



**Universidad Autónoma de Querétaro**  
Facultad de Contaduría y Administración

**PADRÓN ÚNICO DE BENEFICIARIOS DE PROGRAMAS SOCIALES EN  
QUERÉTARO**

Tesis  
Que como parte de los requisitos para la obtención de grado en  
Maestro en Gestión e Innovación Pública

Presenta  
Carlos Olguín González

Santiago de Querétaro, diciembre 2020



Universidad Autónoma de Querétaro  
Facultad de Contaduría y Administración  
Maestría en Gestión e Innovación Pública

Título del tema de trabajo registrado  
Padrón Único de Beneficiarios de Programas Sociales en Querétaro

Trabajo escrito

Que como parte de los requisitos para la obtención de grado en

Maestro en Gestión e Innovación Pública

**Presenta:**

Nombre del estudiante  
Carlos Olguín González

**Dirigido por:**

Nombre Completo del director del trabajo  
Dr. Martín Vivanco Vargas

Dr. Martin Vivanco Vargas  
Presidente

\_\_\_\_\_  
Firma

Dr. Rolando Javier Salinas García  
Secretario

\_\_\_\_\_  
Firma

Dra. Guadalupe Zaldívar Lelo de  
Larrea  
Vocal

\_\_\_\_\_  
Firma

Mtro. Ricardo Ugalde Ramírez  
Suplente

\_\_\_\_\_  
Firma

Mtra. En A. María Elena Díaz  
Calzada  
Suplente

\_\_\_\_\_  
Firma

Centro Universitario  
Santiago de Querétaro  
Diciembre, 2020  
México

## **RESUMEN**

La evolución de la sociedad ante la creciente oleada de corrupción y consecuente indignación de nuestro país, demanda, además de la eficiencia que siempre se ha requerido en el combate a la pobreza, que los recursos públicos que les son destinados sean transparentados de la mejor manera y que dejen de utilizarse con fines políticos y electorales únicamente, pues existen a nivel federal, estatal y municipal, una gama enorme de programas sociales que se duplican, triplican y hasta cuadruplican, teniendo los mismos objetivos, el combate a la pobreza, pero diferentes requisitos de acceso, de permanencia, de temporalidad, de apoyo, sin que además exista un método por el cual puedan ser evaluados, y que permita identificar a los usuarios o beneficiarios con toda claridad, para evitar que se dupliquen apoyos y tener un mayor espectro de ayuda a personas en situaciones vulnerables.

**(Palabras clave:** Economía Digital, Estado de Derecho, Pobreza, Transparencia).

Dirección General de Bibliotecas

## SUMMARY

The evolution of society in the face of the growing wave of corruption and consequent indignation of our country demands, in addition to the efficiency that has always been required in the fight against poverty, that the public resources destined for them be transparent in the best way possible and that they stop being used for political and electoral purposes only, there are at federal, local and municipal level, a huge range of social programs that double, triple and even quadruple, having the same objectives, the fight against poverty, but different requirements access, permanence, temporality, support, without there also being a method by which they can be evaluated, and that also allows users or beneficiaries to be identified clearly, to avoid duplication of support and to have a wider spectrum of help to people in vulnerable situations.

**(Key words:** Digital Economy, Poverty, Rule of Law, Transparency)

## **DEDICATORIAS**

A mi familia, que es mi pilar fundamental, la causa de todos mis logros y anhelos, quienes me han formado desde niño y me han apoyado de manera incansable a lo largo de mi vida, quienes me han transmitido todos mis valores, principios, perseverancia y mi empeño, les doy gracias por estar presente siempre en los momentos buenos y malos de mi vida, ofreciéndome lo mejor con mucho amor y cariño.

Dirección General de Bibliotecas UAO

## **AGRADECIMIENTOS**

A la Universidad Autónoma de Querétaro, y a su Facultad de Contaduría y Administración por brindarme la oportunidad de continuar con mis estudios de posgrado, en toda mi formación académica universitaria.

Agradezco a mi asesor de tesis el Dr. Martin Vivanco Vargas, por haberme brindado la oportunidad de recurrir a su capacidad y conocimiento, así como brindarme su amistad y apoyo en todo momento.

A la Secretaria de Desarrollo Social del Estado de Querétaro por la disposición de compartir conmigo la información requerida.

A todos mis amigos y amigas, especialmente a Ramsés Samael Montoya Camarena, Sergio Arturo Guerrero Olvera, Agustín Dorantes Lambarri, por ser mis mayores ejemplos y mentores en la vida.

Dirección General de Bibliotecas UAQ

## ÍNDICE

	<b>Página</b>
<b>Resumen</b>	I
<b>Summary</b>	II
<b>Dedicatorias</b>	III
<b>Agradecimientos</b>	IV
<b>Índice</b>	V
<b>Índice de figuras</b>	VI
<b>Presentación</b>	1
<b>1. INTRODUCCIÓN</b>	3
<b>2. METODOLOGÍA</b>	
2.1 Método	6
2.2 Dimensiones de Análisis	6
2.3 Objetivos de la Investigación	7
2.3.1 Objetivo general	7
2.3.2 Objetivos específicos	7
2.4 Preguntas de investigación	8
2.4.1 Pregunta central	8
2.4.2 Preguntas secundarias	8
2.5 Hipótesis	8
<b>3. CASO DE ESTUDIO</b>	
3.1 Análisis situacional	9
3.2 Descripción general del Problema	10
3.3 Definición del problema	10
3.4 Justificación de la Investigación	11

3.4.1	Objetivo de la Investigación	11
3.4.2	Pregunta central de la Investigación	12
3.5	Antecedente históricos	12
3.6	Marco jurídico	15
<b>4. ECONOMÍA DIGITAL</b>		
4.1	Del modelo neoliberal a la economía colaborativa	31
4.2	Los problemas sociales de la economía digital	43
4.3	Dialéctica del Estado y del mercado en la economía digital	47
<b>5. POBREZA Y PLATAFORMAS DIGITALES</b>		
5.1	Las políticas públicas y el fenómeno de la pobreza	54
5.2	La pobreza a través del análisis económico del derecho y de las políticas públicas	62
5.3	Las bases de datos	97
<b>6. TRANSPARENCIA Y ESTADO DE DERECHO</b>		
6.1	El concepto de transparencia	100
6.2	La noción “Estado de Derecho”	110
6.3	El impacto de la transparencia en el Estado de Derecho	119
<b>7. RENDICIÓN DE CUENTAS, DISEÑO INSTITUCIONAL Y LA GRAMÁTICA DE LA GOBERNABILIDAD</b>		
7.1	Las vertientes en la rendición de cuentas	130
7.2	Transparencia y Rendición de cuentas	134
7.3	Transparencia y organización gubernamental	146
<b>8. RESULTADOS</b>		
<b>9. REFLEXIONES FINALES</b>		
<b>REFERENCIAS</b>		



