, G. (2001). "Tendencias actuales en la ética del servicio público". En: Gestión y política pública (10) 2: 233-52.

Clarke [ed] (2000). *Corruption: causes, consequences and control*. Nueva York: St. Martin's Press, pp. 146-62.

Cordera, R. y González, E. (1999). "La sociedad mexicana hacia el nuevo milenio: cohesión y divergencia". En: Millán J. y A. Concheiro, 281-330.

Del Castillo, A. "Fundamentos de la investigación empírica reciente sobre corrupción". En: Gestión y política pública (10) 2: 375-402.

Della porta, D. y Vanucci, A. (1999). *Corrupt exchanges. Actors. Resourses and mechanisms of political corruption*. Nueva York: Aldine de gruyter.

DeLeon, P. (1993). *Thinking about political corruption*. Nueva York: M.E. Sharpe.

De speville, B. (1997). *Hong Kong. Policy initiatives against corruption*. Paris, OECD/development center.

Eker, V. (1981). "On the origins of corruption: irregular incentives in Nigeria". En: The journals of modern África Studies, vol. 19, num. 1, 173-82.

Girling, J. (1997). *Corruption, capitalism and democracy*. Londres: Routledge

Jacobs, J, y Anechiarico F. (2001). "Sobre los costos y beneficios del control de la corrupción". En: Gestión y política pública (10) 2: 321-33.
Gómez de León, J. (1999). "Retos y oportunidades demográficas del futuro de la población". En: Millán J. y A. Colcheiro. *México 2030. Nuevo siglo, nuevo país*. México: FCE, 77-104.

Gupta, S. (1988). *Does corruption affect income inequality and poverty*. FMI. working paper, 98/76.

Klitgaard, R. (1988). *Controlling corruption*. Berkeley: University of California Press.

Kpundeh, S. (1995). *Politics and corruptions in Africa: a case study of Sierra Leone*. Nueva York: University Press of America.

Leys, C. (1965). "What is the problem about corruption?" En: The Journal of modern African studies, vol. 3 núm. 2, 215-230.

Long, M. y Rao, S. (1995). "The wealth effects of unethical bussines behaviour" En: Journal of economics and finance, vol. 19, num.2, 65-73.

Martínez, F. (2006). "Creciente tensión social ante la desigual-

dad distribución de riqueza". En: La Jornada (en línea). En: www.jornada.unam.mx/2006/09/10.

Moreno, A. (2006). "Concepto y valoración de la democracia: hallazgos de la Encuesta Mundial de Valores 2005 en México". En: Este País, 181: 66-75.

Morris, S. (1991). *Corruption and politics in contemporary Mexico*. Tuscaloosa: University of Alabama Press.

Nye, J (1967). "Corruption and political development: a cost benefit analysis". En: American political science review, vol. 61, num. 2, pp. 417-427.

Octavio Paz, (1974). "Entre orfandad y legitimidad" (prefacio). En: Lafaye, J. *Quetzalcóatl y Guadalupe. La formación de la conciencia nacional en México*. México: FCE, 11-25.

Peters, J. y Welch, S. (1978). "Political corruption: a search for definitions and theory". En: American political science review, vol.72, num. 3, pp. 974-984.

Purcell, J. F. y Purcell, S. K. (1977). "Mexican business and public policy". En: J. Malloy, (ed). *Authoritarianism and corporatism in Latin America*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.191-226.

Quah, J. (1982). "Bureaucratic corruption in the Asian countries: a comparative analysis of their anti-corruption strategies". En: Journal of Southeast Asian studies, vol.13, num.1, pp.153-177.

Reno, W. (1995). *Corruption and state politics in Sierra Leone*. Nueva York: Cambridge University Press.

Rose-Ackerman, S. (1978). *The political economy of corruption*. New York: Academic press.

Secretaria de la Función Pública, (2004). *Encuesta sobre corrupción y actitudes ciudadanas*. México: SFP

Shleifer, A. y Vishny, R. (1993). "Corruption". En: Quarterly journal of economics, vol. 108, num.3, pp. 599-617.
Theobald, R. (1990). *Corruption, development and underdevelopment*. Durham, Duke University Press.

Van Rijckeghem, C. y Weder, B. (1997). "Corruption and the rate of temptation: do low wages in the civil service cause corruption?". FMI working paper, wp/97/73.

Vázquez, R. (2004). "Corrupción y estado democrático de derecho". En: Revista Nexos, 323 noviembre. El Internet www.nexos.com.mx/articulos

TERCER LUGAR

ARQUETIPO PARA LA DIAFANIDAD EN LAS ENTIDADES DE LA REPÚBLICA MEXICANA

AUTOR:
RUBÉN APÁEZ LARA

TERCER LUGAR
ARQUETIPO PARA LA DIAFANIDAD EN LAS ENTIDADES DE LA REPÚBLICA MEXICANA

AUTOR:
RUBÉN APÁEZ LARA

I. ESBOZO SOBRE LA IGNOMINIA

El oprobio es un virus universal, puesto que no tiene límites en su dimensión temporal y espacial; ha perdurado desde que el hombre instauró el Estado y corroe, en menor o mayor grado, a todas las sociedades, desarrolladas y atrasadas; lo mismo prolifera en la esfera pública que en la esfera privada, en los niveles políticos y sociales, locales y nacionales.

En nuestro país, los estudios sobre el fenómeno citado se han orientado a las estructuras gubernamentales; *ergo*, es menester utilizar una óptica holística que abarque al andamiaje del Estado, circunscribiendo a las élites de los poderes públicos, organismos autónomos, partidos políticos y colectivos civiles, amén de los ciudadanos en general, considerando que todos los mexicanos somos integrantes del Estado allende el gobierno.

El enfoque unidimensional imperante, deriva de la imprecisión conceptual entre ambos entes, a sabiendas que el segundo personifica al primero y ejerce su función ejecutiva. Asimismo, se le ha dado importancia a la esfera federal en detrimento de la local, por tanto, aquí reivindicamos el análisis de ésta.

Por luenga data se afirmó que la administración pública con visos patrimonialistas fue producto del sistema autoritario monolítico, esto es irrefutable, aunque hoy México vive un pro-

ceso de alternancia en las distintas esferas políticas, aunado a la gradual consolidación de instituciones fiscalizadoras y otras innovaciones que erigieron a la actual arquitectura diversificada del poder [1]. Ante tal escenario, y acorde con dicha lógica explicativa, los índices de ignominia debieron menguarse, no obstante subsisten, es decir, el tránsito al pluralismo aún no ha sido suficiente para tal efecto. De ahí la validez del tópico, que implica una de las trabas esenciales del progreso, arraigándose cada vez más el síndrome de Sísifo [2], tipificado por la perpetuidad de los esfuerzos anti-corrupción sin generar resultados contundentes.

Durante el auge del autoritarismo, la mayoría de los cargos públicos encumbrados se asignaron según el sistema de cuotas de poder, con el desinterés inherente para crear plusvalía, ¿qué preservar?, nada, simplemente se estaba al frente de una institución de gobierno. La falta de un servicio civil de carrera, propició que la circulación de las élites políticas tuviera como eje al voluntarismo y la "burocracia golondrina", en la que el funcionario se llevaba a sus allegados a las oficinas donde asumía un nuevo puesto, con el fin de "seguir sirviendo a México"; los subordinados formaban el equipo, el círculo de la "gente de confianza" del que se esperaba lealtad al depositarle su honor, prestigio y firma, donde "vivir fuera del presupuesto era vivir en el error", avidez que el doctor José María Luis Mora, el egregio liberal del siglo XIX, denominó "empleomanía".

---

[1] El ejercicio monopólico del poder se transmutó en el ejercicio del poder compartido, con un sistema político plural. Vid Alonso Lujambio. *El poder compartido, un ensayo sobre la democratización* mexicana. Ed. Océano. México, 2000, pp. 13-31.

[2] Sísifo, personaje de la mitología griega que reveló secretos divinos, motivo por el que los dioses del Olimpo le asignaron un castigo, el cual consistió en subir una piedra pesada desde la base hasta la cumbre de una colina, cuando ya casi cumplía su objetivo la roca rodaba y otra vez empezaba un nuevo intento, cíclicamente hasta la eternidad. *Cfr.* Robert Graves. *Dioses y héroes de la antigua Grecia*, Grupo Editorial Multimedios. México, 1999.

La expansión de la impunidad parecía inevitable: al respecto, Franz Kafka en México hubiese sido un escritor costumbrista; los funcionarios pudieron ser defraudadores y, al final, quedar exentos; conscientes que encontrarían alguna salida para absolverse, no pocos efectuaban cálculos prospectivos, por ejemplo, si sustraían 50 millones de pesos intuían que 10 o 15 de ellos los usarían para su defensa legal en una situación hipotética de ser llamados a cuentas[3], incluyendo el soborno para ciertas autoridades, quedándoles 40 o 35 millones para disfrutarlos; en ocasiones, se aplicó una "justicia selectiva" porque únicamente se encarceló a servidores públicos menores, quedando exentos los de alta jerarquía. El lucro de esos individuos y el endeudamiento que endosaron a millones de mexicanos nunca han sido aclarados.

Por lo menos desde la premisa de la "renovación moral de la sociedad", propuesta por Miguel de la Madrid [4], de nada sirvió el extenso entramado fiscalizador porque las leyes terminaban infringiéndose. México era el país de lo permisible, con gobernadores enquistados pese haber cometido actos afrentosos, banqueros absorbiendo recursos del Fobaproa, líderes sindicales vitalicios y usurpadores de sus tesorerías sin mesura, diputados locales que obtenían al escaño después de desfalcar a los ayuntamientos de los que habían sido ediles y, el absurdo, rigiendo en la Comisión legislativa de auditoría, cuenta pública, fiscalización o nombres afines y otros personajes impunes. Al verse excedido por el oprobio, el gobierno ha solicitado a la población, a través de cruzadas mediáticas, que fomente la

[3]La corrupción también invadió a la esfera privada, verbigracia, Angel Isidoro Rodríguez alias El Divino, ex presidente de Banpaís, acusado por delitos fiscales y daños al patrimonio de esa institución por 95 millones de pesos, quien fue detenido en España con fines de extradición en julio de 1996; ya traído a México, fue absuelto en diciembre de 1999 y siguió teniendo libertad condicional. En: La Jornada.

