

## **Los límites del institucionalismo como paradigma explicativo de la transparencia y rendición de cuentas en México**

The limits of institutionalism as an explanatory paradigm of transparency and accountability in Mexico

Fecha de recepción: 07 de marzo de 2019

Fecha de aceptación: 13 de marzo de 2020

*Miguel Guerrero Olvera\**

### **RESUMEN**

Partiendo de los enfoques críticos de Michel Crozier y Erhard Friedberg, Dani Rodrik y Michel Foucault para analizar los límites del estudio de la realidad social desde una perspectiva institucional, por su no consideración de la complejidad derivada de la interacción de toda institución con otras instituciones, y de que son las relaciones de poder las que les dan sustento, teniendo como referencia el limitado alcance de la transparencia y rendición de cuentas en el México actual, en donde la corrupción manifiesta una interacción histórica con los procesos de patrimonialismo, autoritarismo, corporativismo y clientelismo político.

**PALABRAS CLAVE:** Institucionalismo, poder, transparencia, rendición de cuentas, patrimonialismo.

### **ABSTRACT**

It is based on the critical approaches of Michel Crozier and Erhard Friedberg, Dani Rodrik and Michel Foucault to analyze the limits of the study of social reality from an institutional perspective, for their lack of consideration of the complexity derived from the interaction of any institution with other institutions, and that it is the power relations that give them sustenance, having as a reference the limited scope of transparency and accountability in today's Mexico, where corruption manifests a historical interaction with the processes

**KEY WORDS:** Institutionalism, power, transparency, accountability, patrimonialism.

\*Universidad Autónoma del Estado de Morelos, México. Correo-e de contacto: mguerreroolvera\_2002@yahoo.com.mx

## INTRODUCCIÓN

El presente documento tiene como punto de partida el análisis de las instituciones y del poder desde los marcos teóricos formulados por Michel Crozier y Erhard Fridberg (1990), Dani Rodrik (2018) y Michel Foucault (2006 y 2007), lo que permitirá explicar, desde diversos posicionamientos, la complejidad del cambio y de la construcción del campo institucional, en consideración de que toda institución es producto y no causa de las relaciones de poder establecidas entre los individuos y sus grupos de pertenencia.

Cubierto este punto, se procede al estudio de la transparencia y la rendición de cuentas, enfatizando las restricciones de no considerar en su aplicación el carácter interinstitucional de todo proceso social, así como pretender su operación en países ajenos a las relaciones de poder que dieron lugar a su formulación e implementación en un contexto histórico-social determinado.

Para el análisis de esta problemática se tiene como referente la situación que durante los inicios del presente siglo guarda México, en donde por las restricciones antes señaladas, la formulación e implementación de programas de transparencia y rendición de cuentas se ha caracterizado por su limitado alcance; sumándose la no consideración de que la corrupción en México se ha manifestado históricamente como una tecnología de gobierno,<sup>1</sup> en función de las prácticas corporativistas y clientelares acordes con la racionalidad autoritaria y patrimonialista de su sistema político.

En la realización de este estudio se utilizó el enfoque metodológico de la perspectiva crítica,

por lo que se ponderaron los aspectos históricos-sociales en el desarrollo de una complejidad institucional con sus prácticas, programas y tecnologías de gobierno, con especial énfasis en el análisis histórico del patrimonialismo, el autoritarismo, el corporativismo, el clientelismo y la corrupción en México, refiriendo como corolario de ello, una serie de datos sobre la situación que en este país guarda la corrupción hoy día.

El trabajo se divide en tres apartados, el primero desarrolla las aportaciones de Michel Crozier y Erhard Fridberg, Dani Rodrik y Michel Foucault en torno a las limitaciones del posicionamiento institucional y a las consecuencias derivadas de la no consideración de su carácter interinstitucional, enfatizando para ello la presencia del poder como sustento histórico-social de toda institución; el segundo apartado corresponde al desarrollo teórico-conceptual de la transparencia y de la rendición de cuentas, así como de la consideración de diversos aspectos relacionados con ellas, y finalmente, se presenta el caso de México, referido al fracaso de la implementación de los programas de transparencia y de rendición de cuentas, atento a la presencia histórica de fenómenos como el patrimonialismo, el autoritarismo, el corporativismo y el clientelismo político, que han derivado en una compleja red de corrupción interinstitucional

## PODER, INSTITUCIONES Y CAMBIO SOCIAL

En todo fenómeno social, lo característico es la indeterminación del porvenir, y en ocasiones la existencia de procesos violentos de cambio. Sin embargo, constantes han sido los intentos para hacer de ese porvenir algo predecible y determinado, séase como producto de una

<sup>1</sup> El término tecnología de gobierno se utiliza a lo largo del presente documento, en el sentido presentado por Michel Foucault, para quien “Abordar el estudio del poder en términos de estrategia y de táctica, y no en términos jurídicos, implica analizar el poder como una tecnología [por lo que] estos mecanismos del poder, estos procedimientos de poder, hay que considerarlos como técnicas, es decir, como procedimientos que han sido inventados, perfeccionados, que se desarrollan sin cesar.” (Foucault, 1999, p. 241).

voluntad divina o como un acuerdo de voluntades manifestado en leyes jurídicas o morales, o bien, por la formulación de objetivos y de procesos de implementación derivados del ejercicio de la racionalidad todopoderosa de los expertos.

Sin embargo, y pese a ese cúmulo de pretensiones por hacer del porvenir social algo determinado, generando instituciones responsables de la conducción social y de la determinación del comportamiento individual y colectivo, lo cierto es que esas instituciones en las que se plasma todo acuerdo de voluntades como condición de toda acción colectiva, manifiestan una racionalidad imposible de identificar mecánicamente con voluntarismos colectivos o individuales, dado que en su construcción se manifiesta un alto grado de complejidad resultado de acuerdos y desacuerdos, de encuentros y desencuentros, inmersos en el devenir histórico de todo colectivo social:

Las instituciones no son creaciones mecánicas del Derecho y no se pueden cambiar por simples medios jurídicos. Son el producto de la historia concreta de cada país y se expresan en una serie de equilibrios integrantes de un sistema complejo. Es esa complejidad lo que hace que no puedan ser cambiadas por simple decisión. (Crozier, 1984: 3)

Al ser la realidad social algo indeterminado, manifiesta una gama de posibilidades de realización que vuelven el hacer de los actores algo relevante. El éxito de este hacer dependerá de la puesta en juego de los recursos con que cuenten para incidir y encausar este porvenir hacia la satisfacción de sus interés o de su grupo de pertenencia, lo que nos coloca en el camino del fenómeno del poder.

### ***Poder e instituciones en Michel Crozier y Erhard Fridberg***

Michel Crozier y Erhard Fridberg (1990) explican al poder como una relación en donde existe

la posibilidad de que un individuo establezca algún tipo de influencia frente a otro u otros, es decir, significa que el primero es capaz de definir una predominancia de objetivos sobre los demás, de manera que esta relación sea capaz de orientar algún tipo de acción. Esta relación es de intercambio, de un intercambio que favorece más a una de las partes involucradas, es una relación de fuerza de la cual uno puede sacar más ventaja que el otro.

Lo hasta aquí señalado permite afirmar que en lo social no existen sistemas totalmente regulados o controlados, ya que siempre habrá un margen mayor o menor de incertidumbre respecto al porvenir. Porvenir que se irá construyendo de acuerdo al comportamiento de los actores y del colectivo social. Por lo tanto, todo individuo, en tanto parte de la realidad social indeterminada, cuenta con un margen de libertad que puede utilizar estratégicamente en sus relaciones con los otros.

El que sea la libertad un efecto de esta indeterminación, es lo que convierte a la relación entre los individuos en una relación de poder, debido a la libertad que existe ante la ausencia de una determinación absoluta que condicione su proceder hacia un fin u objetivo absolutamente determinado, convirtiendo así a los escenarios de esta relación en una arena en donde se manifiesta la búsqueda de la determinación del porvenir acorde con sus muy particulares intereses, que por estar en confrontación con los intereses de otros individuos, su desempeño y posibilidad de éxito será acorde con los recursos en confrontación con que se cuente. Ahondando en ello, Crozier y Fridberg señalan:

[El poder], en el fondo no es otra cosa que el resultado, siempre contingente, de la movilización, por los actores, de las fuentes de incertidumbre

pertinentes que ellos controlan en una estructura de determinado juego, por sus relaciones y transacciones con los otros participantes en ese juego. Es, pues, una relación que en tanto mediación específica y autónoma de los objetivos divergentes de los actores, está siempre ligada a una estructura de juego. Esta estructura, de hecho, define la pertinencia de las fuentes de incertidumbre “naturales” y “artificiales” que éstos pueden controlar. (Crozier y Fridberg, 1990: 26)

La relevancia de esta afirmación deriva, entre otras razones, de que toda relación de poder “está siempre ligada a una estructura de juego.” (Crozier y Fridberg, 1990: 26), es decir, de un juego estructurado que habrá de desarrollarse de acuerdo a las reglas, o instituciones, formuladas en un proceso de construcción histórico y social, en donde resulta imposible identificarlas con el interés exclusivo de uno o algunos de los actores, por ser producto de negociaciones permanentes acordes con las fortalezas y los recursos con que cuentan: fuerza física, riqueza, prestigio, etc.