## ÍNDICE DE FIGURAS

<b>Fig.</b>		<b>Página</b>
2.1	Medición de la pobreza en los Estados Unidos Mexicanos, 2014.	33
2.2	Clasificación POHA.	134
1	Clasificación de programas según su promedio de observaciones respecto a la administración por dependencia (CONEVAL, 2014)	135

Dirección General de Bibliotecas UAQ

**ABREVIATURAS**

SEDESOQ	Secretaria de Desarrollo Social del estado de Querétaro
CONEVAL	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social

Dirección General de Bibliotecas UAQ

## **PRESENTACIÓN**

Al día de hoy resulta no solo necesario, sino urgente, el tener un mecanismo de control de todos los programas que se tienen en los tres niveles de gobierno de una forma transparente, clara, sistemática, ordenada, con las mismas bases y lineamientos para todos los que otorgan un beneficio de esta naturaleza o que lo reciben, esto es así, en virtud de que al día de hoy solo existe una base de datos de beneficiarios de programas sociales que se maneja a nivel federal por la SEDESOL, pero que resulta incompleto, y que aun a nivel nacional, no contempla todos los programas que otorgan diversas dependencias como la SAGARPA, DIF Nacional, etc. Lo mismo sucede en las entidades federativas, donde son diversas las instancias que otorgan algún tipo de apoyo social o asistencial, y en los municipios no existe claridad ni siquiera en cuales son los programas, ni los requisitos o formas de acceder a sus beneficios.

Lo anterior, tiene como consecuencia un desorden, y en el desorden siempre existen problemas y desperdicio de recursos públicos, en la cual sostengo firmemente que una de las causas por las cuales los programas no cumplen con su objetivo, a pesar de todo el dinero y esfuerzo que se invierte en ello, lo es que hace falta orden, que es en lo que tratare de aportar un poco mediante la implementación de este proyecto.

Se corrobora con los números publicados por el CONEVAL, que nos muestra de del año 2012 pasamos de 53.3 millones de pobres a 2014 en 55.3 millones de pobres, es decir, a pesar de las estrategias del gobierno de la república como la Cruzada Nacional Contra el Hambre, los esfuerzos de las entidades federativas y de los gobiernos municipales, las cifras de pobreza lejos de bajar, (lo cual es el objetivo de los programas sociales), aumentan, y creo que es en buena medida por la falta de orden con la que las estrategias

se distribuyen, los programas en sí mismos, no creo que sean del todo malos, aunque evidentemente no han sido eficaces.

Dirección General de Bibliotecas UAQ

## **1. INTRODUCCIÓN**

La economía colaborativa o compartida es un nuevo modelo de organización que puede sustituir a las corporaciones tradicionales y al capitalismo en todo el mundo y se basa en adquirir, proporcionar o compartir el acceso a bienes y servicios, facilitados por una comunidad, a través de plataformas digitales que permiten a las personas que nunca se han conocido compartir recursos. Las tecnologías de la información y la innovación se utilizan para emparejar a las personas que poseen recursos tan superfluos con la demanda existente en el mercado.

En este sentido, la economía colaborativa produce una enorme cantidad de riqueza. Sin embargo, el crecimiento extraordinario de la economía colaborativa crea problemas legales sin precedentes, pues varias tecnologías disruptivas que actualmente están transformando el sistema legal alrededor del mundo. Dichas tecnologías incluyen: Computación en la Nube, Big Data, Internet de las Cosas (IoT), Inteligencia Artificial (IA), Aprendizaje Automático (ML), Aprendizaje Profundo (DL), blockchain, algoritmos y otros sistemas autónomos relacionados.

La expansión de dicho modelo económico está cambiando el mundo. También ha provocado la aparición de nuevos productos y servicios. Como resultado, las empresas están cada vez más basadas en datos y algoritmos, haciendo uso de las llamadas plataformas digitales. Nuevas transacciones y métodos de pago como Bitcoin, Ethereum, etc., que se basan en sistemas de creación de confianza que utilizan blockchain, contratos inteligentes y Tecnología de Contabilidad Distribuida (DLT) también constituyen una parte fundamental de un modelo económico tan nuevo y central para el análisis de este trabajo.

La mayoría de estas plataformas digitales dentro de la economía colaborativa dependen de la nube, es decir, de infraestructura para operar. Este cambio de paradigma no sería posible sin la adopción de modelos y servicios de implementación de computación en la nube. Las personas y las empresas en general, se están preparando rápidamente para la cultura de "pago por uso", que constituyen los componentes básicos de la transacción por computación en la nube.

Todos estos nuevos avances tecnológicos han traído formas complejas de procesar y analizar información a mayor escala. Desde una perspectiva legal, las incertidumbres provocadas por el surgimiento de una nueva realidad digital son particularmente urgentes ¿Cómo deberían reflejarse estas tendencias en los sistemas legales de cada jurisdicción? ¿Cuál es el significado social de este nuevo modelo económico? ¿De qué manera impacta el uso de la tecnología en la planeación, implementación y evaluación de políticas públicas? ¿Cómo aplicar, junto con estos avances de vanguardia a la política social como la pobreza?

Ahí está, por lo tanto, una creciente conciencia de que los conceptos y enfoques tradicionales del derecho, la administración, la economía, la gestión pública, la gobernanza deben ser más flexible y expandidos para abarcar nuevas áreas asociadas a este nuevo modelo económico. Basado en esta nueva realidad, este trabajo tiene como objetivo proporcionar ideas sobre algunos de los temas que afectarán el futuro de nuestra vida cotidiana y responder estas preguntas desde un punto de vista interdisciplinario e integrado teniendo en cuenta una variedad de perspectivas.