8 de octubre de 1996 y 16 de diciembre de 1999. Otro presumible hurtador fue Carlos Cabal Peniche, detenido en Melbourne, Australia, acusado de haber sustraído 700 millones de dólares de dos bancos. Ambos casos sucedieron durante la administración del mandatario Carlos Salinas de Gortari.

[4]Miguel de la Madrid. *La política de la renovación*. Ed. Diana. México, 1988.

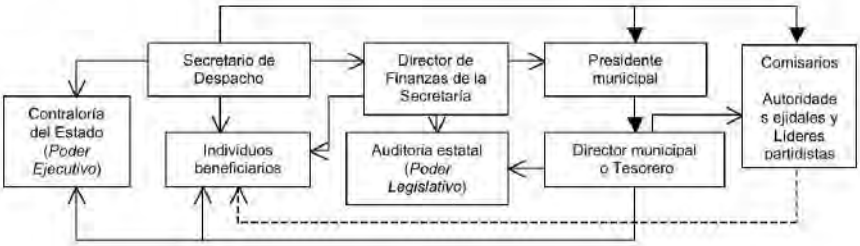
cultura de la legalidad; la exigencia de ética es incongruente ante la ausencia de la misma en las élites.

Hasta aquí la descripción sucinta de los rasgos de la administración patrimonialista en la esfera nacional durante el régimen autoritario, por lo que a continuación explicamos algunos patrones actuales de corrupción ocurrida en las entidades federativas, con el objeto de verificar el terreno sobre el cual deberá erigirse el edificio de la diafanidad del comportamiento público, tanto de las instituciones del Estado como de los propios ciudadanos, revalorando la práctica política y administrativa de los ámbitos locales.

II. MALVERSACIÓN DEL ERARIO

Casi nadie refutaría los ideales magnánimos plasmados en hojas de papel (programas gubernamentales). Sin embargo, el asunto realmente delicado concierne al ejercicio-itinerario del gasto público, que pasa por tres fases principales: planeación, flujo y aplicación. El primer episodio está libre de óbices porque los expertos en la materia despliegan su pericia para aglutinar las propuestas. Aún admitiendo programas que salieron relativamente incólumes de la corrupción y favorecieron a la población objetivo, la ignominia inicia con el flujo descendente de los recursos financieros a través de la pirámide burocrática, ya que estimula las propensiones del escamoteo, entre cuyas facetas sofisticadas resalta el "fenómeno del dinero tamizado", lo cual estriba en que cada mano por la que pasan esos recursos le extraen una porción, hasta quedar un monto exiguo para sus destinatarios e implica a distintos rangos administrativos:

DIAGRAMA DEL DINERO TAMIZADO EN UN GOBIERNO ESTATAL



El flujo se vincula permanentemente con la fase de aplicación porque en cualquier momento el peculio puede "liberarse" para cumplir su cometido. Las líneas punteadas indican que los personajes notables de la comunidad a veces son involucrados; las autoridades para firmar de conformidad la realización de cierta obra pública con sus anomalías inmanentes, en tanto que los adalides de partidos para controlar, total o parcialmente, la asamblea del pueblo y orientar las decisiones de la misma hacia los intereses de los directivos burocráticos.

De esta manera, partiendo del titular de la dependencia o entidad paraestatal, en cada paso que da el dinero, el servidor público correspondiente "toma su parte", incluyendo las asignaciones para los órganos de auditoria tanto gubernamentales como parlamentarios. Por ejemplo, la distribución de mil pesos podría tener este destino: el secretario se queda con 150; el director de finanzas (o subsecretario) con igual suma, pero da 100 al contralor; el alcalde extrae 150, quien a su vez otorga 100 al auditor; y el director municipal toma 50; por ende, el residuo para los beneficiarios arroja sólo 300 pesos, poco menos de un tercio de lo presupuestado originalmente.

Como se evidencia, el peculado tiende a ser colectivo. Los burócratas acaudalados, en su momento, compensaron a sus homólogos o superiores para "atar cabos" y blindar su impunidad postrera. Si se realizara una encuesta encubierta entre

trabajadores gubernamentales de menor categoría para indagar si saben de algunos jerarcas, en activo o retirados, que han usurpado bienes públicos, con seguridad los señalarían; en efecto, ahí están, sin que haya voluntad para aprehenderlos aunque sean identificables. Por lo general, sus patrimonios prodigiosos son puestos a nombre de sus esposas, con el fin de rehuir suspicacias, pero éstas afloran porque la mayoría de ellas provienen de familias de escasos o medianos recursos y, por tanto, no pasarían el tamiz de una auditoria para avalar sus terrenos, casas, automóviles, ganado, negocios, cuentas bancarias abultadas y otros capitales.

La quiebra del Banco de Crédito Rural (Banrural) es un caso emblemático de polución; numerosos inspectores locales hacían firmar a los campesinos "fondos perdidos" porque sabían de antemano que no iban a pagar, inclusive estaban inflados, y les quitaban una parte conforme a un acuerdo tácito o explícito. Para confirmarlo se requiere una indagación sobre ex funcionarios que poseen fortunas faraónicas, abarcando a los de menor jerarquía, quienes también amasaron una riqueza irónicamente explicable. Varios siguen activos en la administración pública, pero ahora en la estatal y algunos reciben remuneraciones "por sus años de servicio" en tal institución extinta.

Existe la "corrupción disfrazada" porque las erogaciones son "comprobadas" de tal forma que parecen legales. Los funcionarios consiguen facturas falsas de imprentas deshonrosas o facturas reales de proveedores amigos, acreditando compras ficticias de bienes distintos a los registrados o, bien, dejándolas en blanco para anotar la cantidad monetaria que se desee, disponible en cualquier instante para integrar el soporte del gasto. Por ejemplo, conforme llega el "fondo revolvente", presupuesto mensual para cubrir contingencias de la institución, que en realidad son del titular, éste *ipso facto* instruye que se le deposite un cierto monto en su cuenta bancaria y, en ocasiones, hace

firmar viáticos apócrifos a los subordinados de su confianza.

Hay una actuación ambigua de los órganos de fiscalización porque no cotejan con exactitud la evolución de propiedades, mientras que las declaraciones patrimoniales anuales son evidenciadas como mero trámite. En algunos estados prevalecen normas elásticas, ya que el tiempo "perentorio" para que los alcaldes comprueben la cuenta pública de su mandato, puede dilatarse hasta 4 o 5 años y no pocos de ellos se convierten en diputados, lo que hace casi improbable la indagación de sus excesos, procediendo a cabildear su exoneración, la cual es expedita o no según sea el número de correligionarios que tengan en el recinto legislativo; además, cooptan a regidores "opositores", otorgándoles dinero o trato privilegiado para su clientela en el ayuntamiento, a cambio de firmar documentos que avalan gastos públicos artificiosos.

III. NEUTRALIZACIÓN DE LOS PALIATIVOS

Pese a que muchos programas son federales, las dificultades más agudas se presentan en el ámbito comunitario debido a que su aplicación está plagada de vicios, por eso los ubicamos como parte de la problemática local sin esquivar que, en esencia, están diseñados para amortiguar los efectos y no las causas de la pobreza, misma que, contra la evidencia diaria, las cifras oficiales indican su disminución. Por ejemplo, entre las fallas del "Programa de apoyos directos al campo" (Procampo) destaca que individuos rurales pero no campesinos, radicados en su lugar de origen o fuera, reciben dinero sin sembrar sus parcelas y rentar éstas; otros son subsidiados sin poseerlas, así, se intuye el contubernio entre autoridades ejidales y personal burocrático.

Quizá se especule una fluidez eficaz en la relación pagador-campesino, considerando que los cheques ya vienen "eti-

quetados" o especificados para cada productor. Sin embargo, existen casos en los que el primer personaje recibe dinero a cambio de entregar la remuneración a algún familiar del beneficiario, ausente por motivos diversos, sin presentar una carta poder u otros requisitos; también, si alguien fallece determinado pariente sigue cobrando bajo la mecánica del soborno (que puede involucrar al comisario municipal para dar su aval); pero lo más insultante sucede cuando no se entregan los cheques, al afectado sólo le dicen que "no salió en la lista" y cuando reclama en la capital del Estado a veces tiene éxito, pero con un gasto en diligencias de por medio o, bien, corrompe al pagador para que libere el subsidio.

A su vez, entre las irregularidades del "Programa Oportunidades" sobresale lo siguiente: hijos de familias con ingresos periódicos (profesores o burócratas) reciben dinero, excluyendo a hogares realmente pobres. En los lugares y fechas de pago se impulsa el consumismo superfluo con la instalación de vendedores ambulantes que ofrecen sus mercancías, lesionando los derechos de los niños al quitarles sus beneficios y destinarlos para el sustento familiar.

Los operadores de ambos programas, en las cabeceras municipales y los poblados, han logrado impregnarlos de matices clientelares, acumulando poder para manipular a los beneficiarios. En los procesos electorales son buscados por los candidatos a la alcaldía, vendiendo al mejor postor la fuerza de su clientela. A cambio de no ser expulsado por su repulsa, el elector es inducido a votar por el candidato que determinen dichos encargados, quienes pactan compromisos como pueden ser atención preferencial o su incorporación en las planillas que compiten comicialmente.