Por lo anterior, bien se puede señalar que las instituciones reflejan las relaciones entre los actores y las fortalezas o debilidades de ellos en el juego que realizan, de tal forma que en su origen son producto del juego de fuerzas involucradas por dichos actores. En este punto resalta la importancia que para Crozier y Fridberg tiene la organización, por ser en ella en donde habrá de materializarse todo tipo de acción colectiva, pero además, porque su función es restringir las voluntades individuales con la finalidad de resolver los problemas derivados de dicha acción, es decir, limita el ejercicio de las relaciones de poder, dado que impone restricciones a los individuos.

Si bien se puede decir que las organizaciones son entes artificiales contruidos de forma

arbitraria, y coyuntural para posibilitar la acción colectiva, es con sus reglas y estructuras derivadas del juego de poder, que se busca determinar los espacios en donde se desarrollarán nuevas relaciones, convirtiéndolos en espacios de incertidumbre y de poder, por lo que quien pueda controlar la incertidumbre en ellos, contará con una cantidad considerable de poder en la organización, es decir, el juego del poder se traslada al interior de las propias organizaciones.

De esta caracterización de las relaciones de poder vinculadas a una estructura de juego, Crozier nos resalta sus implicaciones para toda realidad social: “si no se puede cambiar la sociedad por decreto, es porque se enfrenta a esa inmensa red de juegos autónomos más o menos constrictivos y organizados a través de los cuales los individuos expresan su libertad.” (Crozier, 1984: 14)

Es esta característica de indeterminación la que da lugar a que el porvenir se pueda definir en toda una gama de posibilidades por la participación activa de los diversos actores, no existiendo por tanto la posibilidad de que el porvenir se encuentre determinado por un tipo de racionalidad absoluta con capacidad de definición de objetivos cumplibles de manera precisa, lo que hace que ningún modelo derivado de alguna realidad exitosa, y mucho menos producto exclusivo de la mente del planeador o del legislador, pueda manifestarse de manera exacta como en su realidad de origen o en la mente del planeador, sino incluso pudiera dar lugar a efectos perversos o contraintuitivos, como les nombran Crozier y Fridberg (1990).

En suma, para estos autores, toda relación es una relación de poder dinámica, por lo que se puede considerar como un juego en donde los actores manifiestan estrategias encaminadas a ser ellos quienes por sus recursos pudieran determinar el porvenir,

controlando la incertidumbre. Pero también es dinámica porque es provisional, ya que debe cambiar, aun y cuando se haya institucionalizado

Es por ello que se puede señalar como rasgo característico de toda institución que ninguna de ellas es de carácter universal, dado que deberán adaptarse a comunidades que cuentan con necesidades y preferencias distintas, incluso a su comunidad de origen por su particular historia y determinación geográfica. Si bien toda institución cumple funciones de regulación, creación, estabilización, legitimación, etc., no existe una forma única de manifestarse o que sea considerada como la mejor; por el contrario, existe toda una gama de variaciones posibles, es decir, la función institucional no adopta una forma única.

### ***La interinstitucionalidad en Dani Rodrik***

Dani Rodrik (2018) cuestiona la existencia de las llamadas buenas prácticas, por la dificultad de llevar a cabo la imitación institucional, como ha sido pretendido durante los últimos años por organismos internacionales como la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) y el Banco Mundial. El argumento de este autor “es que los elementos del panorama institucional tienden a relacionarse de manera complementaria unos con otros, condenando al fracaso las reformas parciales” (Rodrik, 2018, s.p.), es decir, ninguna institución se manifiesta de forma aislada, sino en vinculación permanente con otro tipo de instituciones, generando así un diseño institucional en el que serán las interrelaciones entre diversas instituciones las que habrán de definirlo, por ejemplo:

A falta de programas de formación en el mercado laboral y de redes adecuadas de seguridad, puede ser contraproducente desregular los mercados laborales

facilitando el despido de los trabajadores por parte de las empresas. Sin la tradición de accionistas fuertes que limiten la asunción de riesgos, puede ser un desastre permitir a las instituciones financieras que se autorregulen (Rodrik, 2018, s.p.)

En este mismo tenor se puede señalar el papel de la ciencia, ya que siendo deseable que fuera ella la que determinara el tipo de decisiones sobre el qué hacer en el terreno social, la presencia de actores con intereses particulares y divergentes respecto a los de otros actores, vuelven imposible la adopción de criterios científicos como única determinante para la toma de decisiones, dando lugar con ello a la necesidad de la conciliación de intereses mediante prácticas dialógicas y políticas para llegar a acuerdos sustentados en la consideración de los más posibles intereses en pugna, generando con ello un rumbo distinto a lo que los criterios científicos pudieron determinar cómo lo deseable. (Rodrik, 2018)

Siendo este el rasgo característico de toda realidad social es que no se puede pensar en la existencia de óptimos sociales, debiéndoles sustituir criterios de lo racionalmente posible, o incluso de lo racionalmente poco deseable, pero acorde con el uso de recursos de los diversos actores para imponer sus propios criterios e intereses, aún fuera de toda lógica científica existente.

Por lo anterior, es que la existencia de óptimos acordes con una racionalidad única, todopoderosa, habrá de ser permanentemente sustituida en el terreno de lo social por acercamientos a objetivos móviles que den cuenta no de lo deseable, sino de lo posible, convirtiéndose así al método de prueba y error en el más conveniente para ir transitando en la construcción del porvenir, que por indeterminado, abre la posibilidad para una enorme gama de acontecimientos diversos.

***Poder, instituciones y cambio en Michel Foucault***

Para Michel Foucault el poder es una fuerza, una fuerza que se manifiesta en potencia, una potencia que se va a convertir en acto cuando entre en relación con otras fuerzas a las que tratará de afectar, o bien resistiéndose a ser afectada por ellas. Para Foucault el poder es amorfo, no tiene forma, por lo que para que el poder se manifieste en alguna forma, se singularice, es necesario que genere una afectación en otra fuerza. En otra fuerza que bien puede ser inducida, incitada, desviada, facilitada o dificultada en su acción, ampliada o limitada, o bien, haciendo de su acción algo más o menos probable. Esta caracterización el poder indujo a Foucault a afirmar que todo poder es una acción que recae sobre otra acción. (Foucault, 2006)

Para este autor, el estudio de una institución no puede partir de ella misma, es decir, será un error pretender lograr su conocimiento a partir de su estructura, su densidad institucional y la necesidad lógica de cada uno de los elementos que le constituyen. Tampoco será posible el conocimiento de una institución partiendo de su análisis funcional, dado que el estudio de las funciones ideales de una institución y la manera óptima de ejercerlas, en tanto aspiraciones y logros pretendidos, bien pueden derivar en fracasos de su funcionalidad o en déficits funcionales, por lo que este tipo de análisis deberá ser sustituido por el punto de vista exterior de las estrategias y tácticas implementadas por los individuos o colectivos en la relación de poder que entre ellos se establezca. (Foucault, 2006)

Tampoco deberá de considerarse la institución, en tanto objeto, como algo determinado o prefabricado, se deberá de captar en permanente movimiento, resultado de tecnologías móviles que le mantienen en constante transformación. Su definición estará dada

por toda una gama de posibilidades de interacción de los elementos que se manifiestan en su exterior, y las más de las veces vinculados entre sí como tecnologías de poder.

Por tal motivo, a decir de Foucault, las más de las veces se ha venido cayendo en el error de partir del análisis del poder derivado de la existencia pretendidamente a priori de las instituciones, es decir, de forma contraria a como correctamente debería de realizarse dicho análisis:

En síntesis, el punto de vista adoptado en todos esos estudios consistía en tratar de extraer las relaciones de poder de la institución, para analizarlas [desde la perspectiva] de las tecnologías, extraerlas también de la función para retomarlas en análisis estratégico y liberarlas del privilegio del objeto para intentar resituirlas desde el punto de vista de la constitución de los campos, dominios y objetos de Saber. (Foucault, 2006, p. 144)

Es el propio Michel Foucault (2007) quien define este proceso como el pasar de un institucionalcentrismo a un antiinstitucionalismo, dado que no existe un sistema reglamentario general que determine el proceder en la institución. Su funcionamiento depende de las relaciones de poder que en ella se manifiestan y que se caracterizan por su multiplicidad, dispersión, sistema de diferencias y jerarquías y, más aún, por una disposición táctica del papel que desempeñan los individuos para el ejercicio del poder, dado que si el poder no tiene centro, no se identifica con persona alguna o grupo, sino se manifiesta disperso, en relevos, redes, y apoyos recíprocos diferenciados.