La innovación se entiende en el sentido schumpeteriano, es decir, como "nuevas combinaciones" que conducen a nuevos recursos energéticos, nuevos productos, nuevos métodos de producción, nuevos mercados o una nueva organización. Una novedad en el

siglo XXI es la velocidad con la que la tecnología disponible permite aumento de la densidad de población en las ciudades existentes y conectividad mucho más rápida. La innovación tecnológica, sin embargo, siempre apunta al mismo resultado: la modulación de la eficiencia (en la transformación de la energía) para maximizar la conectividad humana dentro y entre ciudades. La economía abre nuevas opciones para los procesos de negociación auto organizados, y por lo tanto, requiere una revisión del papel del gobierno en la regulación del comportamiento humano.

Dirección General de Bibliotecas UAQ

## **2. ASPECTOS METODOLÓGICOS**

### ***2.1. Método***

El presente estudio se basa en diferentes teorías, múltiples métodos y datos de varias fuentes. Su objetivo es mapear a grandes rasgos una metodología de trabajo que ha sido descrito como un enfoque pospositivista (Della Porta y Keating, 2008: 24), pues considera los fenómenos investigados de manera objetiva, pero imperfecta, razón por la cual cede las causalidades regulares a los factores probables. También expone diferentes perspectivas teóricas, respecto a conceptos, principios e instituciones, establecidos por el derecho, la administración pública y la economía, así como la informática.

En este sentido, se trata de una investigación aplicada que proporciona estrategias para la intervención en conocimiento situado, mediante el uso de esquemas de descripción y evaluación en áreas disciplinares consideradas con mayores riesgos y limitaciones. Se basa en el método del estudio de caso, cuyas características de integridad y contexto, incluyen un análisis documental de la literatura, que sigue un modo de razonamiento deductivo, así como un análisis situacional que parte del inductivo.

#### ***2.1.1 Dimensiones de Análisis***

El análisis teórico en el que se apoyará la investigación versa sobre las teorías y prácticas existentes en los diversos programas de ayudas sociales en Querétaro, sobre:

1. Corrupción.
2. Opacidad.
3. Falta de publicidad.
4. Servilismo.
5. Moneda de cambio en elecciones.



## **2.3. Objetivos de la Investigación**

### ***2.3.1 Objetivo general***

Lograr que con el uso de herramientas informáticas, un marco normativo de referencia y continuas evaluaciones a los funcionarios que planean, diseñan, ejecutan y evalúan los programas sociales de combate a la pobreza en el estado de Querétaro, se logre transparentar el uso de los recursos públicos destinados a ellos y que se pueda obtener información en tiempo real, ( y no meses después), números fidedignos, como el número de beneficiarios de programas sociales de los tres órdenes de gobierno, su medición en el avance de la pobreza y su localización geográfica.

Con base en lo anterior, la toma de decisiones por parte del gobierno del estado en el fortalecimiento, desaparición, reorientación o creación de nuevos programas de desarrollo social, evitando tomar decisiones con base en datos que pueden ser poco fidedignos. Transparentar al 100% el uso de los programas sociales y sus beneficiarios evitando, favoritismos, entregas de apoyos discrecionales, duplicidad de apoyos a beneficiarios de programas sociales.

### ***2.3.2 Objetivos específicos***

1.- Que los padrones de beneficiarios sean abiertos al público y puedan consultarse de manera remota 24 horas al día, los 365 días del año.

2.- Que los y las potenciales beneficiarias puedan consultar en línea los requisitos de acceso, permanencia y demás, para cualquier programa social del estado de Querétaro.

3.- Que el uso de recursos públicos sea transparente y no opaco.

4.- Que se pueda auditar en tiempo real los recursos y personas destinados a dichos programas.

## **2.4. Preguntas de Investigación**

#### **2.4.1. Pregunta Central**

¿Es posible tener un solo sistema de información que agrupe a todos y todas las beneficiarias de programas sociales, así como realizarle auditoria en tiempo real?

#### **2.4.2. Preguntas Secundarias**

¿Cuál es el significado social de este nuevo modelo económico? ¿De qué manera impacta el uso de la tecnología en la planeación, implementación y evaluación de políticas públicas? ¿Cómo aplicar, junto con estos avances de vanguardia a la política social como la pobreza?

#### **2.5. Hipótesis:**

La falta de sistematización en los padrones de los beneficiarios de programas públicos de combate a la pobreza genera duplicidad de apoyos, ineficiencia en el ejercicio de los recursos y por lo tanto mayor pobreza.

### **3. CASO DE ESTUDIO**

#### **3.1 Análisis situacional**

El análisis situacional es una técnica de investigación que se enfoca en los fenómenos desde un contexto determinado y con alcances concretos, basados en un limitado número de organizaciones. Lo anterior es una de las razones principales para articular el diseño de investigación, en cuanto a la evaluación de políticas, programas, acciones y directrices de gobierno.

De acuerdo con Francisco Javier Uribe Rivera (2011: 1854):

“La causalidad no puede ser vista como una suerte de conexión absoluta o lógicamente necesaria entre pares de eventos. En este sentido, sería más adecuado pensar en relaciones causales dotadas de un determinado grado de probabilidad o plausibilidad”.

En el estado de Querétaro, actualmente no existen bases de datos fidedignas que permitan conocer de manera fidedigna, cuantos, y que tipos de programas sociales de combate a la pobreza se manejan por parte de todas las entidades públicas que tienen que ver con dicho objetivo, pues son muchas como las secretarías de Salud, Educación, SEDESOQ, DIF estatal y municipales, etc.

Esto puede generar duplicidades de apoyos a personas que pueden llegar a no necesitar los apoyos y que pudieron encontrar en estos programas una forma de vida subsidiada, por lo que evitar lo anterior se convierte en una prioridad del gobierno del estado de Querétaro, que a través de la Secretaría de Desarrollo Social, se ha dado a la tarea de construir una herramienta informática que permita conocer en tiempo real todos los programas sociales de combate a la pobreza que existen en el estado, así como a sus beneficiarios y además localizarlos en tiempo real, por medio de la georreferenciación

satelital, para poder tomar decisiones más adecuadas respecto a la pertinencia y eficiencia de dichos programas.