Referente a otros programas como los de empleo temporal o introducción de servicios (agua entubada, pavimentación y remozamiento de espacios públicos, entre otros), la inversión

se sustenta en comprobaciones enmascaradas, con plusvalía ilícita para el funcionario responsable, quien soborna al comisario municipal para que certifique la obra correspondiente, no obstante que ésta quede inconclusa o se haga con material de ínfima calidad, además de exigir a los trabajadores que obtengan credenciales de elector y firmas de sus familiares, con el fin de enrolarlos en la nómina, de no hacerlo podrían ser despedidos; así, es inflado el monto global de las retribuciones e, inclusive, respecto a zonas indígenas, se falsifican las rúbricas en las oficinas.

Pero no sólo existe la inversión federal directa, sino también la inversión tripartita (los tres niveles de gobierno) que a veces incluye la aportación de los beneficiarios, en la cual el Comité de Planeación del Estado específico aprueba la viabilidad de las obras y, en este sentido, parcialmente le son atribuibles las desviaciones registradas; situación que se agrava porque se integra por personal no especializado; en vez de economistas o sociólogos, encontramos profesionales incompatibles con los rubros del desarrollo, incluso hay quienes no culminaron sus estudios universitarios. Dicho órgano administrativo en varios estados depende de alguna secretaría de despacho y, así, su titular es designado con criterios políticos en menoscabo de su autonomía.

IV. OPROBIO EN LAS ALCALDÍAS

Varios políticos ven a la presidencia municipal como fuente de lucro, por eso, en cada trienio emerge una camada de millonarios, mientras que los niveles de pobreza no bajan, por el contrario tienden a elevarse. Algunos actúan como sátrapas y, de forma similar al emperador romano Calígula que nombró cónsul a su caballo Incitatus, ceden los cargos estratégicos a incondicionales suyos y, a veces, el único criterio para favore-

cerlos es haber sido sumisos referente a su relación con los otrora candidatos, máxime si éstos gozan de la lisonja que les proveen.

En eso incide la inexistencia de un servicio civil de carrera, marginando a personas con trayectorias académicas más completas. Asimismo, es preciso reconocer que debido a la "democratización" de la educación, paulatinamente aumenta el número de profesionistas oriundos del medio rural; sin embargo, para acceder a puestos públicos el nivel de estudios no es valorado, lo eficaz es tener contactos con los círculos del poder del municipio y de la capital del estado. Si bien no se exige que los ediles sean "gobernantes filósofos" como el ideal de Platón, sí debería exigírseles estudios superiores dada su responsabilidad ante el desarrollo.

Las candidaturas a presidente municipal, en gran parte, son impuestas por las cúpulas de los partidos, despuntando las relaciones de compadrazgo y nepotismo. La pugna por el poder se asemeja a un casino; hay personas que le apuestan a cierto candidato no sólo políticamente, sino en términos monetarios; sin ambages aportan dinero a la campaña que, de ganar las elecciones, les es devuelto al doble o triple con fondos del erario. Por eso, los alcaldes soslayan las obras públicas y las pocas ejecutadas son enclenques, basta revisar los informes de gobierno para evidenciarlo; a veces, en tales documentos son reportadas obras sin haberse hecho o con avances parciales, además de las construidas con recursos federales o estatales, gestionados por los ciudadanos.

Las aportaciones monetarias a la campaña también son compensadas mediante concesiones; por ejemplo, si el patrocinador tiene un negocio de materiales para construcción o de fertilizantes, se convierte en el único proveedor del ayuntamiento y si se trata de una cocina económica ahí van a comer los líderes comunitarios a costa del fisco; inclusive, puede exigir cargos gubernamentales para sus secuaces.

Cuando el primer edil inaugura alguna obra pequeña, es recibido con música de viento y comida, lo que implica un gasto significativo para los pobladores y pareciera que exige que se le reconozca esta acción, eludiendo que constituye su deber realizarla. Es habitual que en dicho acto arguya: "esta obra fue posible gracias a la gestoría de fulano", refiriéndose a un líder ligado a su partido, con el fin de vigorizar su reputación en la comunidad y, por ende, se capte el mayor número posible de votos en comicios subsiguientes; asimismo, tal dirigente podría tener aspiraciones para acceder a cierto puesto de elección en la comuna, de ahí la importancia de esa acción.

El proselitismo electoral es clientelar y no es considerado un gasto, sino una inversión; el candidato piensa que al triunfar recuperará ese dinero, y así lo hace. Los regalos son cobrados a un alto precio a los ciudadanos debido a que, al estar recuperando "su inversión", el alcalde se olvida del desarrollo durante los tres años de su mandato.

Los procesos de descentralización han colocado en los municipios una cantidad de recursos que, hace unos años, no pensaban manejar. Si se compara el patrimonio de los ex alcaldes de la década de los 80's hacia atrás y los que gobernaron de los 90's (siglo XX) hasta la actualidad, se aprecia que los primeros son más pobres, mientras que los segundos sin recato ostentan sus bienes generalmente ilícitos.

En los municipios rurales, la administración pública se ejerce por inercia, "sólo porque (formalmente) debe haber gobierno"; no hay perspectivas de desarrollo porque la negligencia obstruye a la innovación[5]. El ayuntamiento, en lugar de ser una "institución", tiende a erigirse en una "organización": La primera, basa su funcionamiento en una serie de valores colectivos y, por tanto, encarna las demandas, necesidades y aspira-

[5]Para indagar aspectos precisos de los municipios, cfr Enrique Cabrero Mendoza. *Los dilemas de la modernización municipal*. Ed. Miguel Ángel Porrúa-CIDE. México, 1997; José Mejía Lira (compilador). *Problemática y desarrollo municipal*. UIA-Plaza Valdés. México, 1994; y Alicia Ziccarddi (coordinadora). *La tarea de gobernar: gobiernos locales y demandas ciudadanas*. Miguel Angel Porrúa-UNAM. México, 1995.

ciones de la sociedad; mientras que la segunda, con escasa o nula ética en el servicio público, sólo es un medio para realizar los intereses del gobernante y su camarilla.

Varios municipios son incapaces de generar ingresos, por lo que, en términos financieros, dependen de los gobiernos federal y estatal. Esto se agrava por la visión corta de los ediles, que viven con la expectativa de esos flujos numerarios, se enclaustran en sus oficinas y no realizan labores de gestoría. Hay dinero de las delegaciones federales que es devuelto a las áreas centrales en la capital del país, debido a que no se los requirieron los ayuntamientos [6]. Es frecuente el reclamo de los alcaldes para obtener más fondos de la Federación, pero sin el compromiso para impulsar el desarrollo local; de aumentárseles habría mayor margen para las malversaciones, parte de las cuales se usan para comprar votos y, así, hacer ganar a sus delfines para que les cubran las espaldas, cuya legitimidad puede ponerse en tela de juicio porque más o menos la mitad de los sufragios son clientelares.

Prevalece un "cortoplacismo". La breve rotación de los funcionarios dificulta la eficacia del servicio público. Las promesas de campaña se esfuman en la praxis gubernativa, disminuyendo la credibilidad en los políticos y, por extensión, en el gobierno; más que vocación, impera la "empleomanía" (se trabaja por los meros emolumentos) a través del servilismo respecto al alcalde. La no profesionalización burocrática es una desventaja frente al sector privado y socava los esfuerzos para instrumentar reformas [7]. La empleomanía también se evidencia durante los comicios, cuando casi todos los empleados públicos, además de regidores afines, con vehemencia y sin cortapisas

[6] Las normas operativas de la administración pública federal dictan que todo recurso no ejercido hasta diciembre del año natural, debe ser reintegrado a la respectiva institución gubernamental.

[7] Ariel Fiszbein y Pamela Lowden. *Trabajando unidos por un cambio*. Instituto del Banco Mundial. México, 1999, p. 52.

dejan su función para hacer proselitismo a favor del candidato del partido en el poder.

Los planes de desarrollo municipal son etéreos porque están colmados de abstracciones, esbozando por ejemplo: "ampliar la participación de la mujer en la toma de decisiones públicas" y "detonar el desarrollo del campo", sin especificar las vías para hacerlo y, de señalarlas, no se ejecutan. Esos documentos se reducen a simples requisitos jurídicos sin sentido práctico, sólo para cumplir con el trámite según leyes sobre planeación; por eso, es básico exigir que haya cumplimiento de metas.

La dotación de fertilizante para sembradíos de temporal es la casi única acción dirigida al desarrollo agrícola, pero impregnada de clientelismo porque el padrón de favorecidos es controlado por el ayuntamiento, con el fin de asegurar votos ulteriores. El erario se dilapida en "apoyos emergentes" como pasajes y alimentos para "líderes naturales" comunitarios cuando acuden a la cabecera municipal (esencialmente el día del mercado ambulante semanal); dádivas en fiestas populares; paquetes raquíticos de animales para granjas; servicios médicos a particulares y otras minucias como construir gradas en una escuela o donar botes de pintura a una comisaría.

Las prácticas clientelares son complementadas con actitudes discriminatorios porque los alcaldes sólo asignan beneficios a personas que votaron por ellos o, al menos, les dan un trato preferencial, mientras que el resto es marginado como escarmiento. Con esta conducta se infringe la igualdad como premisa constitucional, coligiendo que el presupuesto público prevé la atención de la totalidad, sin distingo alguno. Cuando reciben en su despacho a algún ciudadano o grupo para solicitar apoyo, pero no votaron por ellos, espetan "que te apoye fulano" (el ex candidato que fue de su preferencia); tratan a los excluidos como extranjeros y se apropian de su feudo de poder con

ínfulas de jeque árabe. También, intimidan a los beneficiarios para que voten en cierta dirección, porque de no hacerlo, podrían ser excluidos de tal o cual programa.