Resulta relevante que este autor identifique a la organización como un campo de batalla en el que:

El marco general de ese sistema de poder, se ajustará y deberá ajustarse a la caracterización,

la localización, el ámbito de aplicación de esa explosión de la fuerza y su desencadenamiento. [...] En otras palabras, si llegamos a una disposición táctica semejante, es sin duda porque el problema, antes de ser o, más bien, para poder ser el problema del conocimiento, de la verdad de la enfermedad y de su curación, debe ser un problema de victoria. En este asilo se organiza entonces; efectivamente, un campo de batalla. (Foucault, 2007: 22)

En esta organización, como en cualquier otra, en tanto campo de batalla, el poder se ejerce en forma meticulosa y calculada, por lo que sus tácticas y estrategias se definen de manera perfecta en torno al ejercicio del poder. Ante estos considerandos:

Lo importante, entonces, no son las regularidades institucionales sino, mucho más, las disposiciones de poder, las redes, las corrientes, los relevos, los puntos de apoyo, las diferencias de potencial que caracterizan una forma de poder y que son, creo, precisamente constitutivos a la vez del individuo y de la colectividad. (Foucault, 2007: 32)

Con lo anterior, nuestro autor cuestiona la regularidad de la aplicación de las reglas, por no ser ellas las importantes, sino la forma como el poder se dispone, la red en que se manifiesta, los puntos de apoyo y las diferencias de potencial que adquiere, que son derivados del desempeño de los individuos y la colectividad.

Desempeño que habrá de darse como consecuencia de la libertad de los individuos, pues sin ella no existiría poder, sino dominación. Es este juego del poder el que definirá el porvenir de toda actividad social, y no desde las instituciones, sino desde las relaciones de fuerzas y su manifestación táctica atravesando las

instituciones, por lo que Foucault señala: “en vez de hablar de institución, me gustaría más tratar de ver cuáles son las tácticas puestas en acción en esas prácticas que se enfrentan.” (Foucault, 2007: 34)

En suma de lo hasta aquí dicho, previo al papel de las instituciones regulando el comportamiento de los sujetos, deberá analizarse la interacción que ellas tienen en un entramado de instituciones, de cuya interacción derivará el éxito o no de su funcionamiento y de la consecución del objetivo pretendido, dado que ninguna institución se desempeña en el vacío, y mucho menos de manera independiente de la totalidad social y del tiempo histórico correspondiente de los que forman parte, lo que implica el realizar sobre ellas un análisis de tipo genealógico<sup>2</sup> que permita el análisis de las formas de ejercicio del poder que le antecede a toda institución; máxime si esa institución no se corresponde con las condiciones histórico-sociales de la realidad en que se pretende aplicar como modelo importado de una realidad genealógicamente distinta, en la que no existen las instituciones de interacción que posibilitaron en su lugar de origen el éxito de la institución importada.

Ahondando en lo anterior, para Michel Foucault una institución no es origen, no es esencia, no es fuente de nada, son mecanismos operatorios, son prácticas a través de las cuales se explica el poder, dado que en toda institución se presupone una relación de poder. En una institución se integran relaciones de fuerza. Es por eso que una institución es reproductora no productora, ya que la función de producir corresponde al poder. (Foucault, 2007)

Cuando se pretende la vigencia o aplicación de una institución que ha sido importada, y se carece de la relación de poder que le dio origen, no

<sup>2</sup> Se habla de un período genealógico de Foucault para referirse a aquellas obras dedicadas al análisis de las formas de ejercicio del poder.

es posible su operación o funcionamiento porque funciona en el vacío. Es por ello que cuando una institución en la que se reflejan determinadas relaciones de poder, se traslada, se exporta a otras áreas geográficas, localidades o países, la ausencia de las relaciones de poder que están reflejadas en ella, conlleva al fracaso su implementación, a la imposibilidad de éxito, a su inoperatividad.

La historia de las instituciones no es autónoma ni independiente de la historia de las relaciones de poder. Lo que cambia no es el producto, la forma, lo histórico, lo estratificado, lo que cambia son las fuerzas que se manifiestan en ellas, y este cambio se produce cuando estas fuerzas entran en relación con otras fuerzas que se producen desde fuera, a través de estrategias encauzadas bien a afectar, o bien a no ser afectadas por otra fuerza, es decir, el devenir, el cambio o la transformación, concierne a las fuerzas que componen una relación de poder y no a las formas compuestas que son derivadas de esa relación de fuerzas.

El cambio de las formas, el cambio de las instituciones, el cambio de lo singular, se produce por la relación de fuerzas que se manifiestan en esas instituciones, en esas formas. Esta relación de fuerzas es dinámica, es cambiante, varía permanentemente, por lo que es el cambio de ellas la que da lugar a nuevas composiciones de la relación de fuerzas, y en consecuencia a formas distintas en las que se manifiesta, esto es, a instituciones diversas.

Es así como en Foucault podemos entender al cambio como producto de una nueva relación de fuerzas, de quién afecta a quién, o de una fuerza que entra en relación con otras fuerzas distintas a aquellas que dieron lugar a una forma o institución determinada, y que ahora producen otro tipo de composición, otro tipo de formas o instituciones.

Lo hasta aquí dicho adquiere relevancia cuando nos encontramos con experimentos

constantes para el traslado de instituciones provenientes de localidades en donde son punto de arribo, reflejo de una correlación de fuerzas determinadas y no prototipos de sociedades ideales carentes de todo sustento real, como es el caso de la pretensión de universalizar la transparencia y la rendición de cuentas como atributo deseable de todo régimen de gobierno, sin la consideración de los atributos histórico-sociales de las relaciones y juegos de poder, de las tácticas y estrategias prevalecientes en los países hacia donde se pretende su exportación, pretendiendo con ello, parafraseando a Crozier, cambiarlas por decreto.

#### TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS

La transparencia se refiere al hecho de que en una organización pública exista información que permita conocer las actividades que en ella se realizan, el uso que se lleva a cabo de los recursos que le son asignados y los resultados que logra; siendo necesario que a esta información tenga acceso el conjunto de la sociedad. En la transparencia no se manifiesta necesariamente una relación de intercambio entre la organización que produce la información y quienes están en condiciones de utilizarla, por lo que la transparencia deberá de existir independientemente de que alguien use o no la información que generan las organizaciones. (Sosa, 2011)

Dado que la asimetría de la información, que refiere la diferencia en la posesión de la información entre los diversos sujetos en una organización, es un factor que da lugar a la falta de transparencia y a la presencia de la opacidad, resulta importante y relevante el que de acuerdo a Hofbauer, la transparencia, encaminada a superar dicha asimetría, posea los siguientes atributos:



1. La información debe ser de calidad, entendida ésta como verás clara y oportuna.
2. La información debe ser congruente, tomar en cuenta que la información tiene una finalidad con respecto a la rendición de cuentas. La congruencia permite que todo cuanto publique el gobierno sea comparable con otra información relacionada.
3. Para la transparencia, el ejercicio público gubernamental de información debe de ser de fácil acceso, comprensivo, relevante y confiable. (Hofbauer, 2005: 38)

El que una organización gubernamental sea transparente no se manifiesta de manera natural o automática, implica que deberá ser construida mediante la atención a diversos aspectos de tipo legal, reglamentario, político, organizacional, educativo, cultural, entre otros, tanto al interior como al exterior de la organización. Por tal motivo, para que la transparencia pueda ser una realidad, será necesario modificar una serie de hábitos, formas de organización, estructuras burocráticas y aspectos diversos que impiden su presencia.

Es por ello que el tema de la transparencia no es si debe o no estar presente, sino de la posibilidad de serlo. Por lo que no es suficiente el que se enuncie a través de leyes, normas o reglamentos, sino que trascienda al terreno de la implementación. De igual modo, no resulta suficiente la voluntad de aquellos involucrados en la decisión de que exista, dado que el tema de la transparencia está en su práctica, en su presencia en el ámbito del día a día de las organizaciones, de sus rutinas y procedimientos, en la adopción de la transparencia en el terreno de la cultura organizacional, para que se manifieste a través de valores y que sean ellos los que determinen el comportamiento de los sujetos que forman parte de la organización, por lo que con la transparencia no solamente se debe pretender modificar el ámbito

de acción de las organizaciones, sino particularmente el comportamiento de los individuos.

En consecuencia, todo proceso de cambio hacia la transparencia va a enfrentar situaciones de diversa naturaleza. Una de ellas es de tipo técnico, pues si se considera que las normas, los procedimientos, los reglamentos, los manuales operación ya están establecidos, intentar el cambio modificándolos no resultará suficiente, pues enfrentarán la resistencia al cambio de los individuos para no implicarse en formas distintas de hacer las cosas, de tal manera que las más de las veces van a adoptar procesos de simulación, de adaptación sin cumplimiento; esto es, sin hacer efectivamente lo que se les está requiriendo llevar a cabo.