Las tareas consistirán en levantar un censo en todo el estado a través del cual se pueda construir una primera base de datos, además de intercambiar información con las áreas de los distintos municipios del estado y poder conformar de mejor manera dicha base de información, una vez que la primera base de datos este conformada, se harán compulsas de información para poder evaluar cuantos y que tipos de programas existen de combate a la pobreza con esta herramienta informática y así poder empezar a tomar decisiones en base a lo que arroje dicha información.

#### **Soluciones:**

Transparentar a través de la publicidad los padrones de beneficiarios evitando la opacidad en el manejo de estos recursos.

### **3.2 Descripción General del Problema**

La duplicidad de programas en los diferentes órdenes de gobierno y la falta de padrones que permitan verificar que los recursos destinados a dichos programas sean eficientes, claros y públicos, para evitar manejos discrecionales o que los recursos que se destinan a dichas actividades no sean usados con fines político-electoral, más que con el propósito con el que fueron creados.

Tener en tiempo real georreferenciados por zonas y por personas los beneficiarios en todo el estado, para poder medir de forma clara la efectividad de los programas existentes, para poder tomar decisiones adecuadas de lo que funciona y de lo que se debe de cambiar.

### **3.3 Definición del Problema**

Generar una base de datos que permita transparentar en tiempo real y que sea de acceso universal y público de los beneficiarios de programas sociales de combate a la pobreza en el estado de Querétaro.

Para evitar sus fatídicas consecuencias que son la discrecionalidad, la duplicidad de apoyos, corrupción, falta de transparencia y desconfianza por parte de la ciudadanía, generando que los programas sean más eficientes, permitir a población que actualmente no se ve beneficiada con alguno de ellos lograr ingresar a los mismo, y generar un ambiente de confianza de la ciudadanía teniendo como premisa fundamental la transparencia.

### **3.4 Justificación de la investigación**

Este trabajo de investigación resulta oportuno y pertinente, en razón de que tiene como finalidad el evidenciar los problemas que hay en la distribución de apoyos, que muchas ocasiones no siguen las reglas de operación con las que fueron creadas, es más muchas ocasiones ni existen dichas reglas, todo ello puede tener solución a través de las tecnologías de la información de las que hoy disponemos, lo que garantiza el uso eficiente de los recursos, la transparencia y acceso por parte de los y las beneficiarias de dichos programas.

#### **3.4.1 Objetivo de la Investigación**

Lograr que con el uso de herramientas informáticas, un marco normativo de referencia y continuas evaluaciones a los funcionarios que planean, diseñan, ejecutan y evalúan los programas sociales de combate a la pobreza en el estado de Querétaro, se logre transparentar el uso de los recursos públicos destinados a ellos y que se pueda obtener información en tiempo real, (y no meses después), números fidedignos, como el número de beneficiarios de programas sociales de los tres órdenes de gobierno, su medición en el

avance de la pobreza y su localización geográfica.

Con base en lo anterior, la toma de decisiones por parte del gobierno del estado en el fortalecimiento, desaparición, reorientación o creación de nuevos programas de desarrollo social, evitando tomar decisiones con base en datos que pueden ser poco fidedignos. Transparentar al 100% el uso de los programas sociales y sus beneficiarios evitando, favoritismos, entregas de apoyos discrecionales, duplicidad de apoyos a beneficiarios de programas sociales.

#### ***3.4.2 Pregunta Central de Investigación***

¿Es posible tener un solo sistema de información que agrupe a todos y todas las beneficiarias de programas sociales, así como realizarle auditoria en tiempo real?

### **3.5 Antecedentes históricos de los Programas Sociales a través de sus indicadores**

Cuando únicamente se aprecian los resultados de una acción sin todo lo que está detrás del éxito o del fracaso de un plan, de una campaña, de un programa, de una persona, se pueden cometer muchos errores, pues eso es solo el último capítulo de todo un trabajo previo, de prueba y error, lo mismo sucede con las acciones de gobierno, se buscan soluciones a veces implementadas a gran escala, pero tal vez sin mucha planeación y creo que en parte ello puede explicar el fracaso de las estrategias contra la pobreza en los últimos 4 ó 5 sexenios, cuando no se narra la historia completa se omite información importante para el entendimiento de lo que sucede en el periodo actual.

El interés por los programas de desarrollo social como algo público está vinculado al surgimiento del Estado de Bienestar. Sus antecedentes se encuentran en los programas de protección social que incluían seguros contra enfermedades y/o accidentes de trabajo

instituidos por Otto Von Bismarck en Alemania en la segunda mitad de la década de 1880. Se considera que el Estado de Bienestar como tal surgió en Inglaterra en la década de 1940 a raíz del Informe Beveridge, presentado en 1942, el cual dio origen al Estado benefactor inglés cuya finalidad fue combatir “la indigencia, las enfermedades, la ignorancia, la suciedad y la ociosidad” (Diputados, 2014). Así, la población adquirió derechos sociales por su condición de ciudadanos y no por su posición en el mercado de trabajo. El financiamiento de la seguridad social universal respondió a un pacto social entre trabajadores, Estado y empresarios, esto es, la sociedad reconoció y asumió un principio de solidaridad entre clases.

Aunque en México y en el resto de América Latina no se conformó un Estado de Bienestar, tuvieron lugar arreglos entre el Estado, los patrones, los trabajadores y otros sectores de la población que institucionalizaron la forma en que se produce y distribuye el bienestar, por lo cual se considera que configuraron un régimen de bienestar. En México, se estableció un régimen de bienestar dual: por un lado, se privilegió a la población urbana organizada, empleada en el sector público y en las ramas más dinámicas de la economía y, por el otro, se excluyó al resto de la población.

En el periodo de la segunda posguerra la intervención del Estado en la economía y en el desarrollo social inició un franco despliegue. La atención de los gobiernos desarrollados se centró en la reconstrucción de los estándares de bienestar económico y social gravemente dañados o destruidos por la guerra. En México, se emprendió un proceso de industrialización por sustitución de importaciones que puso énfasis en el crecimiento económico.

Los programas sociales también tienen una historia que contar, varios de ellos llevan décadas de existencia, en la cual, han acumulado información basta, pero no siempre está

a disposición. Una forma práctica de cómo se cuenta la historia de un programa social es a través de sus indicadores.