En este contexto, el votante rural fomenta la "cultura del botín", ya que de ganar su candidato tendría un expedito paso de picaporte en el ayuntamiento; y de perder dice: "ahora sí, durante tres años no me iré a parar al palacio municipal", consciente que no será atendido o tendrá trabas para tramitar sus demandas, ya que lleva el estigma de haber respaldado al candidato perdedor, mayormente si éste puso en jaque el triunfo del alcalde actual. En apariencia, a veces hay divergencias entre padres e hijos por apoyar a candidatos distintos, pero no se trata de una convicción *per se*, sino que constituye el interés expreso de la familia para asegurar ese derecho de picaporte. Por eso, hay más motivación para elegir al munícipe que a un diputado, aunque el ciudadano que vota por él casi de modo automático lo hace también por el futuro legislador, aun sin conocerlo (voto por inercia). Entre las huestes partidistas el furor de los ánimos es latente por la defensa a ultranza de sus candidatos.

Las necesidades sociales son más notables en los municipios rurales que en los urbanos, por tanto, a los candidatos les es posible extender su oferta política y la probabilidad de incentivar la emisión del voto, con un perenne anhelo de la gente para mejorar sus circunstancias vitales. En tal virtud, pueden ofrecer: la introducción de servicios públicos; el acceso a los programas federales como Oportunidades; dotación de fertilizantes, entre otros tantos. El elector, al interesarse en el proceso comicial, puede argumentar: "votaré o de lo contrario quedaré fuera (de la oferta planteada)", por ejemplo, "si no voto no me inscribirán en el programa de adultos mayores o no me darán cemento para mi casa".

Las comisarías de pueblos estratégicos son reciamen-

te disputadas porque implican ingresos y no hay rendición de cuentas: por ejemplo, se realizan tianguis durante los fines semana, en promedio a cada vendedor le cobran 15 pesos por expender sus mercancías; si por lo menos hay 100 comerciantes itinerantes, el comisario acumula mil 500 pesos semanalmente, que al mes totalizan 6 mil pesos, sin soslayar que las ferias anuales de los santos patronos arrojan cuantiosas sumas monetarias debido a la venta de espacios comerciales, bebidas embriagantes y boletos para el baile en la cancha central. En el resto de las comisarías (pobres) nadie quiere asumir la autoridad, ya que, en vez de ingresos, se generan problemas y gastos.

V. NATURALEZA HUMANA Y RESPONSABILIDAD

Para tener una óptica integral sobre la corrupción es importante tomar en cuenta a la naturaleza humana, con base en los pensadores clásicos como Nicolás Maquiavelo quien, en su libro "El príncipe", describió las propensiones sagaces y, a veces, pérfidas de la conducta externa de los individuos. Con frecuencia se le censura injustamente, tildándolo de tutor de déspotas por su apotegma de que "el fin justifica los medios", cuando en realidad estudió a los hombres como son y no como pueden ser, desligando de la política a la religión y la ética (vinculadas en Grecia antigua y el Medioevo), pero sin negar la existencia de esta última [8].

Igualmente, Montesquieu concluyó que las leyes del mundo físico son invariables y cumplidas, por ejemplo, los movimientos de un cuerpo que son impulsados, aumentados, disminuidos o perdidos según las relaciones de la masa y la velocidad; en contraste, falta mucho para que el mundo del hombre

[8] Su anhelo máximo era ver unida a su patria, criticando a la Iglesia (Estados Pontificios) de ser fuerte para mantenerla dividida y débil para impedir su unión. En aras de una comprensión integral de su filosofía, es necesario analizar otra de sus obras: *Discursos sobre la primera década de Tito Livio*. Alianza Editorial. Madrid 1987, donde se mostró adepto de la libertad ciudadana.

sea bien gobernado como el mundo físico, aunque aquel también tenga leyes naturales y positivas inmutables, no las sigue constantemente de manera similar al segundo; la razón es que el hombre es de inteligencia finita y, por consiguiente, sujeto a error, por otra parte, está en su naturaleza que obre por sí mismo; los débiles conocimientos que tiene, los pierde y, como ser sensible, es presa de mil pasiones [9].

Dichos ímpetus humanos- escribió Hobbes [10]-, particularmente el deseo de poder, son incesantes y no declinan más que con la muerte, su reactivación es latente, enfatizando la `codicia´ y la `ambición´, deseos censurados o aprobados acorde con los medios que se usen para realizarlos y la licitud de los fines perseguidos.

En este sentido, la corrupción es un flagelo psicológico que avanza en las estructuras del Estado y la sociedad, espoleado por la impunidad, pero la naturaleza humana podría no ser estrictamente perversa, sino más bien insensata. En contraste con el resto del reino animal, se dice que el hombre es racional, aunque ello es verdad sólo respecto a la capacidad para acumular conocimientos y no para actuar con juicio; por eso tenemos un mundo paradójicamente escindido, por un lado, está el avance tecnológico (racionalidad) y, por otro, el deterioro ecológico y el tópico que nos ocupa: la corrupción (irracionalidad). Hasta la gente culta sucumbe a la seducción del dinero, verbigracia, gobernantes, funcionarios, legisladores, magistrados y líderes partidistas, no obstante sus maestrías y doctorados obtenidos en universidades prestigiadas.

Para evadir la responsabilidad sobre las secuelas de su comportamiento, varios funcionarios divulgan la culpa abstracta, aludiendo sólo a los "errores del gobierno", diluyéndose el

---

[9] Montesquieu. *Del espíritu de las leyes*. Ed. Porrúa. México, 2005 (Libro I. Capítulo I).

[10] Thomas Hobbes. *Leviatán*. Fondo de Cultura Económica (FCE). México, 1984, p. 44.

deber de las personas que encarnan a tal ente; por ejemplo, es incorrecto decir que esta u otra política pública se malogró, la cual- más que ser de algún género- es un proceso[11], por ende, los que han fallado son los hombres en su condición de autores y actores de la misma. Si se trata de funcionarios municipales y estatales, suelen imputar al gobierno federal el atraso de sus comarcas.

No obstante que el gobierno de la República delinea la política económica, centraliza la captación de ingresos y la distribución de egresos, entre otras responsabilidades, los gobernadores tienen su margen de maniobra y son sujetos jurídicos para contraer deuda pública, que en la práctica adquieren. Por su parte, los alcaldes reproducen este esquema, puesto que no son sancionados por las instituciones fiscalizadoras.

VI. PARTIDOS POLÍTICOS Y CLIENTELISMO

En el actual esquema partidista hay dos esferas definidas [12]: 1) La de los partidos institucionalizados; son organizaciones relativamente consolidadas y con presencia en gran parte del país; además de poseer cierto bagaje ideológico; y 2) la de los partidos invertebrados; que no tienen una estructura corporativa básica y su presencia se limita a ciertas áreas y sectores; poseen ideologías inestables, hoy pueden aliarse con algún partido institucionalizado y mañana cambiar de coalición nuevamente coyuntural. Manifiestan el personalismo y, en algunos casos, la ignominia y el nepotismo; no se descarta esta situación en los primeros partidos, más bien, se resalta que en los segundos la corrupción es más visible, pues son membretes sometidos al arbitrio de sus apoderados y han logrado mantenerse gracias a la videopolítica.

---

[11] Luis F. Aguilar Villanueva. *La hechura de las políticas*. Miguel Ángel Porrúa. México, 1992.

[12] Jesús Silva Herzog Márquez. *El antiguo régimen y la transición en México*. Ed. Planeta. México, 1999, pp. 98-99.

Usualmente varios partidos invertebrados se alían con partidos institucionalizados no porque haya congruencia en sus plataformas respectivas, que es la justificación más utilizada, sino porque van tras la pesquisa de escaños, conscientes de que solos no serían capaces de pasar el tamiz incisivo de las urnas. De continuar el esquema actual, se coadyuvará a la proliferación de nuevos partidos enclenques, los cuales se registran pasivamente en aras de la democratización que termina en pulverización, confiriéndoles a veces una importancia que no tienen. Es absurdo que la libertad democrática decaiga en libertinaje para hacer negocios personales en nombre de la primera, con la consecuente transferencia de copiosos recursos públicos.

Por otro lado, las estadísticas de los comicios muestran que varios municipios rurales y ámbitos marginados de municipios urbanos, tienen tasas relativamente elevadas de asistencia a las urnas, incluso, superan a determinados municipios desarrollados en el aspecto socioeconómico. Sin embargo, esta participación podría lucir una falsa solidez y enaltecerse de ser portadora fidedigna de la voluntad general, pero a veces está impregnada del clientelismo más arcaico [13], que funciona como canal para que el elector reciba beneficios directos de algún partido, conformándose una lealtad artificial susceptible de romperse en comicios posteriores, ya que el votante sobornado sufraga por la donación recibida (irracional o coactivamente) y no mediante la reflexión.

El voto clientelar abarca áreas rústicas y urbano-marginadas y sirve de lábaro para los políticos para afirmar que sus partidos tienen prosélitos de buena voluntad, cuando en el fondo están cooptados, ufanándose del voto duro, que últimamente ha mostrado estar cubierto por un blindaje mitológico; los factores de coyuntura pueden "ablandarlo", hasta casi extinguirlo,

[13] Alain Rouquié. "El análisis de las elecciones no competitivas: control clientelista y situaciones autoritarias" en Guy Hermet et al. *¿Para qué sirven las elecciones?* FCE. México, 1986, pp. 61-66.

como sucedió con el voto "seguro" del que se jactaba el PRI. De este modo, el sufragio es un valor que se canjea y carece de significado político para el ciudadano; consiste en el monto pecuniario conferido a un derecho constitucional; aunque no siempre está en trueque con el dinero, sino también con bienes y servicios, incluyendo enseres domésticos, paquetes de vivienda, despensas, refrigerios, gorras, playeras y alcohol, por lo que se funda en relaciones de dependencia, clientelismo que ya no está manejado por caciques tradicionales, sino por burocracias partidistas.