Por tal motivo, para propiciar la presencia de la transparencia habrá que modificar la cultura organizacional, esto es, la manera como se toman las decisiones, como se definen los problemas, como se establecen las prioridades y los valores que acompañan en su realización, ya que muchas veces el modificar los procedimientos, las reglas, los manuales, es percibido como una amenaza para los privilegios de los individuos. Privilegios que se han ido formando como resultado de las rutinas administrativas que se han visto establecidas al pasar de los años, y es por ello que intentar implementar modos distintos de hacer las cosas, transparentar estos procesos de los que se benefician diversos sujetos, puede resultar sumamente complejo.

Dado que con la transparencia lo que se pretende es generar mecanismos de control sobre el desempeño de los individuos en una organización, particularmente de los responsables de las mismas, a partir de que se conozca cómo se llevan a cabo los procesos de los que son responsables, cómo se toman las decisiones, cómo se hacen uso de los recursos, será más difícil

que con la transparencia se generen decisiones discrecionales ajenas a la atención del interés público o general.

Sin embargo, la implementación de la transparencia no es cosa fácil, dado que las más de las veces es la opacidad la que da lugar a la obtención de beneficios en el manejo discrecional de los recursos, en la toma de decisiones vinculadas con el interés particular de los sujetos, utilizando la información como un arma política para establecer procesos de intercambio con individuos que a cambio de obtener beneficios otorgan sin cortapisas su lealtad y disciplina; sin embargo, siendo difícil el proceso de implementación de la transparencia, deberán darse, además de la voluntad política o las normatividades, cambios de carácter cultural y organizacional para que se adopten criterios de transparencia, porque si esto no se manifiesta, toda normatividad jurídica será letra muerta.

Si partimos del hecho de que el compromiso y la responsabilidad de toda organización pública y gubernamental es alcanzar y lograr los objetivos que le fueron encomendados como parte del proceso de implementación de políticas públicas, resulta indispensable saber cuál es el proceso que se está llevando a cabo dentro de la organización para transparentar el comportamiento de los sujetos y evaluar la calidad de su desempeño, es decir, si con su comportamiento están siendo responsables con aquello que les ha sido asignado para la consecución de los objetivos de la organización.

Para lograr su cometido, la transparencia ha de poseer diversas características, lo que nos mueve al terreno de su clasificación en opaca

o clara. La primera de ellas, de acuerdo con Jonathan Fox:

No revela cómo se comportan realmente las instituciones en la práctica, ya sea en términos de cómo toman decisiones o los resultados de sus acciones. El término también se refiere a la información que se divulga solo nominalmente, o que se revela pero no es confiable. [Lo que hace] necesaria una enorme inversión de la sociedad civil para traducir datos nominalmente públicos en información claramente transparente.<sup>3</sup> (Fox, 2007: 667)

En contraparte:

La transparencia clara se refiere tanto a las políticas de acceso a la información como a los programas que revelan información confiable sobre el desempeño institucional, especificando las responsabilidades de los funcionarios y el destino de los fondos públicos. La transparencia clara arroja luz sobre el comportamiento institucional, lo que permite a las partes interesadas (como los encargados de formular políticas, los encargados de formular opiniones y los participantes del programa) seguir estrategias de cambio constructivo.<sup>4</sup> (Fox, 2007: 667)

La relevancia de la existencia de uno u otro tipo de transparencia se manifiesta cuando ella se cruza con el tipo de rendición de cuentas existente, pero antes de referir esta gama de posibilidades, pasemos a ocuparnos de lo que es la rendición de cuentas y de los diversos aspectos derivados de ella.

La rendición de cuentas implica estar obligado a emitir reportes, explicaciones o justificaciones de algo que se haya realizado, a dar respuesta a las diversas preguntas presentadas, por lo que da lugar

<sup>3</sup> La traducción es propia.

<sup>4</sup> La traducción es propia.

a una relación entre representados y representantes, entre el conjunto de la sociedad y los servidores públicos o políticos activos, quienes tendrán que dar cuenta del uso que hagan de los diversos poderes que les fueron conferidos, así como responsabilizarse de los errores en que pudieran incurrir y las incompetencias o los engaños que en el ejercicio de ese poder pudieran causar.

Es así que la rendición de cuentas tiene dos dimensiones. La primera corresponde a la obligación que tienen los políticos y funcionarios públicos de informar y justificar las acciones que realizan, y la segunda, implica que en la rendición de cuentas necesariamente los representados, aquellos que solicitan cuentas, tengan la capacidad de generar, imponer y aplicar sanciones a los funcionarios en caso de que violen las normas de conducta o su comportamiento no se corresponda con lo que de ellos se espera:

Así, los gobernantes deben abrirse a la inspección pública; deben explicar y justificar sus actos y deben estar supeditados a las sanciones en caso de incurrir en falta o ilegalidad. Para eso, las democracias ponen en marcha instituciones, procedimientos y leyes que van desde el acceso a la información en manos del gobierno por parte de los ciudadanos, hasta la remoción de los gobernantes mediante el voto. (Schedler, 2004: 7)

Estas características de la rendición de cuentas dan lugar a una relación vinculante, dado que implica la relación entre dos partes: una de ellas, que cuenta con el derecho de solicitar que se rinda cuentas y de actuar como vigilante y elemento de control de los servidores públicos y de los políticos, y la otra, la presencia de alguien que estará obligado a atender las demandas, las peticiones, los reclamos, los requerimientos de que se haga responsable de los actos u omisiones cometidos.

Una condición importante para la presencia y éxito de la rendición de cuentas es la existencia de la democracia representativa y del sistema de pesos y contrapesos, por lo que su origen se ha ubicado en los Estados Unidos de Norteamérica en 1789, con la promulgación de su Constitución política. Quizá es por eso que hoy día, hechos tales como la competitividad electoral, la presencia de gobiernos divididos y la alternancia, obligan a los diversos niveles de gobierno a ejercitar la rendición de cuentas, siendo ante la pretensión de continuidad en el ejercicio del poder, que el juicio de valor de la ciudadanía sobre su desempeño resulta relevante. Es ante esta búsqueda de continuidad en el gobierno que se presenta como una condición la obligación de explicar, de informar, de justificar una acción u omisión que se ha llevado a cabo, así como la responsabilidad que derive de dicha acción u omisión realizada.

Todo esto son las dinámicas que ha venido generando la presencia de la democracia representativa, que obliga a los funcionarios públicos y a los políticos a tener que dar cuentas de sus actos y responsabilizarse de ellos ante los votantes, las asambleas, los diversos poderes, entre otra gama de actores que son quienes exigen cuentas a estos políticos o funcionarios públicos. En este sentido, podemos señalar que la rendición de cuentas incide directamente para evitar el abuso del poder, ya que exige que los gobernantes y los funcionarios públicos respondan de manera eficaz, honesta y transparente a las responsabilidades que les han sido encomendadas.

Existen dos tipos de rendición de cuentas: la suave o ligera y la dura o estricta. La diferencia entre ellas radica en que exista o no un uso efectivo de mecanismos de sanción. En la rendición suave no hay la posibilidad de que el funcionario público o el político sean castigados, no obstante que rindan cuentas y puedan o no justificar sus

actos realizados. En contraparte, la rendición de cuentas dura sí da lugar a que existan sanciones, acciones correctivas, disciplinarias, para aquellos funcionarios o políticos que no cumplan con la responsabilidad del buen uso del poder que les fue conferido. (Fox, 2007)

De igual modo, podemos referir la presencia de la rendición de cuentas de tipo horizontal y la de tipo vertical. La horizontal se manifiesta cuando el que exige que se hagan responsables los servidores públicos, pertenece a agencias estatales que cuenta con autoridad legal para hacerlo, por lo que llevan a cabo supervisiones de rutina y pueden inclusive impulsar la aplicación de sanciones penales hacia otros agentes que pertenecen también al Estado. En este sentido, la rendición de cuentas horizontal implica que son las mismas instituciones estatales, que cuentan con autonomía, las que exigen la rendición de cuentas. (O'Donnell, 1998)

La rendición de cuentas vertical bien puede ser de tipo electoral o social-vertical. La electoral se manifiesta cuando se producen elecciones y se sanciona a los políticos no eligiéndolos a nuevos puestos del gobierno o bien negándoles la continuidad en los mismos. La social-vertical se manifiesta cuando diversas agrupaciones ciudadanas, los medios en comunicación u otros actores estratégicos, manifiestan una crítica moral y pública a las acciones que realizan los servidores públicos o los políticos. (O'Donnell, 1998)

Bien se puede afirmar que la transparencia es una condición importante para la rendición de cuentas; máxime si se considera que la rendición de cuentas tiene dos dimensiones básicas: una, la obligación de informar de los políticos y los funcionarios públicos sobre las decisiones tomadas, sobre las acciones realizadas, sobre el uso de los recursos o sobre resultados alcanzados, y la otra, la dimensión complementaria referida a

la capacidad de ejercer sanciones sobre aquellos que hayan violentado sus responsabilidades públicas. Sin embargo, la rendición de cuentas es mucho más que el simple hecho de producir y dar a conocer la información, dado que la rendición de cuentas implica necesariamente una interacción permanente entre los gobernantes y los gobernados.