Los indicadores nos permiten conocer el desempeño del programa. Si los indicadores cambian constantemente no se podría comparar el desempeño del indicador a lo largo del tiempo. Por ejemplo, si quisiéramos saber el desempeño de un programa a lo largo de la presente administración (2013-2016) pero se observa que cada año ha cambiado sus indicadores solamente tendríamos pequeñas partes de su historia, pero no una historia completa.

Para conocer qué tanto de la historia de los programas se cuenta a través de sus indicadores, se hizo una simplificación al calcular un porcentaje considerando los datos anuales históricos promedio de los indicadores tanto de su objetivo principal (Propósito) como de los bienes y servicios que entrega (Componentes) de los programas respecto a los años que van de la presente administración (2013-2016). A continuación, se presentan la fórmula de cálculo del indicador:

Dónde: POHA es Porcentaje de Observaciones Históricas respecto a la presente Administración.

El indicador muestra cuántas observaciones anuales tienen en promedio los indicadores del programa respecto a los años transcurridos de la presente administración, en este caso, 4 (del 2013 al 2016). Supongamos que los indicadores de un programa tienen en promedio 3 observaciones anuales históricas, por lo tanto, el programa, a través de sus indicadores actuales, podría contar solo el 75% de su historia en esta administración. Los programas fueron clasificados en las siguientes categorías de acuerdo con los resultados del indicador: (CONEVAL, 2014).



Figura 2.2. Clasificación POHA.



Fuente: Elaboración propia basada en Coneval (2014).

### 3.6 Marco Jurídico

Los cambios en la tecnología plantean desafíos legales y constitucionales, que van de la privacidad, la libertad y la autonomía personal hasta la autoridad del Estado para proteger la seguridad, pues los principios constitucionales básicos están bajo tensión. Como sistema normativo, una de las funciones del derecho consiste en regular, convencionalmente, la realidad. Sin embargo, la forma en que la gobierna ha sido objeto de interminables disputas doctrinales. Es un problema de jurisprudencia que involucra no menos de tres elementos básicos: el derecho, la realidad y la relación normativa que existe entre ellos. La evolución de las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC's) es, de hecho, probable que afecte o incluso remodela todos estos elementos de manera radical.

En este sentido, se entiende el derecho como como sistema normativo, pues a partir de su análisis todavía sirve para describir la competencia entre Estado y, en cierta medida, se aplica también a la sociedad de la información, como un flujo de entradas que circulan en la compleja disposición de los sistemas y guían comportamientos de los agentes, por una pluralidad de aportes informativos en la sociedad industrial. Así, las normas jurídicas, como las entiende tradicionalmente el positivismo jurídico normativista y formalista, son insuficientes, en su capacidad informativa, para dirigir la gran variedad de comportamientos guiados y para asegurar la organización del sistema y de sus subsistemas constituyentes. Esto significa que la existencia y la eficiencia del sistema normativo están determinadas por varios factores:

- (1) La pluralidad de centros de emisión;
- (2) La riqueza del flujo de información;
- (3) El proceso de autorregulación y estructura abierta del sistema, y
- (4) La capacidad de seleccionar la información legal relevante.

Por tanto, la comprensión general de la relación entre el derecho y la realidad en la sociedad de la información, con respecto a la oposición entre los modelos de derecho centralizados y descentralizados. El enfoque y el tratamiento de este problema a menudo se basa en categorías legales y epistemológicas que ya no son totalmente capaces de dar cuenta de los cambios impulsados por la evolución de TIC's (Tecnologías de la Información y Comunicación), pues en el contexto actual, la compleja cuestión de la regulación y gobernanza de Internet. La estratificación de modelos de derecho está relacionada con la estratificación de la realidad (y notablemente a la realidad estratificada de Internet o, más generalmente, del ciberespacio), y un modelo centralizado de derecho (jerarquía) versus descentralizado (redes y heterarquía). Estas fases se pueden ver

diacrónicamente, pero en gran medida en la actualidad, los diferentes modelos de derecho todavía coexisten y compiten entre sí. Hay que tener en cuenta que la realidad de Internet está estratificada y, por lo tanto, se rige en consecuencia por las herramientas legales tradicionales (leyes estrictas, códigos de conducta, normas consuetudinarias, contratos), así como por nuevas formas sociales o tecnológicas de autorregulación.

En este sentido, los estudios empíricos sobre el derecho, a diferencia de los doctrinarios, requieren el uso de una metodología enfocada hacia el problema, más que el estudio de los textos a través de los métodos de interpretación y modelos de argumentación. De esta manera, en las investigaciones zetéticas (Sampaio, 2003: 39-47) sobre el derecho existen métodos, como el etnográfico, el etnometodológico, el de la teoría fundamentada y el del estudio de caso, así como con técnicas de investigación en campo, como la observación, la entrevista, el diario de campo, etcétera. Según Atienza (2013: 24), el derecho tiende a verse como una realidad, *in fieri*, como una práctica que se desarrolla en el contexto de una sociedad en transformación. Para tal efecto, se usa el método del estudio de caso como forma de aproximación a los hechos que, por sus particularidades, son susceptibles de indagarse. De acuerdo con Yin (2014), el caso es una estrategia utilizada en el proceso de investigación de las ciencias sociales, cuando el objeto de estudio se encuentra evidenciado en el presente y los límites entre el fenómeno y el contexto necesitan resaltarse.

Por tanto, si se estudia el derecho como producto, a través de la doctrina, la legislación, la interpretación judicial, etcétera. Esto sucede porque aquélla se encuentra centrada en los textos y lo único que se requiere comprobar es que así está escrito en el documento citado, quedando en una investigación de corte positivista.

Ahora bien, si el derecho se examina como una serie de procesos conformados por prácticas sociales, se ubica en el problema que realmente va a ser comprobado. Es aquí en donde los conceptos del marco teórico son insuficientes para plantear el problema y se necesita situar la investigación en el contexto social concreto.

Por eso, de manera alegórica, tres principios ponen en movimiento la maquinaria del mundo jurídico, pues han sido, por lo menos desde el siglo XIX para el caso mexicano, los sistemas de referencia a través de los cuales se justifica la validez o nulidad de los actos jurídicos. Sirven como fundamento de las pretensiones del poder político, en manos públicas o privadas, pudiendo llegar a oponerse el interés general con los intereses particulares, cualquiera de estos dos grandes sectores justifica su actuación con la finalidad de imponer su voluntad.