La tranquilidad de los pueblos es interrumpida por la atmósfera ríspida de los comicios, cunden los "líderes naturales" aldeanos deseando que esos procesos se efectuaran cada mes, puesto que, a cambio de dinero y regalos, venden su fuerza electoral real o supuesta al mejor postor. La dinámica popular aumenta conforme se acerca la jornada electiva y después de ésta vuelve la parálisis. A los ojos de sus seguidores, la eficacia del líder se mide esencialmente por su éxito en la conservación de una corriente continua de beneficios materiales para la comunidad y los residentes individuales; bienes obtenidos mediante sus relaciones con funcionarios "del exterior". Así, los campesinos argumentan "ya me pasé con fulano, porque zutano ya no da nada", esto es, desisten del patrocinio de un dirigente que ha restringido ese flujo de dádivas y se inscriben en la lista de otro que promete mejorar sus expectativas.

Se lucra con la inopia, el voto se convierte en una mercancía y, en ciertos casos, es contrario a los intereses del votante. Las redes clientelares se ramifican en una jerarquía de mandos: adalides estatales, municipales y comunitarios o de manzana, quienes llaman "mi gente" al conjunto de electores que están bajo su control, como si fuesen de su propiedad u objetos. El PRI hegemónico era el único que recurría a la estructura clientelar, pero ahora también ha sido adoptada por el PRD y el PAN.

Hay cierto grado de coerción en las áreas semiurbanas y rurales, donde algunos individuos designados por la maquinaria partidista se sitúan en las proximidades de las casillas electorales para constatar que sus clientes voten en el sentido acordado, con el fin de que después se les otorgue la compensación y, si ésta ya fue distribuida, evitar represalias. Los votantes se amainan incluso con la mirada áspera de esos centinelas *ex profeso*, denominados eufemísticamente "promotores del voto".

Se ha configurado un mercado electoral con leyes análogas a la teoría económica de Adam Smith, en lo referente a la oferta y la demanda. Los estrategas de campañas proselitistas realizan "operaciones quirúrgicas" para fijar el precio del sufragio que atañe a cada área geográfica, mismo que crece a partir de la renuencia de las comunidades para apoyar a determinado partido, las que han sido beneficiadas con una obra pública es posible que no se les canalice dinero. En las poco renuentes podría tener un costo de 50 pesos por elector, medianamente renuentes 100 y muy renuentes de 200 a 300 pesos, aunque esta cantidad podría dispararse más, según el grado de competitividad de la elección (ley de la competencia), lo que implica una guerra de precios entre partidos y no sólo una guerra de propuestas políticas.

En dichas campañas, varios campesinos se comprometen en reuniones públicas a votar por algún candidato opositor, manifestando que el alcalde en funciones los ha tratado mal, sin dar respuesta a sus peticiones. Pero, uno o dos días antes de la emisión del sufragio, personas del ayuntamiento les reparten dinero según los parámetros citados, dando su voto al prospecto del partido en el poder. También, se olvidan de las obras de gran magnitud como escuelas, caminos o canchas, gestionadas por alguien que ahora es candidato y les solicita su apoyo. El voto clientelar coadyuva a que los triunfos electorales sean cada vez más onerosos; de los fraudes como traba toral del sistema político, se pasó al encarecimiento de la política.

Pero más allá del clientelismo psíquicamente opresor, los ciudadanos prefieren oír mentiras y rechazan a políticos que les digan la verdad; entre ambos existe una simbiosis, donde los últimos ejercitan la filfa como práctica favorita para ofrecerse y venderse, mientras que los otros reclaman su dosis de discurso falaz, muchas veces se quejan de que los políticos mientan, pero de forma inconsciente se les pide que lo hagan y, por tanto, jamás votarían por los que fuesen veraces [14].

VII. EL PODER LEGISLATIVO

Pese al aumento del pluralismo en el Poder Legislativo, aún prevalecen inercias del ex sistema de partido hegemónico [15], tal es el caso de los premios de consolación, canalizando políticos fallidos cuando no pudieron llegar a otros puestos que anhelaron previamente. También, algunos dirigentes partidistas sólo viven al día sobre las transacciones del poder; dan la cara con los candidatos únicamente en las campañas proselitistas y a la hora de las elecciones, pero después de éstas se enclaustran en sus oficinas y los candidatos triunfadores se van al Congreso y no vuelven a entablar comunicación con su distrito. Cada vez más, la sociedad percibe al Legislativo como un lugar de confrontaciones publicitarias; por eso, éste debe recuperar su rol representativo y convertirse en un ámbito de política productiva para no seguir alimentando la noción del Ejecutivo como la única instancia eficiente del poder estatal.

En varias ocasiones el palacio Legislativo es incubadora de alcaldes, cuyas oficinas funcionan como casas de campaña para promoverse y, viceversa, en los ayuntamientos germinan los prospectos a diputados. Si un parlamentario obtiene la candidatura

---

[14] Vid Fernando Savater. *Los 10 mandamientos en el siglo XXI*. En: Ricardo Alemán. Columna: Itinerario político. En: El Universal. 12 de abril de 2006.

[15] El Partido Revolucionario Institucional (PRI) fue catalogado como partido hegemónico y predominó en la presidencia de la República desde su fundación hasta el año 2000; se adjudicaba los puestos públicos descollantes debido a su nexo con el Estado y a su interacción en un sistema de partidos satélites, a los que no se les permitía participar en pie de igualdad. Giovanni Sartori. *Partidos y sistemas de partidos*. Alianza Universidad. Madrid, 1992, pp. 275-287.

que persigue deja su escaño, en caso de ganar la elección constitucional se queda con el nuevo cargo y de perderla retorna a su lugar sin problemas, lo que atenta contra la sobriedad republicana. Si bien es lógico y loable tener designios para escalar política y socialmente, el truncamiento de los puestos deforma el sentido de la función pública, regenerándose perpetuamente la fatídica espiral de los puestos inconclusos.

Al persistir la cultura del trampolín, algunos legisladores actúan como gestores clientelares, incluso desde su campaña así se presentan ante los ciudadanos, que a menudo no tienen noción exacta de las facultades de sus representantes. En ocasiones reparten despensas u otras dádivas entre la población marginada y dinero a supuestos líderes sociales, a efecto de mantener su clientela para futuros apoyos electorales. Otros desempeñan una doble función porque son dirigentes de su partido; cuando prevalece esta dualidad laboral, la experiencia muestra que los legisladores se inclinan más por ocuparse de la política partidista que de sus tareas inmanentes. La población censura esta situación, aunado al récord maratónico de ciertos personajes, menoscabando la credibilidad en las instituciones y los políticos.

De esta manera, una de las causas básicas de la aversión ciudadana hacia la política es la corrupción. La política nunca ha sido, ni será probablemente, inmaculada y la ignominia no es nada nuevo, pero ésta ha llegado a niveles sin precedentes. El desencanto y la desilusión pueden conducir a la apatía, al retiro de la política, a la despolitización; el rechazo a la política que tanto aumenta en la actualidad no es pasivo, sino activo, participante y vengativo [16]. En tanto que el ciudadano apático hizo muy fácil la política, el ciudadano vengativo y enérgico puede hacerla muy difícil.

---

[16] Giovanni Sartori. *Ingeniería constitucional comparada*. FCE. México, 1994, pp. 161 y 164.

VIII. LOS MASS MEDIA

En cuanto al desarrollo de los *mass-media* en general, existe una disparidad abismal entre los existentes en la capital de la República y los de los estados. Salvo exiguas excepciones, en las entidades federativas los medios están endebles debido a: su reducida información, su calidad y a veces con tendencias amarillistas; inclusive algunos rotativos muy difícilmente pueden clasificarse como tales, son cualquier cosa pero no periódicos, por lo que en este terreno hace falta mucho por hacer, a efecto de realmente convertirlos en canales democráticos que vinculen a las élites políticas con la población y viceversa. Por eso, los ciudadanos locales, con un perfil educativo avanzado, prefieren estar informados a través de los medios metropolitanos [17], caracterizados por su pletórica y sistematizada información, además de su prestigio.

Sin omitir que son lamentables los casos de atentados contra determinados periódicos por su posición independiente, algunos laceran a los derechos del hombre, puesto que en su aciaga sección de nota roja con sarcasmo relatan entornos subjetivos; cayendo incluso en lo soez y envileciendo la genuina actividad periodística. Por ejemplo, un rotativo magnifica las peripecias triviales o funestas y, dependiendo de la oriundez del afectado, determina a que comunidad rural llevar la "noticia" escrita, que ya es verbal, a efecto de incentivar su compra a un precio mayor que en la ciudad. Esta única prensa que ahí llega se distribuye a través de un automóvil con altavoz, despertando la curiosidad de los lugareños, comentando o adquiriendo el periódico que, con frecuencia, relata los hechos en uno o dos párrafos. También, esta modalidad se utiliza para "denunciar" supuestos actos oprobiosos de las autoridades, mandados a publicar por sus adversarios políticos, quienes sobornan al voceador estridente.

[17] Los periódicos capitalinos de mayor circulación en los estados son Milenio, Excelsior, El Universal, La Jornada, La Crónica y El Financiero.

Varios son pseudo periodistas, con escasos o nulos conocimientos académicos, que usurpan el cometido del verdadero gremio de la comunicación y, una de las facetas de su *modus operandi* es tejer relaciones de complicidad con ciertos agentes del Ministerio Público, quienes les proporcionan información sobre alguna averiguación previa para que la vulgaricen. Por eso, quizá muchas mujeres no denuncian las vejaciones de que son objeto porque tienen temor de que su caso se difunda.

Esta clase de atropello aumenta si tomamos en cuenta que, según la "Encuesta Nacional Sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares" realizada por el INEGI en 2003 (página web), el 46.6% de ellas sufrieron al menos un incidente de violencia en el último año, de un universo de 19,471,972 mujeres de 15 y más años de edad con pareja residente en casa. Así, la violación de los derechos femeninos deriva de otros sujetos (consortes y reporteros) y no del Estado. Algunos medios de comunicación han encontrado en este tipo de realidades un filón para explotar.