Como ya se ha mencionado, la transparencia y la rendición de cuentas no se manifiestan en un mismo momento, ni en un mismo espacio. Sin embargo, la relación que se establece entre transparencia y rendición de cuentas es compleja, dando lugar a procesos diversos por la interacción que bien puede establecerse entre los tipos de transparencia existente: clara u opaca, y los tipos de rendición de cuentas posible: blanda o dura.

De acuerdo con Sosa (2011), puede suceder que la transparencia sea opaca y la rendición de cuentas suave, y en ese sentido tendremos una demanda de información pública dispersa y los datos que se informen serán opacos, se limitarán a lo suficiente, será información mínima que dé cuenta o que dé cumplimiento a lo que el marco normativo establece, pero sin pretensión alguna de que en realidad los gobernados entren en conocimiento preciso de lo que acontece al interior de las organizaciones. Se responde a las demandas de información sin mayor pretensión que la respuesta a la responsabilidad legal que esto implica, y en consecuencia, no existen sanciones o castigos sustantivos que puedan corregir las desviaciones generadas. Es un campo de interacción limitado a una configuración poco sólida y que en consecuencia poco va contribuir al tema de la gobernanza.

La posibilidad de interacción entre una transparencia opaca y una rendición de cuentas dura da lugar a la existencia de mecanismos efectivos de castigo de sanción, pero de sistemas de

información restringidos, en donde los gobernados manifiestan poco interés por conocer realmente lo que sucede al interior de las organizaciones, y esto conlleva las más de las veces a que las sanciones que se apliquen sean selectivas, encaminadas más a generar chivos expiatorios, sanciones políticas a sujetos, por la ausencia de una transparencia clara. (Sosa, 2011)

La interacción que se da con una transparencia clara y una rendición de cuentas suave se manifiesta a través de un escenario de cohesión social importante, en donde se da lugar a un proceso de colaboración y de diálogo entre la sociedad civil y gobierno, por lo que el interés por conocer el funcionamiento de las instituciones da lugar a que se demande y se presenten solicitudes de información, pero sin acciones correctivas de tipo punitivo, dado que existen acuerdos permanentes. (Sosa, 2011)

Finalmente, la interacción que se produce entre una transparencia clara y una rendición de cuentas dura, pasa a ser el ámbito ideal en donde el uso amplio y efectivo de los diversos medios o recursos con que se cuenta permiten un equilibrio social entre la demanda de transparencia y la rendición de cuentas:

El tipo más significativo de responsabilidad es producido por aquellas agencias públicas y de la sociedad civil que tienen el poder no solo de revelar datos existentes, sino también de investigar y producir información sobre el comportamiento institucional real. Esta capacidad de producir respuestas permite la construcción del derecho a la rendición de cuentas.<sup>5</sup> (Fox, 2007: 668)

Bajo estos considerandos es que debemos ubicarnos en un punto en donde la pregunta correcta no es

si la transparencia y la rendición de cuentas son deseables para un país como el nuestro, lo cual resultaría innegable, sino que la pregunta correcta es si la transparencia y la rendición de cuentas son algo posible en países como México, por los considerandos presentados a continuación.

## EL CASO DE MÉXICO

Históricamente en nuestro país lo que ha prevalecido es un Estado patrimonialista, autoritario y clientelar, lo que le ha inducido al uso permanente de la corrupción como tecnología de gobierno, y que en ocasiones bien podría calificarse como ilegal.<sup>6</sup> Estos son los procesos que han adquirido carta de naturalidad institucional, de manera informal o cuasi formal, en México.

En este significado de la ilegalidad, bien se puede afirmar que ella ha estado presente desde que se estableció la Constitución de 1824, por su no correspondencia con las condiciones de un país ajeno a toda práctica federalista y descentralizada, como habría de enunciarse en ella. Condiciones de ilegalidad que habrían de continuarse con la Constitución de 1857, en donde se pronunciaron por un régimen pro-parlamentario cuando las condiciones no estaban dadas para ello, induciendo al ejercicio de prácticas y acciones anticonstitucionales a Benito Juárez, sin lo cual, el propio Estado mexicano no hubiera sobrevivido ante esta incongruencia legislativa.

Este contexto se manifestó también en la Constitución de 1917, por formalizar rasgos de soberanía para los Estados federados y una formal división de poderes que lejos se encuentran de ser características de una realidad centralizada en la persona de un ejecutivo fuerte con facultades constitucionales

<sup>5</sup> La traducción es propia.

<sup>6</sup> Por ilegal se define a todo aquello que “sea contrario o que no respete la ley establecida por el hombre, por una autoridad vigente y competente” (definicionabc, 2019).

y meta-constitucionales; de una realidad política altamente patrimonialista, de prácticas corporativas y clientelares propicias para la presencia de la corrupción como tecnología de gobierno.

Por patrimonialismo se ha de entender, a decir de José Fernández, una forma de ejercicio del poder, en donde:

El soberano es visto como el señor que dispensa su favor y su gracia al pueblo; los puestos públicos no son asignados por capacidad y competencia sino por lealtad y simpatía; no hay una formación estricta y regulada de los funcionarios sino una nominación que obedece a la conveniencia de quien posee la autoridad. (Fernández, 2013: s.p)

En México el soberano se encarnó en el titular del poder ejecutivo, quien a diferencia del monarca absoluto, usufructuaba el poder por sólo 6 años, y no por su persona, sino por el cargo. El ejercicio del poder por parte del ejecutivo, las más de las veces fue autoritario, no obstante la existencia de contrapesos en los llamados factores reales del poder, que ha decir de Pablo González Casanova (1975), se integraban por los caudillo y caciques regionales y locales, el ejército, el clero y los empresarios. Este autoritarismo se manifestó mediante la apropiación patrimonialista del aparato de gobierno, particularmente de la administración pública.

Lo anterior, en modo alguno carece de antecedentes históricos, dado que la biografía de México está cargada de esa racionalidad patrimonialista y prácticas derivadas, como bien lo señaló Octavio Paz: “los mexicanos hemos vivido a la sombra de gobiernos alternativamente despóticos o paternos pero siempre fuertes: el rey-sacerdote azteca, el virrey, el dictador; el señor presidente” (Paz, 1978: 3).

Ejemplificando más al respecto, el mismo Octavio Paz describe diversos momentos:

1. Nueva España era una sociedad en la que el Príncipe consideraba al gobierno como su patrimonio privado y al de los funcionarios como sus servidores familiares. [...] no negaban el carácter patrimonialista del gobierno virreinal. Y no lo negaban porque el virreinato reproducía las características y las estructuras políticas de la metrópoli, acentuadamente patrimonialistas. (Paz, citado por Zabludovsky, 1986: 87)
2. Los gobiernos que sucedieron a Díaz, pasada la etapa violenta de la Revolución, impulsaron el proceso de enriquecimiento y muy pronto, con Calles, otro general, el gobierno mexicano inició su carrera de gran empresario. Hoy es el capitalista más poderoso del país aunque, como todos sabemos, no es ni el más eficiente ni el más honrado. (Paz, 1978: 15)
3. El Estado post-revolucionario completó su evolución con la creación de dos burocracias paralelas. La primera está compuesta por administradores y tecnócratas; [...] La segunda está formada por profesionales de la política y es la que dirige, en sus diversos niveles y escalones, al PRI. Las dos burocracias viven en continua ósmosis y pasan incesantemente del Partido al Gobierno y viceversa. (Paz, 1978: 16)

Hubo en este sentido de caracterizar al régimen político mexicano la presencia de una racionalidad patrimonialista, de la que hubieron de derivar, más allá de los discursos oficiales y legalistas, el establecimiento de objetivos y estrategias permisibles y alcanzables a través de prácticas clientelares insertas en ensamblajes de poder y mediante el uso de medios calculados para tal fin; una racionalidad vinculada con una doble moral, la del discurso, y la de la práctica eficaz

para insertarse en una ejercicio del poder que hizo del intercambio de beneficios materiales por lealtades al régimen, una constante de estabilidad y de ascenso social, manifestados estos ejercicios en la persona del ejecutivo y de un ejército de servidores públicos responsable de la transmisión y operación de estas prácticas autoritarias:

En lugar del equilibrio entre los poderes de la Unión se le otorgaron amplias facultades al jefe del Ejecutivo para que ejerciera el mando a discreción con una serie de atributos que en la práctica permitieron la centralización abrumadora. [...] Hoy, sin embargo, visto y juzgado a la distancia el arreglo muestra que la centralización se tradujo en abuso y en una relación desigual y autocrática con las regiones y los sectores sociales; el predominio del gobernante sobre la norma constitucional derivó en impunidad y en una variabilidad desconcertante del ejercicio de la autoridad. (Fernández, 2013: s.p)