Se utilizan para resolver conflictos fácticos y normativos, para restablecer el orden y limitar la desobediencia al derecho; tienen su origen, en nuestro caso, en la revolución de independencia; sólo que antes de que hubiera leyes propias, ya había constitución; así, la denominación de “ley fundamental” dada por el constituyente de 1824 pone en manifiesto la equivocación de estos dos principios jurídicos, identificando a la constitución como una ley.

En síntesis, constitucionalidad y legalidad son los principios jurídicos generales con los que se da justificación a la creación, conservación, modificación, destrucción y reconstrucción de todos los órdenes jurídicos posiblemente dados; también permiten la solución a los desajustes que surgen a causa de la pluralidad jurídica, por los conflictos en el tiempo, en el espacio, en la jerarquía, en las omisiones, en la competencia, entre otros más.

Entonces, el problema de que formen la estructura de edificio jurídico consiste en que constitución y ley no son los únicos elementos que lo sustentan; tampoco se identifican completamente con los principios de legalidad y constitucionalidad, por ser éstos de mayor amplitud, de mayor extensión, se pueden encontrar contenidos que debiliten su fundamento y se ponga en entredicho su función de protección y control, contradicciones y lagunas que se evidencian en ordenamientos positivos. Las decisiones políticas fundamentales, la programática social, la dogmática fundamental y orgánica, así como las garantías para el control de éstas; hacer caso de los hechos actuales y pasados, las convenciones de costumbre y moral, para contar con un enfoque más completo, siendo necesario atender a otro principio general: el de juridicidad (Cárdenas, 2007: 295-324).

Este principio, sin ser usualmente expresado, tiene amplio sentido y ubicación, pues todo hecho o acto que tenga alguna dirección jurídica tendrá cabida en este principio. Resulta ser general, en razón de que no se limita a concentrar el orden en el derecho, sino también sus resistencias; se pueden explicar los cambios normativos sin la necesidad de posicionarse por el agente cambiante o por el sustrato continuo; incluye en los criterios absolutos y permanentes de legalidad o constitucionalidad, los de relatividad y dinámica jurídica, para tener una visión ostensible que permita comprender la necesidad del derecho, pero también su contingencia, el deber de sumisión y el derecho a la desobediencia.

La idea de juridicidad dejaría de lado el discurso de mimesis con que se ha estudiado el derecho y que ha provocado obstáculos, al considerar al derecho como válido, justo y efectivo de manera excluyente. Pues, en el ámbito forense, se podrá discutir en base a las reglas o los principios, pero no sobre las razones que existen para que estas sigan

sosteniéndose; se justificará sobre manera una norma jurídica, más difícil será que se critique sobre su necesidad o conveniencia.

Por eso, los argumentos que se dan de los supuestos jurídicos pueden sostenerse, momentáneamente, en tanto no llegue algún otro discernimiento mejor, que haga fenecer el precedente. Entonces, el derecho positivo pierde algún sentido en específico, pues son tantas las normas y tan variables sus posicionamientos, que no hay claridad si se trata de encontrar una o varias respuestas para otorgar la razón a alguien. Bajo este principio se pone fin a la creencia de considerar al orden “puesto” como el único derecho posible, adicionando explicaciones paralelas que profundicen en las apariencias jurídicas y busquen en qué basan sus fundamentos. No con la finalidad de otorgar el derecho a quien tenga mejores razones, sino para encontrar los ejes bajo los cuales siga manteniéndose la convivencia y se limite el caos.

Los principios mencionados se entienden como decisiones políticas fundamentales, pues a pesar de la variabilidad que presentaron en la trayectoria del proyecto de independencia nacional, se han mantenido sin reforma alguna; lo anterior sólo es entendible si se siguen los presupuestos presentados en 1824, 1847, 1857 y 1917, pues se suceden en continuidad constitucional. Por eso, en defensa de tales directrices políticas, argumentar que se “vulnera” la constitución consiste en decir que no tienen lugar las decisiones derrotables, pues de no ser así, se estaría partiendo de supuestos constitucionales controvertidos. Sólo a través de criterios jurídicos se ha podido distinguir a los órdenes del gobierno, a través de los cuales se distribuye la actividad del estado, organizándolos fuera de la división tradicional de federación, estados y municipios, ya incluyendo al orden de la ciudad de México y al constitucional.

El sistema de distribución de competencias ha sido entendido en forma diferente, a lo largo de los casi dos siglos desde su iniciación; en un principio el llamado “estado federal de colaboración”, cuyo texto señala las atribuciones de competencia federal y deja que sea realizadas en forma conjunta con los “estados de la federación” hasta la “federación residual”.

El Congreso Constituyente Permanente, poniendo como referencia la constitución de 1917, ha realizado más de cincuenta y seis reformas al artículo 73 de esta carta, anexando facultades al Congreso General y además ha impuesto soluciones a las entidades. Fue a partir del 28 de octubre de 1986, cuando se establece la imposición a las entidades de separar en tres el poder público; sin embargo, en el texto y en los debates constitucionales de Querétaro, se pone de manifiesto la necesidad de que existan organismos autónomos a nivel federal que descentralicen las decisiones que se han concentrado tradicionalmente en aquellos tres poderes.

El texto constitucional ha servido para que, de forma prohibitiva o taxativa, intervenga el orden federal sobre los demás; sólo basta señalar las decisiones que sobre la ciudad de México ha tenido el Congreso de la Unión, siendo el poder constituyente permanente el que debiera decidir sobre los demás órdenes. Lo anterior ha dado como resultado, que la Constitución ya no sea válida para todo el estado mexicano, enfocándose en la federación como el orden, por antonomasia, en que deposita su vigencia; por eso la expresión común de Constitución federal que, casi desde el inicio de nuestra tradición forma parte del léxico constitucional, confunde la forma de organización estatal como si fuera curiosamente una “federación centralizada”.