Proliferan vehículos automotores sin placas de circulación con una inscripción que dice "prensa", lo que casi quiere decir "impunidad"; varios son de dudosa procedencia y la policía de tránsito no puede revisar los documentos que avalan la propiedad y, menos, exigir la regularización respectiva, de atreverse a hacerlo se atenta, según ellos, contra la libertad de expresión. Otros pululan por las oficinas gubernamentales solicitando recursos monetarios a los funcionarios, con el fin de sacar una nota favorable sobre ellos, si se niegan "los golpean" con vituperio en sus columnas.

Ante el avance de esta libertad tergiversada en impunidad, surge el reto inédito para la responsabilidad de la prensa. La falta de profesionalismo de muchos medios puede hacerlos colaboradores de una nueva forma de poder despótico, en la medida en que se continúe rindiendo tributo a la emotividad y

repudiando el debate real. ¿Dónde están los vigías de la prensa referida y quien le pide cuentas?, ¿cuál es nuestra protección frente a la calumnia? [18] Al no haber vigilancia sobre los vigilantes, necesitamos un Montesquieu para los *mass-media*.

Como nunca, hoy podemos estar bien informados, pero ¿sabemos más?, parece ser que la sociedad pasó de la sabiduría al conocimiento y de éste a la información [19], a sabiendas que la democracia exige reflexión y espíritu crítico. Somos consumidores de información y nunca podemos utilizar tanta como se produce; ¿no seremos consumidores de política?, ésta como objeto de consumo es lo opuesto a la política como producto de la sociedad; recibo política, no hago; elijo entre lo que me ofrecen.

IX. LOS CIUDADANOS

La participación ciudadana no sólo se ciñe al sufragio, sino también se refleja en las movilizaciones sociales. Pero no todo es laudable, ya que algunos líderes presionan cíclicamente al gobierno para que les asigne recursos económicos, incluso para su propio beneficio[20] y, en varias ocasiones, exigen demandas que deben atender las alcaldías. Organizaciones de campesinos, estudiantes, maestros y transportistas, entre otros sectores, obstruyen las arterias de las ciudades capitales sin calcular las consecuencias perniciosas de sus actos. Cuando cierran oficinas gubernamentales, de cualquier forma lamentable,

---

[18] Jesús Silva Herzog Márquez. *Op. cit.*, pp. 74-75.

[19] Ramón Guillermo Aveledo. "Acerca de los medios de comunicación y el cambio democrático". En: *El derecho de la información en el marco de la reforma del Estado en México*. Cámara de Diputados. México, 1998, p. 46.

[20] Hay dos formas de hacer de la política una profesión, se vive "para" o "de" la política. Quien vive para hacer de ello su razón de ser o alimenta su equilibrio y tranquilidad, con la conciencia de dar un sentido a su vida, poniéndola al servicio de algo. Por otro lado, vive de la política quien trata de hacer de ella una fuente duradera de ingresos. Esta última categoría puede corresponder a los "guías sociales" referidos, que distorsionan el designio original de la política, esto es, buscar el bienestar colectivo. *Cfr.* Max Weber. *El político y el científico*. Alianza Editorial. Madrid, 1967, pp. 95-96.

perjudican a trabajadores de menor rango y no a los directivos, a quienes va dirigida la protesta, desvaneciéndose el apoyo moral que buscan en sus congéneres y, precisamente, es a los que inician atropellando.

En ocasiones, utilizando su condición de autonomía, las organizaciones aumentan o prolongan la injusticia en vez de disminuirla, así como el individualismo pertinaz de sus dirigentes a expensas de la misión organizacional (progreso social incluyente) o el debilitamiento de las instituciones políticas[21], ya que las marchas, realizadas por quienes tienen derecho a ser oídos, perturban otros derechos que poseen los demás individuos al obstruir la traslación peatonal o vehicular y dañar la propiedad. Esta contradicción es el problema medular de la democracia pluralista actual; por ejemplo, en lo que toca al ejercicio de las prerrogativas ciudadanas, tomando en cuenta que la Carta Magna estipula que toda persona tiene derecho de circular libremente.

Resulta importante esbozar los alcances y límites de esa garantía constitucional conforme al enfoque de Thomas Hobbes, quien afirmó que la libertad de un ente, ya sea inanimado, irracional o racional, implica la ausencia de elementos externos que se opongan o impidan su movimiento. Cualquier ser que esté ceñido de forma tal que sólo puede moverse dentro de un espacio fijado, no tiene libertad para trascender los linderos de ese contorno [22]. Por ejemplo, un recluso, un animal en cautiverio y el agua de una presa no tienen libertad para moverse del modo como la harían si no tuvieran trabas, que en este caso son celdas, jaulas y diques, respectivamente.

Cuando el impedimento de la moción le es inherente al ente mismo debido a que radica en su propia constitución, entonces el ser no carece de libertad, sino de fuerza para moverse

[21] Robert A. Dahl. *Los dilemas del pluralismo democrático*. Alianza Editorial. México, 1991, p. 11.

[22] Thomas Hobbes. *Op. cit., p.7.*

como una piedra en reposo o una persona abatida por una enfermedad; lo que no está sujeto a movimiento no está sujeto a impedimento [23]; por ende, una persona es libre si, en relación a la capacidad de su fuerza e ingenio, no es obstruida para hacer lo que desea. Como se denota, el movimiento es el eje central de esta definición y, aparentemente, el sistema social debe auspiciar el despliegue holgado de las potencialidades humanas; no obstante, de modo paradójico, dicho sistema impone límites porque la libertad de alguien termina donde empieza la libertad del otro, es decir, nadie puede ser libre en formal total para coartar la acción de terceros.

El uso de un derecho tiene límites razonables para no alterar la convivencia social; por eso, deberá existir un equilibrio entre el libre albedrío (facultad) y la no afectación de los demás (obligación). En esta relación dialéctica estriba la genuina dimensión de la libertad, cuyo ejercicio está enfocado, por un lado, a evitar la opresión y, por otro, evitar que degenere en libertinaje.

X. REDISEÑO ESTRUCTURAL Y FUNCIONAL

Para delinear propuestas tendentes a lograr la diafanidad, es importante tomar en cuenta la tesis aristotélica del "justo medio"[24], por ejemplo, se debe cuidar la libertad de expresión en los medios de comunicación, pero también que la misma no

[23] Por ejemplo, cuando decimos que el camino está libre, no se alude a la libertad del camino, sino a la libertad de quienes lo recorren sin impedimento; o cuando nos referimos a una donación libre, no hacemos mención a la libertad de los recursos donados, sino del donador que, al aportar sus recursos, no está constreñido por ninguna ley.

[24] Aristóteles. *Ética nicomaquea*. Edit. Porrúa. México, 2004, Libro II. El justo medio es la posición prudencial al simbolizar a lo correcto entre dos medidas extremas; intenta objetivar a la virtud, ésta ha de situarse en un término medio entre dos vicios, uno por exceso y otro por defecto. En ocasiones, el "medio" no es equidistante de los extremos, puede estar cerca de alguno de ellos; así, la virtud no radica necesariamente en el "centro", pero sí se define en oposición a dos polos. Por ejemplo, la generosidad es el justo medio entre la prodigalidad (exceso) y la avaricia (defecto), así como el valor lo es entre la cobardía y la temeridad. Aristóteles tiene en cuenta la labilidad de las infinitas situaciones humanas, por eso, el justo medio es el lugar del juicio por cuanto supone situarse en un ejercicio constante de ponderación y, también, de rectificación cuando así lo aconseje la valoración racional de los escenarios reales, ya que la realidad es, en sí misma, versátil, dinámica y hasta cierto punto imprevisible.

decaiga en libertinaje; incentivar el pluripartidismo, pero también no permitir los negocios particulares que se hacen con la formación de partidos endebles; promover la participación ciudadana y, a su vez, tratar que las manifestaciones colectivas respeten el derecho de circulación que postula la Constitución y, así, sucesivamente.

Para establecer la diafanidad de la vida pública es ineludible la colaboración de todos, asumiendo cada quien la responsabilidad de su conducta. En el ámbito burocrático, incentivar la competitividad gubernamental, puesto que la diferencia esencial no es la que se da entre lo público y lo privado, sino entre monopolio y competencia: cuando hay competencia, se logran mejores resultados, mayor conciencia del costo y la prestación de un servicio de calidad, lo que debe acompañarse del *benchmarking*, que es el procedimiento sistemático y continuo para evaluar los productos, procesos de trabajo, prácticas y posición competitiva de las organizaciones destacadas, con el propósito de identificar sus éxitos y realizar las mejoras estructurales.

Reducir los requisitos, operaciones y trámites, por ejemplo, no es posible que para pagar los impuestos de tenencia vehicular se pierda un día de trabajo. La sobrerregulación burocrática sólo crea espacios para la corrupción, porque al haber más trámites que cumplir y obstáculos que evadir, surgen burócratas que lucran con esa tramitología para exentar de los mismos a los usuarios. También, extender a todas las empresas públicas las obligaciones que existen sobre las sociedades anónimas abiertas, especialmente aquellas que suponen la entrega sistemática y periódica de la información sobre los resultados de su gestión.

Instaurar un "servicio civil de carrera" pero sin artilugios. Por ejemplo, en el gobierno federal (www.trabajaen.gob.mx), sólo aprueban los "concursantes" internos y no los exter-

nos, éstos sólo sirven para legitimar el arribo de los primeros; tal situación es ilógica porque no todos los externos son ignorantes, ni todos los internos son inteligentes. Resulta inaplazable fortalecer y perfeccionar la carrera burocrática mediante la incorporación de una estructura de incentivos, que propenda a que ingresen, asciendan y permanezcan los más idóneos, mediante la revalorización del rol del funcionario público, el mejoramiento del sistema de remuneraciones y el perfeccionamiento del sistema de calificaciones.

Incorporar en la Constitución Política los principios de probidad y de transparencia de la función pública, estableciendo además normas congruentes con ello.