Este tipo de prácticas autoritarias derivadas del patrimonialismo como racionalidad política lo caracteriza Mario Stoppino al interior de “los regímenes que privilegian el aspecto del mando y menosprecian de un modo más o menos radical el del consenso, concentrando el poder político en un hombre o en un solo órgano y restando valor a las instituciones representativas” (Stoppino, 2015: 126)

Por su parte, Lorenzo Meyer nos dice, parafraseando a Juan Linz, que un modelo autoritario es:

Aquel donde no se puede llamar a cuentas al poder, un poder con límites mal definidos. En un contexto tal, sólo pueden acceder a la arena política aquellos actores individuales o colectivos que son aceptados o tolerados por ese poder que tiene capacidad para limitar, de manera legal o ilegal, las posibilidades de

acción política de quienes no tienen el plácet de los que ejercen el poder. (Meyer, 2013: 34)

Lo característico de los regímenes autoritarios es la presencia de prácticas corporativistas y clientelares. El tipo de prácticas corporativistas adoptadas por el Estado moderno se manifestaron mediante la existencia de un clima de relativa estabilidad para el sistema, siendo así que mediante estas prácticas:

El Estado atenúa, ajusta o suprime los conflictos derivados del choque de intereses encontrados. Reconoce o impone formas de compromiso social y político y de cooperación interna. Ello incluye: la cooptación de individuos talentosos, enérgicos, representativos de grupos influyentes; los acuerdos voluntarios entre grupos; la negociación y el arbitraje obligatorio; las diferentes modalidades de corporativismo, las formas reguladoras y periódicas de adquisición y transmisión de poder. (Kaplan, 1994: 119)

La efectividad de esta estructura política, llamada corporativismo, fue evidente por el grado de estabilidad alcanzado durante más de cuarenta años, antes y después de la posguerra; particularmente en el caso de México durante el llamado período “del milagro mexicano”, de cuyo éxito nos da cuenta María Amparo Casar cuando nos dice:

El corporativismo fue efectivo en lo que se refiere a la representatividad y a la representación hacia el ámbito externo. Su efectividad se basó en mecanismos de intercambio que incluían, para los agremiados, mejoras en su nivel de vida y estabilidad en el empleo, para las dirigencias, permanencia, poderes distributivos y participación política, para los gobiernos, control y articulación de demandas y apoyos así como certidumbre y estabilidad. (Casar, 1991: 53)

Las otras prácticas imperantes, como complemento a las prácticas corporativas, correspondieron al clientelismo, que, a decir de Bárbara Schröter:

Se refiere al intercambio de recursos públicos y beneficios por parte de los políticos a cambio de votos, se producen ciertos cambios pasando de la forma histórica a la forma moderna por el hecho de que el intercambio ya no tiene lugar cara a cara entre patrón y cliente, sino que se despersonaliza. En la forma nueva, el actor principal es el partido político. (Schröter, 2010: 153)

Resalta en este sentido, y en la relación que guarda el clientelismo con las prácticas corporativas, y con la racionalidad patrimonialista característica de nuestro sistema político, lo señalado por Edgar Hernández Muñoz cuando nos dice que “esta práctica fue consustancial al sistema corporativo en donde se practicó el monopolio del poder y, ligado a éste, el uso patrimonial de los recursos públicos.” (Hernández, 2016: 118)

Adicionalmente, Barbara Schröter señala que “ya no se necesitan los bienes del patrón, sino los servicios de la burocracia, para lo cual se precisan nuevos mediadores como gestorías y agencias o partidos políticos con una clientela especial”, (Schröter, 2010: 153) y las relaciones clientelares se establecen mediante la distribución de 1) bienes particulares, 2) obras públicas y 3) programas sociales, lo que hace que:

Los receptores de los programas sociales deben ser reclutados y adoctrinados, someterse a reglas y condiciones, acreditar lealtad y reciprocidad. No basta ser pobre, sino que es indispensable estar inscrito en alguno de los padrones de beneficiarios, pertenecer a una organización afín, aceptar y transmitir las consignas, estar siempre dispuesto a expresar su gratitud y cooperar cuando se requiera

para que ésta se traduzca en apoyos políticos y en dividendos electorales. (Hernández, 2006: 121)

El clientelismo y el corporativismo, como prácticas políticas, se ajustan a la presencia de una racionalidad autoritaria y patrimonialista, característica institucional en nuestro país desde la época de la colonia, y manifestada en diversos momentos de su desarrollo histórico hasta nuestros días, complementándose ello con el uso de la corrupción como tecnología de gobierno, es decir, como tecnología de poder para la conducción de conductas, en una modalidad casi infalible hasta nuestros días, desde lo cual los programas de transparencia y de rendición de cuentas adquieren otra connotación política.

Tradicionalmente se ha definido la corrupción en el terreno de la ciencia política a partir de lo señalado por Huntington, para quien la corrupción política puede ser entendida como la conducta de los funcionarios públicos que se desvían del interés público para servir a objetivos privados (Huntington, 1968, citado por Portugal, 2006: 10), sin embargo, para otros autores, la corrupción tiene una connotación más amplia, al definirla como “el uso ilegítimo del poder público para el beneficio privado, todo uso ilegal o no ético de la actividad gubernamental como consecuencia de consideraciones de beneficio personal o político, o simplemente como el uso arbitrario del poder” (Morris, citado por Hernández, 2017: 2).

Esta última caracterización permite la vinculación del fenómeno de la corrupción como parte del entramado de relaciones sociales y políticas característica del Estado Mexicano, ya que, a decir de Luís J. García:

La corrupción que actualmente erosiona las instituciones del Estado mexicano hace necesario emprender un viaje al pasado para identificar coyunturas, ordenamientos y procesos que



dieron pie a la prostitución de los funcionarios gubernamentales. La historiografía contemporánea busca en las sociedades de antiguo régimen los orígenes de prácticas culturales y sociales ligadas a la corrupción, como la compra de cargos públicos y su patrimonialismo. (García, 2017: 2)

Lo anterior, lleva al tratamiento de la corrupción como parte de un entramado estructural e histórico en países en donde han prevalecido racionalidades de naturaleza patrimonialista, como en México, haciendo de la corrupción más que una substancia un medio (Ibarra, 2002: 157) que se entrelaza con prácticas políticas como el corporativismo y el clientelismo político, haciendo de ello objeto de una percepción generalizada no como algo moralmente negativa, sino incluso considerada como normal por quienes son partícipes de ella (Moya y Pillama, 2017: 80).

Es, a decir de estos últimos autores, que se puede encontrar un vínculo entre clientelismo y corrupción, dado que:

Por ejemplo, para hacer frente a los elevados costos de las campañas políticas, los partidos políticos necesitan recursos para mantener la red clientelar, [...] Es por esto que, ante la necesidad de recursos para financiar la red clientelar, el líder o los partidos políticos recurren a otras fuentes ilegales de financiamiento para poder mantenerse y perdurar en el tiempo. Por lo tanto, la corrupción constituye, así una de las vías no solo posibles, sino probables de adaptación y pervivencia del clientelismo en nuevos contextos neoliberales. (Moya y Pillama, 2017: 81)

El entramado y entrecruzamiento de estos procesos sociales y políticos como rasgos institucionales característicos de países como México, induce a pensar en la correlación establecida entre las prácticas políticas con la racionalidad imperante, es decir,

entre las prácticas corporativistas y clientelares con una racionalidad patrimonialista y la presencia de la corrupción como una tecnología de poder.

Bien se puede hacer la caracterización del patrimonialismo, el corporativismo, el clientelismo y la corrupción como instituciones informales instrumentadas a lo largo de la historia del México colonial a la fecha, en tanto que ellas han determinado el comportamiento de los sujetos, tanto al interior del gobierno, como frente a él por parte de los gobernados.

Es en este contexto donde hemos de referir la transparencia y la rendición de cuentas en México, así como su análisis y sus posibilidades de éxito o fracaso, atento todo ello al tratamiento inicial dado al tema de las instituciones, de la transparencia y de la rendición de cuentas en este documento. Lo que nos mueve a las siguientes consideraciones.

En el caso de México el antecedente más remoto de la rendición de cuentas aparece en la constitución de 1824. Constitución que se inspira en la propia de los Estados Unidos de Norteamérica. Es en la Constitución de 1824 donde se otorga a los legisladores la posibilidad de emitir acusaciones contra el ejecutivo, al igual que lo podría hacer la Suprema Corte de Justicia e incluso los secretarios de estado, llegando a establecerse, incluso, la facultad del Congreso de poder destituir al Presidente de la República. Es en la Constitución de 1857 en donde se establecen las libertades y los derechos ciudadanos, entre ellos, la capacidad que tienen de vigilancia sobre sus representantes. No es hasta la Constitución 1917 cuando se empieza a manifestar de manera más constante el término de rendición de cuentas, por lo que, a decir de Ugalde (2016), de 1917 a 1927 en el diario de debates se manifiesta esta palabra durante 23 veces, mientras que de 1947 a 1957 esta cifra asciende a 39 veces, pero el incremento mayor se experimenta a partir del

sexenio de Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000) en donde la rendición de cuentas llega hasta 84 veces, pero más relevante es el que se incluye en un apartado de su Plan Nacional de Desarrollo el tema de la rendición de cuentas.