La soberanía, con el uso indistinto de la característica nacional o popular, ha pretendido separarse, siguiendo el esquema de distribución competencial, entre la

federación y los “estados”, estableciendo como regla general la importancia de la unidad federal, pero como regla específica la independencia en asuntos exclusivos de las entidades y el municipio. Lo más parecido a la denominada soberanía es la consideración de supremacía constitucional, pues a partir de lo que se plantea por el constituyente en la carta fundamental, surgen los modelos que servirán de guía a los órdenes: municipal, de entidades federativas.

En cambio, la soberanía como poder político supremo sigue pretendiendo el territorialismo insuficiente que proyectó desde su independencia, teniendo que extender su sistema hacia la extraterritorialidad y la uniformidad debido a las presiones internacionales. Por eso ha creado la interpretación constitucional sobre el bloque de constitucionalidad respecto de las convenciones internacionales, a los organismos de protección difusa de los derechos humanos, a sabiendas de que ya había mecanismos de heterocontrol jurisdiccional. Es problemático plantear las alternativas que tiene vía solución de problemas internacionales, pues sólo falta que un organismo judicial internacional haga cumplir una sentencia al Estado para saber que las decisiones internacionales se imponen sobre la soberanía.

Los derechos fundamentales han tomado la idea francesa de la positivización de los derechos individuales del gobernado frente al gobernante; se dispusieron, de forma efímera en 1824, sobre todo a partir de 1857, para que en 1917 se incluyeran otras clases de derechos; en la actualidad, nuestra constitución dispone de derechos fundamentales pertenecientes a la tercera generación, aunque con ciertos problemas para garantizar el acceso a la justicia.

Es necesario empezar indagando ¿Por qué los sistemas jurídicos son susceptibles de presentar conflictos?



De acuerdo con Huerta (2016) porque se basan en un explosivo número de supuestos normativos que rigen espacial y temporalmente, lo que ocasiona contradicciones lógicas entre sus proposiciones. Solamente por mencionar algunos ejemplos, en el territorio que comprende el Estado Mexicano se encuentran treinta y tres textos constitucionales, con todo tipo de disposiciones: redundantes, genuinas, innovadoras, incompatibles, entre otras; el llamado “orden jurídico nacional” está compuesto por más de doscientas cuarenta y siete disposiciones legislativas federales y en la entidad queretana hay alrededor ochenta y nueve, ambas vigentes.

Esto, sólo por mencionar una entidad de la federación, faltaría el resto de las legislaciones locales y las convenciones internacionales aprobadas para tratar de completar la legislación interna, lo que genera una sobrerregulación en el territorio de un estado nacional, quedan pendientes las normas extraterritoriales y las supraestatales.

Este fenómeno, conocido como pluralidad jurídica, es causante en gran medida de los conflictos normativos, los desórdenes en las decisiones del poder público y la incertidumbre hacia los particulares, desajusta el “Estado de Derecho Constitucional” y da lugar a la desobediencia del derecho positivo. Sin embargo, la existencia de estos conflictos sólo forma el antecedente del problema descrito, faltando buscar las soluciones para conseguir la permanencia del explosivo sistema jurídico; para esto, es necesario distinguir los diversos modelos que pueden plantearse como solución, entre los que se encuentran:

- 1) Infracción. - el problema que se presenta es de tipo formal y la norma imperfecta, generalmente en un procedimiento, es declarada como nula.
- 2) Conflicto por jerarquía. - se presenta entre reglas válidas de diferente jerarquía, la solución es optar por la nulidad de la infranormativa.

3) Conflictos por principios. - también se denomina Colisión, se debe atender a la ponderación de estos.

4) Contradicción Normativa. - se presenta cuando dos reglas válidas pudiendo aplicarse en un mismo momento, resultan incompatibles en su contenido; se debe declarar la invalidez de alguna de las reglas.

En la actualidad, la garantía de los derechos humanos, descrita en los textos constitucionales e instrumentos jurídicos internacionales, ha sido efectiva en su cumplimiento por parte de los órganos jurisdiccionales en los diferentes niveles normativos; tribunales internacionales, como la Corte Internacional de Justicia Penal de la Haya o la Corte Interamericana de Derechos Humanos, conocen y deciden casos de violación a los derechos humanos por parte de los Estados nacionales.

El caso de Rosendo Radilla Pacheco, encuadrado en el tipo penal de desaparición forzada de personas, es el primero en el que se ejecuta la sentencia que emitió la Corte Interamericana de Derechos Humanos en contra del Estado mexicano por la violación a sus derechos humanos. La decisión de la Suprema Corte de Justicia de la Nación del 14 de julio de 2011 que confirmó la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, aunque se acató y se ejecutó parcialmente, dicho asunto marca un antecedente importante en la forma de administrar la justicia en México.

La jurisprudencia del tribunal interamericano constituye una fuente formal del derecho, en términos de derecho internacional, de acuerdo al artículo 38 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia; en razón de esto, conocer y la interpretación judicial, tanto la contenciosa como la consultiva, ayuda a entender los criterios en la aplicación de los instrumentos internacionales y su correlación con el sistema jurídico en México.

El concepto de “Bloque de Constitucionalidad” ha sido desarrollado principalmente por la jurisprudencia o interpretación que los encargados del control constitucional (ya sean estos de control concreto -a posteriori- o de control abstracto -a priori-) han venido haciendo del contenido de los propios textos constitucionales, es decir, aquellas normas, principios y valores que sin ser parte del texto constitucional (constitución en sentido formal) por disposición y mandato de la propia constitución se integran a ella, con la finalidad de llevar a cabo el control de constitucionalidad.

Así que, el marco jurídico de referencia normativista y formalista, que sostiene la presente investigación, lo es de conformidad con el principio de interpretación conforme, en sentido de bloque constitucional y convencional, regula en primer término la constitución que consagra a lo largo de todos sus articulados, diversos derechos humanos de carácter social, muchos de ellos traducidos en estrategias que se cristalizan en políticas públicas, estrategias, programas y acciones concretos.

Como se puede observar, sirven como referencia fundamental, artículos 1º y 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vigente, de los derechos humanos de corte social, pues uno establece los principios por medio de los cuales se ponderan los derechos subjetivos, como lo son el de universalidad, interdependencia, indivisibilidad, progresividad y pro persona. Mientras que, el otro, respecto de los derechos económicos, sociales y culturales, en sentido programático, lo cual se evidencia en las reformas y adiciones, respecto a ciertas materias como la salud (1980), la vivienda (1983), el ambiente (1999 y 2012), la cultura (2009), alimentación (2011) y el agua (2012).