Especificar en la determinación de la responsabilidad administrativa el tráfico de influencias y el uso indebido de información privilegiada; así como, perfeccionar el régimen de incompatibilidades entre la función pública y una actividad del sector privado, regulando el traspaso de los funcionarios a este último, para evitar que lleven consigo información selecta del Estado, suscitando que el quid de las decisiones del poder público beneficie a las empresas nacionales y extranjeras.

Transparentar los gastos discrecionales porque, con frecuencia, sucede que los fondos públicos son manejados en cuentas separadas y secretas, algunos gobiernos han recurrido al uso de "fondos debajo de la mesa" para utilizarlos en la cobertura de gastos no previsibles -o confidenciales-, o para poder estimular los bajos salarios de los funcionarios públicos -y crear así sobresueldos-, y en muchos casos, poder utilizarlos para ejercer influencias sobre decisiones que convengan al Ejecutivo.

Asimismo, las Auditorías Superiores estatales no deben depender de las Cámaras de Diputados, sino transformarlas en instancias autónomas y "ciudadanizadas" similares al Instituto Federal Electoral, donde el pueblo ejerza directamente la vigilancia de los poderes públicos constituidos en su nombre.

Aumentaría su capacidad de revisión, evitando la opacidad, por ejemplo, los diputados autorizan, ejercen y auditan sus propios recursos y no existen mecanismos de fiscalización externa para conocer los detalles de partidas discrecionales.

Por lo regular, las Contrarías dependientes del Ejecutivo son instituciones mejor equipadas técnica y administrativamente que las Auditorías parlamentarias, pero con posibilidades para actuar de manera sesgada. Sería adecuado trasladar a las segundas los recursos humanos, administrativos y presupuestales de las primeras para crear una de las condiciones primarias de autonomía del contralor, si éste depende del fiscalizado (Ejecutivo), se desvanece su razón de ser.

Otrora el control monopartidario de los Congresos estatales permitía al gobernador en turno, vía su liderazgo nato sobre su partido, vulnerar la autonomía de las ex Contadurías Mayores de Hacienda. En cambio hoy existe la realidad del poder plural para establecer una coadministración, con personas propuestas por todos los partidos en puestos clave de la dirección ejecutiva de las Auditorías; dichos cargos tienen que ser ocupados por personas con un nivel y especialización acordes con el tópico de la fiscalización; pues, a menudo, están adscritos a personas con otras facetas, incluso su designación puede obedecer a cuotas políticas.

Instrumentar la "auditoría del desempeño", ésta se refiere al análisis sobre el cumplimiento del "Plan Estatal de Desarrollo" y de los programas que de él emanen, revisando el impacto social y la opinión de los beneficiarios. De la misma forma que los ayuntamientos hacen llegar su cuenta pública con cierta periodicidad a la Auditoría General del Estado, simultáneamente, entregarán el avance de sus planes con sus acciones. Tal sistema de monitoreo podría estar a cargo de las instituciones de educación superior de cada Estado; la estrategia empírica estribaría en visitas de campo mediante encuestas y otras modalidades para prevenir y/o corregir las fallas. De asignarse este proyecto

al gobierno, es importante no aumentar el tamaño de la burocracia, sino redistribuir el personal en relación a las funciones del servicio; por lo general, cuando se pretende tomar medidas contra un problema se abren nuevas oficinas, *verbi gratia*, las fiscalías especializadas que proliferan por doquier, reflejando la incapacidad de las instituciones matrices existentes.

Las evaluaciones que se suelen realizar tienen en cuenta mayoritariamente indicadores cuantitativos, que son insuficientes. Hay que avanzar por el camino de las "evaluaciones cualitativas", verificando si se han cumplido los objetivos especificados, es decir, más que cuantificar el número de cursos de capacitación y asistentes a los mismos, recursos ejercidos y áreas administrativas involucradas, deberá examinarse la forma en que se han reducido los niveles de pobreza. Implementar controles más rigurosos para combatir la corrupción en la ejecución de los programas; no sólo debe sancionarse el peculado, sino también la elección ventajosa de los beneficiarios, esto evitaría favorecer a personas con ingresos regulares y excluir a las más marginadas.

Prohibir la publicidad de la obra pública y la gestión durante todo el proceso electoral. Esto incluye la no realización de eventos masivos de entrega de recursos y/o beneficios de los programas. El gobierno sólo podrá difundir mensajes referentes a la salud, la protección del medio ambiente, la cultura y acciones de carácter cívico. A veces se intenta manipular la verdad, lanzando *slogan's* como éste: "un gobierno de resultados", sin especificar si son resultados negativos o pasivitos; es indiscutible que a toda causa corresponde un efecto, por ende, todos los gobiernos tienen resultados, sí, pero ¿de qué tipo?; también es necesario terminar con los gastos elevados sobre la realización de encuestas que, supuestamente, miden el pulso de las políticas públicas, cuando en realidad se trata de promover la figura personal; en este aspecto, la presidencia de la

República erogará 28 millones de pesos durante los próximos 6 meses [25], ¿cuántas escuelas primarias podrían construirse con ese dinero en zonas marginadas?

Regular los *spots* de los gobiernos, por ejemplo, el anuncio de obras, ¿por qué exhibirlas con vanagloria, si es su obligación hacerlas?, los gobiernos de los tres niveles, en ese rubro erogan sumas estratosféricas que, bien, podrían usarse para equipamiento de hospitales u otras necesidades colectivas. Es el culto a la personalidad o la promoción de una próxima candidatura, acción camuflada con el eufemismo "publicidad gubernamental" o "comunicación social".

Por otro lado, es necesaria la ratificación del gabinete del Ejecutivo a través del Congreso, lo que coadyuvaría a fortalecer el equilibrio de poderes. Además, estipular un nuevo formato del informe de gobierno, para que el gobernador conteste preguntas de los legisladores. Las comparecencias de funcionarios deberán ser bajo protesta de decir la verdad, siendo susceptibles de sanciones si caen en actos de negligencia. Se trata de que no realicen sólo una "pasarela" después de cada informe o cuando son citados para aclarar dudas sobre asuntos de su competencia.

En otro aspecto, crear una Ley de Partidos Políticos, que integre todas las propuestas acopiadas en el proceso de Reforma del Estado. Es necesario integrarlos plenamente en la legislación de acceso a la información pública, considerándolos "sujetos obligados", junto con los tres poderes públicos y los organismos autónomos, tomando medidas que permitan velar por la transparencia de sus ingresos y gastos.

Los sistemas de partidos, es cierto, no deben obstaculizar el surgimiento de nuevas fuerzas políticas -en la medida

[25] En: El Universal. 22 de octubre de 2007. Entre las encuestadoras están Opina; Investigaciones Sociales Aplicadas y Mercaei.

que representan corrientes establecidas en el electorado-, pero en la medida que surjan partidos sólo por el hecho de surgir no ayudan en nada a la democracia. Existen muchos institutos políticos que se privilegian a salud de la democracia y, por ello, es preferible contar con pocos partidos altamente institucionalizados en vez de partidos volátiles que fragmenten el sistema.

Adoptar medidas que, por vía directa e indirecta, reduzcan el costo de las campañas. Las actividades proselitistas deben realizarse mayoritariamente a través de medios electrónicos como radio y televisión, a fin de evitar erogaciones astronómicas en propaganda de carteles, que posteriormente van a parar la basura, lo que resulta insultante para la pobreza de muchas personas.

La ley electoral debe incluir requisitos más estrictos para el registro de partidos, ampliando la cantidad mínima de afiliados, distritos y estados donde ellos radiquen. A su vez, elevar el porcentaje a 5 o 7% de votación para su permanencia. Esta especie de darwinismo político de supervivencia del más apto, ayudará a que las autoridades electas tengan un respaldo ciudadano razonable. Posteriormente, se proporcionaría un trato igual a todos los partidos en cuanto al financiamiento público, sin distingos, para desarrollar una competitividad real.

La compleja agenda política exige eliminar los periodos de sesiones para que el Congreso esté activo todo el año o, por lo menos, ampliar dichos lapsos; asimismo, poner fin a la congeladora legislativa, enviando al Pleno las iniciativas que las comisiones no dictaminen en un plazo perentorio e instaurar el referéndum para que el órgano parlamentario convoque a consultas sobre enmiendas e innovaciones jurídicas trascendentes. Igualmente, sancionar el ausentismo; en caso de que el legislador no asistiera a las sesiones con determinada incidencia se daría dado de baja al mostrar desinterés en el cargo y, en consecuencia, designar el escaño al suplente. Esto permitirá ampliar

el *quórum* para sesionar que pasaría de la mayoría absoluta (50% más uno) a la mayoría calificada (2 terceras partes).

Es apremiante ampliar la discusión pública y transparentar el trabajo en comisiones, evitando que éstas tomen decisiones a puerta cerrada y sin informar a los ciudadanos sobre el sentido de cada voto y los argumentos que sustentan los dictámenes. En la Ley Orgánica del Poder Legislativo o en el Reglamento Interno deben estipularse sanciones para las comisiones que no presenten informes en los plazos establecidos.

Vinculado a lo anterior, está el fenómeno del cabildeo que reclama ser reconocido jurídicamente y, así, reducir al mínimo las posibilidades de soborno. El Congreso debe llevar un control de las empresas para precisar qué pueden hacer y qué no. Estas corporaciones, con frecuencia erigidas en grupos de presión o *lobbies*, pueden entablar contacto con los legisladores para persuadirlos de que aprueben medidas que las favorezcan o detengan las que perjudican sus intereses, aportar recursos para sus campañas electorales o para beneficio personal.

El nombramiento de legislador debe ser irrenunciable para evitar que el puesto se convierta en trampolín político. De no ser posible esta opción, las licencias deben ser sólo por enfermedad y no para participar en precampañas y campañas; si alguien así lo determina en estricto apego a sus prerrogativas ciudadanas, debe renunciar definitivamente y ser sustituido por su suplente. Es importante terminar con la poca seriedad que se le toma a la investidura legislativa y evitar la duplicidad de cargos para dedicarle tiempo completo a la actividad encomendada.