Históricamente las organizaciones públicas en México han sido poco transparentes, particularmente nos referimos a aquellas vinculadas con el tema de la política social, dado que en ellas ha sido común establecer criterios opacos en cuanto al manejo de los recursos, propiciando que estos recursos hayan sido utilizados en finalidades distintas a las pretendidas por los programas, para dar lugar a prácticas clientelares y de control sobre grupos sociales organizados a través de modelos corporativistas, o bien, propiciando la corrupción de los funcionarios para la desviación de los recursos, bien para beneficio personal, o para atender clientelas políticas. Uno de estos programas lo fue el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL)

Cabe señalar que este programa tuvo relevancia por representar al régimen en turno la posibilidad de retomar el mando y control de los procesos electorales y de las manifestaciones sociales contrarias a sus intereses, considerando que la naturaleza de este programa más que social fue política, o mejor dicho, utilizó su naturaleza social para fines políticos y de beneficio del gobierno salinista, pero más específicamente para la persona del propio Salinas de Gortari.

Así, una de las primeras acciones del PRONASOL correspondió a la atención de aquellos grupos identificados con la oposición, instrumentando una nueva forma de atención a sus necesidades mediante su participación activa, en detrimento de la naturaleza paternalista mostrada por el Estado durante la época del llamado Estado de bienestar, dando lugar así a la

presencia de la llamada concertación social, que en palabras de María Lorena Cook:

Representaría una nueva forma de relaciones Estado-sociedad, en la cual el Estado crearía sociedades para la solución de problemas con las organizaciones sociales. Al adoptar la concertación la administración de Salinas pretendía, simultáneamente, aislar a los grupos que aún se oponían a él, dar la sensación de que el nuevo gobierno estaba dispuesto a abrir un diálogo con aquellos grupos que anteriormente habían estado excluidos de los círculos políticos, e indicar el canal apropiado a través del cual los intereses sociales debían presentar sus demandas. (Cook, 1996: 78.)

Es por ello que para que la transparencia y la rendición de cuentas resulten eficaces es indispensable que el ejecutivo tenga independencia, es decir, que no esté controlado por un partido político específico y que por igual, el ejecutivo no cuente con una mayoría absoluta en el parlamento, dado que si ello sucede, las decisiones, las acciones y el uso de los recursos por parte del ejecutivo no tendrán que manifestarse en un proceso de rendición de cuentas porque realmente sus decisiones encontrarán poca resistencia y poco cuestionamiento, por lo que para que la rendición de cuentas sea efectiva, resulta indispensable que el poder se comparta entre los diversos poderes, y que ninguno de éstos sea tan poderoso como para que decida por sí mismo, que es esto último lo que ha sucedido históricamente en México:

La presidencia demasiado fuerte que caracterizó a México durante varias décadas fue consecuencia de la falta de una auténtica competencia electoral que dibujara una repartición equilibrada del poder. El PRI controlaba el Ejecutivo federal, ambas cámaras del Congreso, los gobiernos estatales, las legislaturas

locales y las presidencias municipales. Y eso no cambiaba de un proceso electoral a otro. En última instancia, el presidente de la República terminaba por gobernar solo y, al menos metafóricamente hablando, los tres poderes eran depositados en su persona. (Ugalde, 2016: 40)

Adicionalmente, se ha de considerar, a la luz de lo hasta aquí señalado, que el éxito de la transparencia y rendición de cuentas en México no podrá derivar de la sola existencia del marco jurídico que las sustenta, máxime si se considera la característica de interinstitucionalidad como una condición del éxito de una institución específica, es decir, del acoplamiento de diversas instituciones como condición indispensable para incidir en el comportamiento de los individuos, por lo que la corrupción, como se ha señalado, se manifiesta en interrelación con otro tipo de referencias institucionales informales, como lo son el patrimonialismo, el autoritarismo, el corporativismo y el clientelismo político, por lo que pretender atacarla mediante acciones de transparencia y de rendición de cuentas, resulta prácticamente imposible si no se trastocan también estas otras referencias institucionales, cosa que en nuestro país resulta lejana de toda acción programática de pasados y presentes regímenes gubernamentales.

Las relaciones de poder, de conducción de conductas, de acción de gobierno, históricamente en México, han derivado de la presencia de arreglos clientelares y corporativos, manifestando en las diversas estrategias un juego de poder

inducido a través de la compra de lealtades a cambio de ciertos beneficios, las más de las veces de tipo económicos, lo que ha dado lugar a la institucionalización de la corrupción como punto de partida y de llegada de diversos arreglos gubernamentales manifestados en instituciones formales a través de programas gubernamentales como el Programa Nacional de Solidaridad, ya referido,<sup>7</sup> y que a la fecha se ha evidenciado el tema de la corrupción en un programa derivado: nos referimos a la llamada Cruzada contra el hambre, que dio lugar a la Estafa maestra, se dice, instrumentada por el gobierno de Peña Nieto, a través de la Secretaría de Desarrollo Social.<sup>8</sup>

Por tal motivo, si en los países en los que se pretende la aplicación de programas institucionales como los de transparencia y rendición de cuentas se manifiesta la ausencia de las relaciones de poder presentes en los países de origen de estos programas, entonces no es posible su operación o funcionamiento, porque funcionan en el vacío, como es en el caso de México, de tal forma que si se considera que el cambio nunca proviene de la institución, sino de la correlación de fuerzas, de la relación que establece con otras fuerzas y de cómo se conforman unas a otras; si esta correlación de fuerzas no sólo está ausente, sino que incluso la correlación de fuerzas existente en el país que importa estos programas no se modifica, la intención de implementar un cambio, como es el caso de la adopción de la transparencia y de la rendición de cuentas, está condenada al fracaso, como ha sido el caso de México.

<sup>7</sup> Que ha transitado a lo largo de sexenios con solo cambios de nomenclatura, pasando a ser “Progresas”, “Oportunidades” y “Prospera”.

<sup>8</sup> “Más allá de la disputa política, la Estafa Maestra reveló algunas estrategias de cómo se lleva a cabo la corrupción en México. Se trata de un modus operandi con varios años en marcha, y que no se ha visto de esa manera en otros países. La investigación fue realizada por el portal de noticias Animal Político y la organización Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad (MCCI). Se publicó en septiembre de 2017. El origen fue el informe de la ASF sobre las cuentas públicas del gobierno federal en 2013 y 2014. La investigación encontró que se asignaron contratos de forma irregular para la realización de servicios en al menos once dependencias como las secretarías de Desarrollo Social, Comunicaciones y Transportes, el Banco Nacional de Obras o Petróleos Mexicanos. Uno de los modus operandi de la corrupción que revela la Estafa Maestra es el uso de universidades públicas para desviar recursos” (BBC: 2018).

De esto último nos dan cuenta los diversos indicadores sobre la corrupción en México, que de acuerdo al Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO), en el 2018 los hallazgos sobre la corrupción en México son los siguientes:

- El informe destaca que México, que cuenta con el 1.9% de participación de las exportaciones a nivel mundial, abrió tres investigaciones por cohecho internacional de 2014 a 2017, pero ningún caso.

- También indica que la Unidad Especializada para Crímenes Cometidos en el Extranjero de la Procuraduría General de la República (PGR) publica datos básicos sobre la aplicación de la Convención contra la corrupción, sin embargo, la información es incompleta y no profundiza en detalles.

- Además, resalta que la nueva Oficina del Fiscal General, creada bajo las reformas constitucionales de 2014, no tiene suficiente autonomía. El nombramiento del fiscal general -indica- aún necesita aprobación ejecutiva y el presidente aún puede destituir al titular del cargo.

- En cuanto a las entidades federativas, el reporte destaca que “hay una grave falta de independencia entre los jueces en los estados de México. Son altamente dependientes del Poder Ejecutivo y frecuentemente son destituidos o designados por sus vínculos con el gobernador en turno. Hay una gran falta de recursos humanos para estos jueces estatales y su nivel de especialización a menudo es insignificante”.

- El análisis señala que a nivel federal, la independencia judicial es mucho más fuerte. Sin embargo, se ha criticado seriamente la falta de meritocracia y el nepotismo sistemático. (IMCO, 2018)

Por su parte, la organización llamada Transparencia Internacional nos presentó en el 2017 los siguientes datos sobre la corrupción en México:

1. La corrupción está en aumento, perciben más de la mitad de los mexicanos.
2. Policías y políticos, los más corruptos, declaran 6 de cada 10 en el país.
3. Seis de cada 10 mexicanos sostienen que el gobierno no hace lo necesario para detener la corrupción.
4. La mitad de los mexicanos han pagado un soborno.
5. En México, 4 de cada 10 debió pagar soborno para acceder a la atención de la salud y las escuelas.
6. 1 de cada 10 denuncia; 3 de cada 10 de los denunciantes sufre represalias.
7. Siete de cada diez están dispuestos a apoyar acciones contra la corrupción. (León, 2017)

Como bien denotan estos indicadores, hoy día la corrupción está presente, de forma escandalosa, en México.

## CONCLUSIONES

A diferencia de otros países, los escandinavos por ejemplo, en donde la transparencia y rendición de cuentas se han venido construyendo histórica y socialmente como instituciones intrínsecas de su sistema político, y por lo tanto son resultado de la correlación de fuerzas existente y como prácticas de poder en ejercicio de la libertad de los actores políticos preponderantes, en países como México, el común denominador histórico ha sido la presencia de una racionalidad patrimonialista y autoritaria, de prácticas corporativistas y clientelares instrumentadas mediante el uso de la corrupción como tecnología política, por lo que la corrupción ha sido una constante desde el México colonial hasta estos días. Corrupción manifestada no en sí misma, sino como institución y tecnología de poder acorde con la presencia

de prácticas clientelares y corporativas, como ejercicio práctico que pone en operación una institucionalidad autoritaria y patrimonialista.

En sus países de origen, la transparencia y la rendición de cuentas son resultado de una forma de gobierno a distancia en donde la flexibilidad, la autorregulación y la libertad, y no la corrupción, funcionan como tecnología de poder, como tecnología de gobierno para la conducción de conductas, por lo que la ausencia de correspondencia histórico social con las condiciones que les dieron origen, como en el caso de México, hace que toda pretensión de su aplicación derive no sólo en procesos de simulación por una aplicación forzada, sino que active procesos administrativos perversos que lejos de acabar con la corrupción son tendientes a incentivarla, o bien, a hacer uso de la rendición de cuentas con fines eminentemente políticos, es decir, para ajuste de cuentas, como se ha venido afirmando del caso de la Estafa maestra.

En suma, hablar del cambio en países como México, particularmente en lo que se refiere al éxito de la transparencia y la rendición de cuentas, sólo podrá ser resultado de una redefinición de las relaciones de poder existentes, de la correlación de fuerzas prevaleciente, y de las estrategias implementadas para tal fin, lo que implica un ataque frontal a la racionalidad patrimonialista y autoritaria imperante, y a las práctica corporativas y clientelares, y desde luego, al uso de la corrupción como tecnología de conducción social, es decir, como estrategia de gobierno.

Por tal motivo, un cambio sólo institucional, de leyes y reglas, aun y cuando cuente con la elaboración de su correspondiente programa de operación, está condenado al fracaso si no se atiende el carácter interinstitucional de todo proceso social, es decir, se deberá atender y combatir la interacción histórica

entre el patrimonialismo, el autoritarismo, el corporativismo, el clientelismo y la corrupción como instituciones informales o cuasi formales de nuestro sistema político, lo que en México no se vislumbra, al menos, en el corto plazo.

## REFERENCIAS

1. Casar, María (1991), “¿Qué será del corporativismo mexicano?”, en Revista Nexos, núm. 168, diciembre 1991, México, pp. 49-55.
2. Cook, María Lorena [et. al.] (1996), “Las dimensiones políticas del ajuste estructural: actores, tiempos y coaliciones”, en Cook, María Lorena [et. al.] (1996), Las dimensiones políticas de la reestructuración económica, México, Editorial Cal y arena.
3. Crozier, Michel y Friedberg, Erhard (1990), El actor y el sistema. Las restricciones de la acción colectiva, México, Alianza Editorial Mexicana.
4. Crozier, Michel. (1984). No se cambia la sociedad por decreto. España, INAP.
5. definiciónabc (2019), en <https://www.definicionabc.com/social/ilegal.php>, consultado el 26 de enero del 2019.
6. Fernández, José (2013), Política, patrimonialismo y crisis en México, en [http://archivo.estepais.com/inicio/historicos/52/5\\_Ensayo2\\_Politica\\_Fernandez.pdf](http://archivo.estepais.com/inicio/historicos/52/5_Ensayo2_Politica_Fernandez.pdf), consultado el 10 de enero del 2019.
7. Foucault, Michel (1999), Estética, ética y hermenéutica, España, Paidós.
8. Foucault, Michel (2006), Seguridad, territorio, población, México, FCE.
9. Foucault, Michel (2007), El poder psiquiátrico, México, FCE.
10. Fox, Jonathan (2007), “The uncertain relationship between transparency and accountability”, en *Development in Practice*, 17:4, pp.663–671, DOI: 10.1080/09614520701469955, URL: <http://>

- dx.doi.org/10.1080/09614520701469955, consultado el 20 de enero del 2019.
11. García, Luís (2017), "Corrupción y patrimonialismo en la América española, siglos XVII-XVIII", en *Clivajes. Revista de Ciencias Sociales*, Año IV, número 7, enero-junio, México, pp. 1-26.
  12. González, Pablo (1975), *La democracia en México*, México, Serie popular Era.
  13. Hernández, Edgar (2006), "El clientelismo en México: los usos políticos de la pobreza", en *Espacios Públicos*, vol. 9, núm. 17, pp. 118-140.
  14. Hernández, Salvador (2017), "La corrupción y los grupos de poder en México", en *Revista Internacional Transparencia e integridad*, n° 4 Mayo-Agosto 2017, s/p.
  15. Hofbauer, Helena (2005), *Transparencia y rendición de cuentas*, en Merino, Mauricio, *Transparencia: libros, autores e ideas*. México, IFAI.
  16. Ibarra, Hernán (2002), "Reseña de "Clientelismo, corrupción y criminalidad organizada" de Mario Caciagli, en *Iconos. Revista de Ciencias Sociales*, núm. 15, diciembre, 2002, pp. 156-158
  17. IMCO (2018), *Exportando corrupción 2018 vía Transparencia Internacional y Transparencia Mexicana*, en <https://imco.org.mx/temas/exportar-corrupcion-2018-via-transparencia-internacional-transparencia-mexicana/>. Consultado el 18 de febrero del 2019.
  18. Kaplan, Marcos (1994), "La empresa pública en los países capitalistas avanzados", en Kaplan Marcos [coord], *Crisis y futuro de la empresa pública*, México, UNAM/PEMEX.
  19. Martínez, León, (2017), "7 datos sobre la corrupción en México, según Transparencia Internacional", en <https://www.economista.com.mx/politica/7-datos-sobre-la-corrupcion-en-Mexico-segun-Transparencia-Internacional-20171014-0001.html>, consultado el 18 de febrero del 2019.
  20. Meyer, Lorenzo (2013), *Nuestra tragedia persistente*, México, Debate.
  21. Moya, Emilio y Paillama, Daniel (2017), "Clientelismo y corrupción en contextos de baja estatalidad, una relación mutualista", en *Revista de Sociología Política*, v. 25, n. 64, p. 73-98.
  22. Najar, Alberto (2018), "Qué es lo que en México llaman la Estafa Maestra, la investigación que revela la 'pérdida' de US\$450 millones de dinero público", en <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-44035664>, consultado el 6 de febrero del 2019.
  23. O'Donnell, Guillermo (1998), "Accountability horizontal", en *Estudios políticos*, núm. 19, cuarta época, septiembre-diciembre, 1998, pp. 9-46.
  24. Paz, Octavio (1978), "El ogro filantrópico" en *Vuelta*, 21, agosto de 1978, pp. 12-26
  25. Portugal, Carlos (2006), "Presidencialismo y corrupción en Latinoamérica: un cuento de premisas equivocadas y percepciones disruptivas", en [https://www.palermo.edu/derecho/publicaciones/sela2006\\_pdf/Carlos\\_Gouvea.pdf](https://www.palermo.edu/derecho/publicaciones/sela2006_pdf/Carlos_Gouvea.pdf), consultado el 22 de enero del 2019.
  26. Rodrik, Dani (2018), *Hablemos claro sobre el comercio mundial. Ideas para una globalización inteligente*. Ciudad de Barcelona, amazon.com
  27. Schedler, Andreas (2004), "¿Qué es la rendición de cuentas?", México, IFAI.
  28. Schröter, Barbara, (2010), "Clientelismo político: ¿existe el fantasma y cómo se viste?", en *Revista Mexicana de Sociología*, 72, núm. 1 (enero-marzo, 2010), pp. 141-175.
  29. Sosa, José, (compilador) (2011). *Transparencia y rendición de cuentas*. México, Siglo XXI.
  30. Stoppino, Mario (2015), "Autoritarismo," en Bobbio, Norberto, et. al. (2015). *Diccionario de política*, México, Siglo XXI.
  31. Ugalde, Luís (2016), *Rendición de*

Cuentas y Democracia. El caso de México.  
México, INE.

32. Zabudovsky, Gina (1986), “Max Weber y la dominación patrimonial en América Latina”, en Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, Año XXXII, Nueva Época Abril-Junio 1986, pp. 7-96.