En el mismo sentido, reformar la legislación sobre presupuesto, contabilidad y gasto público para hacer más nítido el proceso presupuestario, si bien se ha resuelto el problema de la cantidad de la información, está pendiente el de la calidad y el de la discrecionalidad. Debe haber una fiscalización permanente

del desempeño gubernamental, relacionando los resultados del binomio impuestos-gastos e ir corrigiendo los desequilibrios que puedan surgir, por lo que el Legislativo también aprobaría el Plan Estatal de Desarrollo para ser corresponsable del mismo con el Ejecutivo; documento que sería el referente primordial en la evaluación.

Con tales procedimientos el Congreso conocería el impacto de los recursos invertidos para decidir sobre la permanencia de los programas, su apoyo adicional, rectificación o cancelación, con base en el análisis de costo-beneficio. Se ubicarían las causas de un bajo desempeño, ya sea porque el programa fue diseñado inadecuadamente, mal calculado al incluirse en el Presupuesto de Egresos o tuvo fallas en su ejecución y, a partir de ahí, hacer las previsiones pertinentes para el próximo presupuesto.

Quizá pueda anularse el fuero constitucional para que los legisladores sean susceptibles de ser sancionados por faltas a la ley como cualquier ciudadano, dicha disposición fue justificable durante la era del Estado absolutista, como un blindaje que los protegía frente a la autocracia real. Ante los avances de la democracia liberal, no hay razón para continuar tolerando conductas de evidente afrenta pública.

Indudablemente, la libertad de información es una prerrogativa de todos los ciudadanos, pero la única forma de transfigurarla en una genuina garantía es estatuirla con toda precisión jurídica, pues, de lo contrario, lo que se ejerce es una exégesis subjetiva, parcial y discrecional de cada corporación o funcionario, según sean sus intereses circunstanciales que debe escudar. Demanda el mismo tratamiento normativo de cualquier otro rubro colectivo, así como la agricultura, el comercio, la banca, la industria, la educación, la política, etc., son actividades circunscritas legalmente para conocer su índole y demarcaciones en su funcionamiento, el derecho a la información debe

ser reglamentado para que adquiera un infalible soporte social.

En la profundización de la democracia los *mass-media* desempeñan, y desempeñarán, un rol muy significativo en la medida en que éstos se democraticen y cumplan con su cometido social de informar con veracidad a la población de todos los sucesos en las diferentes esferas, de modo que todos estemos bien informados y tengamos los elementos necesarios que nos permitan tomar decisiones, sin ser más víctimas de los manipuladores de opinión pública que sirven a los distintos grupos de poder.

Los medios de comunicación pueden realizar su cometido de vigilar al poder político sin abusar de su gran influjo, de modo que éste no sea extenso y ellos se vean compelidos a competir con sus adversarios; lo cual obligará a cada uno a mantenerse dentro de ciertos límites y reducir sus excesos. Esa es la forma en que se pueden transformar en genuinos centinelas del poder público, pero sin abstraerse del todo a ser, ellos mismos, sujetos de vigilancia. Resulta trascendental fusionar el respeto a la libertad de expresión y el derecho a la información, conciliar estas prerrogativas es una de las claves para coadyuvar en la profundización de la democracia.

Recapitulando, la rendición de cuentas se ha vuelto una exigencia en nuestra democracia actual. Después de décadas de gobierno irresponsable, el establecimiento de instituciones y prácticas efectivas para dicho mecanismo, representa una de las primeras aspiraciones del novel pluralismo. Ello nos lleva a la necesidad de configurar una vitrina de la vida pública, que involucre la intervención tanto del Estado como de la sociedad, puesto que todos debemos ser responsables en nuestro respectivo radio de acción.

■

BIBLIOGRAFÍA

Aguilar Villanueva, Luis F. *La hechura de las políticas*. Miguel Ángel Porrúa. México, 1992.

Aristóteles. *Ética nicomaquea*. Edit. Porrúa. México, 2004, Libro I.

Aveledo, Ramón Guillermo. "Acerca de los medios de comunicación y el cambio democrático". En: *El derecho de la información en el marco de la reforma del Estado en México*. Cámara de Diputados. México, 1998.

Cabrero Mendoza, Enrique. *Los dilemas de la modernización municipal*. Ed. Miguel Ángel Porrúa-CIDE. México, 1997.

Dahl, Robert A. *Los dilemas del pluralismo democrático*. Alianza Editorial. México, 1991.

De la Madrid, Miguel. *La política de la renovación*. Ed. Diana. México, 1988.

Fiszbein, Airel y Pamela Lowden. *Trabajando unidos por un cambio*. Instituto del Banco Mundial. México, 1999.

Graves, Robert. *Dioses y héroes de la antigua Grecia*. Grupo Editorial Multimedios. México, 1999.

Hobbes, Thomas. *Leviatán*. Fondo de Cultura Económica. México, 1984.

Lujambio, Alonso. *El poder compartido, un ensayo sobre la democratización mexicana*. Ed. Océano. México, 2000.

Maquiavelo, Nicolás. *Discursos sobre la primera década de Tito Livio*. Alianza Editorial. Madrid, 1987.

Mejía Lira, José (compilador). *Problemática y desarrollo municipal*. UIA-Plaza Valdés. México, 1994.

Montesquieu. *Del espíritu de las leyes*. Ed. Porrúa. México, 2005.

Rouquié, Alain. "El análisis de las elecciones no competitivas: control clientelista y situaciones autoritarias". En: Guy Hermet (et al.) *¿Para qué sirven las elecciones?* Fondo de Cultura Económica. México, 1986.

Sartori, Giovanni. *Partidos y sistemas de partidos*. Alianza Universidad. Madrid, 1992.

Sartori, Giovanni. *Ingeniería constitucional comparada*. FCE. México, 1994.

Savater, Fernando. *Los 10 mandamientos en el siglo XXI*. En: Ricardo Alemán. Columna: Itinerario político. En: El Universal. 12 de abril de 2006.

Silva Herzog Márquez, Jesús. *El antiguo régimen y la transición en México*. Ed. Planeta. México, 1999.

Weber, Max. *El político y el científico*. Alianza Editorial. Madrid, 1967.

Ziccarddi, Alicia (coordinadora). *La tarea de gobernar: gobiernos locales y demandas ciudadanas*. Miguel Angel Porrúa-UNAM. México, 1995.

VÍCTOR SAMUEL PEÑA MANCILLAS

Maestro en Administración y Política Pública por el Instituto Tecnológico de Monterrey, Campus Monterrey (2007) y Licenciado en Derecho por la Universidad Autónoma de Coahuila. Secretario general de la Universidad de Coahuila (2003-2004). Consejero suplente (2004) y director de la unidad de vinculación y vigilancia del Instituto de Acceso a la Información Pública del Estado de Coahuila (2007). Se ha desempeñado como profesor de la Universidad La Salle (campus Saltillo) y del Centro Tecnológico y de Educación Superior "Sierra Madre". Obtuvo el primer lugar en el "Premio Estatal de Investigación: Derecho a la Información", convocado por la Comisión Estatal de Información Gubernamental del Estado de Querétaro (2006). Es editorialista en diversos periódicos de su entidad y es colaborador, en un capítulo, del libro: Autonomía constitucional y transparencia, resultado del "3er. Premio Estatal de Investigación Derecho a la Información", editado por el Consejo Estatal de Información Gubernamental de Querétaro (2007).

MARTÍN SAÚL VARGAS PAREDES

Doctor en Administración Pública por la Universidad de Liverpool, Inglaterra (2000-2004), Maestro en Administración Pública por la Universidad de Liverpool, Inglaterra (1999-2000), Licenciado en Ciencias Políticas por la UNAM (1986-1992) y Licenciado en Administración Pública por El Colegio de México (1988-1992). Se ha desempeñado como profesor asociado en el Centro de Investigación y Docencias Económicas, como profesor asistente en la Universidad de Liverpool y como profesor visitante en la Universidad de Granada. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores desde 2006. Su principal área de investigación es en temas relacionados con la Administración Pública y el Liderazgo, en las que cuenta con diversas publicaciones. Actualmente se desempeña como profesor-investigador de la Universidad de Quintana Roo en la Licenciatura en Gobierno y Gestión Pública del Departamento de Estudios Políticos e Internacionales.

RUBÉN APÁEZ LARA

Maestro en Ciencia Política por la UNAM y Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública por la UNAM. Tomó parte en un seminario de Alta Administración Municipal impartido por el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey. Se ha desempeñado como profesor adjunto en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Desde 1999 se desempeña como asesor técnico en políticas públicas en la Coordinación General de Asesores del Gobernador del Estado de Guerrero.

DIRECTORIO

Lic. Ivan Manuel Hoyos Peraza
Consejero Presidente
ivanhoyos@itaipqroo.org.mx

Lic. Enrique Norberto Mora Castillo
Consejero Vocal
emora@itaipqroo.org.mx

Lic. Susana Verónica Ramírez Sandoval
Consejera Vocal
verami@itaipqroo.org.mx

Lic. Aida Ligia Castro Basto
Secretaria Ejecutiva
acastro@itaipqroo.org.mx

Lic. Marcos Kennedy Mayo Baeza
Director Juridico Consultivo
mmayo@itaipqroo.org.mx

Lic. Deysi Alcántar Botello
Directora de Capacitación
dalcantar@itaipqroo.org.mx

Lic. José Luis Rolando Cambambia Toledo
Dirección de Vinculación
jcambambia@itaipqroo.org.mx

Dr. Juan José Ortiz Cardín
Director de Administración
jortiz@itaipqroo.org.mx

Lic. Wilber Francisco Lima Díaz
Titular del Órgano Interno de Control
wlima@itaipqroo.org.mx