Luego, en el orden jurídico, existe la Ley General de Desarrollo Social vigente desde 2004 y la Ley de Desarrollo Social del Estado de Querétaro que data de 2015, pues se trata de una materia de competencia concurrente entre la federación y las entidades federativas.

En ambas disposiciones legislativas se establece como objeto el hacer viables jurídicamente los derechos sociales, así como establecer mecanismos para sistematizar plataformas, coordinar planes, evaluar los programas y vigilar el uso de los recursos públicos, mediante instrumentos como la transparencia y la rendición de cuentas con la finalidad de evitar actos de corrupción.

De la misma forma, se regulan los derechos y obligaciones de los sujetos beneficiarios de programas sociales, así como las autoridades competentes para llevar a cabo su ejecución, a nivel federal por parte de la Secretaría de Bienestar y en el gobierno local por la Secretaría de Desarrollo Social del Estado de Querétaro (SEDESOQ), mientras que en la ley estatal se hace referencia a un Plan Municipal de Desarrollo Social que, en el caso específico del Municipio de Querétaro está encabezado por la Secretaría de Desarrollo Humano y Social.

Ahora bien, dentro de la política de desarrollo social, se atienden las vertientes de pobreza, seguridad social, desarrollo regional, infraestructura social y fomento al sector social de la economía. Para lo anterior, se tiene como mecanismo de colaboración al Sistema Nacional de Desarrollo Social, con la concurrencia de las tres secretarías de los diferentes niveles de gobierno, cada una de ellas con sus respectivas competencias delimitadas por la ley. Dicho mecanismo se ejecuta a través de una Comisión Nacional de Desarrollo Social y con un Consejo Consultivo de Desarrollo Social.

En el tema respectivo a la evaluación, está a cargo del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, con objeto de evaluar la política social, los programas y acciones de gobierno, pues tiene capacidad técnica para corregir, reorientar o suspenderlos.

En el ámbito de competencia local, la evaluación de programas sociales corre a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social del Estado de Querétaro y de la Entidad Superior de Fiscalización del Estado vigilarán que los recursos públicos aprobados se ejerzan con honradez, oportunidad, transparencia y equidad. Los municipios formularán, aprobarán y aplicarán sus propios programas de desarrollo social, los cuales deberán estar en concordancia con los de las entidades federativas y el del Gobierno Federal.

Como podemos darnos cuenta de la lectura de los numerales transcritos, se desprenden muchas y muy variadas obligación, donde destaca la transparencia y lo público de la información relativa a los programas de desarrollo social, así como el principio de justicia distributiva, sin embargo, respecto a los mecanismos que aseguren que dichos principios se cumplan, creo, que se encuentra rebasada dicha norma y que requiere adicionar y hacer uso de las tecnologías de la información que son el presente en manejo de información y transparencia, por ello creo un punto de partida la integración de esta nueva herramienta, el Padrón Único de Beneficiarios, a efecto de poder ayudar en tan ardua tarea.

Por otro lado, a nivel local encontramos otras disposiciones de orden jurídico que necesariamente deben ser un marco jurídico del presente trabajo. Se puede apreciar que prácticamente esta ley estatal, replica en buena medida, lo que la ley general establece, se debe esto, a que la política a nivel nacional es establecida por la federación, como ha quedado asentado de los numerales transcritos en supra líneas. Por otro lado, como todo acto administrativo emitido de una autoridad, el mismo debe cumplir con requisitos de validez que exige la ley del procedimiento administrativo del estado de Querétaro, mismo que en su numeral 4 establece dichos requisitos.

De tal suerte que una vez que se emita el decreto de parte de gobierno del estado y se firmen los convenios necesarios con los ayuntamiento del estado, se tendrá sumo cuidado

en que el decreto de referencia cumpla con todos y cada uno de los requisitos que se han establecido en este pequeño marco de referencia, al cual habrán de sumarse la observancia de los reglamentos de las leyes citadas y otros ordenamiento que se omiten en este pequeño marco a efecto de no tener ningún problema que pudiera redundar en una inconstitucionalidad o ilegalidad derivado de la emisión de dicho acto administrativo, mismas que se encuentran reguladas por la ley de amparo y la ley de enjuiciamiento de lo contencioso administrativo.

Por último, respecto al derecho a la información y protección de datos personales, cuya génesis constitucional data de 1977, además de la reforma al artículo sexto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, aprobada por el Congreso General por unanimidad y por veintidós legislatura locales, entre ellas la de Querétaro el 24 de mayo de 2007, impuso el deber jurídico de que los tres órdenes de gobierno se rigieran por siete principios constitucionales que se adicionaron, para garantizar el derecho fundamental de acceso a la información, a saber:

1. Publicidad;
2. Protección de datos Personales;
3. Interés Legítimo y Gratuidad;
4. Mecanismos de procedimiento e impugnación ante organismos especializados, imparciales y autónomos;
5. Sujetos Obligados y medios electrónicos;
6. Reserva de Ley, Lege Ferenda; y Sanciones por incumplimiento.

Ahora, Ante la situación actual de niveles de corrupción, las recomendaciones de organismos internacionales y el nuevo diseño de la una política pública en materia anticorrupción; el pasado 16 de abril de 2015, fue aprobado en el Senado de la República,

el proyecto de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción. mismo que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de mayo de 2015, en el cual se establece la creación del Sistema Nacional Anticorrupción, cuyo objetivo será fungir como la instancia de coordinación de las autoridades de los tres órdenes de gobierno en la prevenir, combatir y sancionar las responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como la fiscalización y control de recursos públicos en nuestro país, buscando tener un gobierno más transparente, con una eficaz rendición de cuentas y con el objetivo final de mejorar la calidad de gobierno, así como la calidad de los servicios que reciben los ciudadanos.

El Sistema Nacional Anticorrupción ha sido la forma en que el Estado Mexicano, a través del Poder Ejecutivo ha impulsado una política pública entorno al combate a la corrupción, según su decreto creador está concebido a partir de cuatro principios de la gestión pública y sus correspondientes pilares institucionales:

a). El principio del control interno de la gestión y de los recursos públicos, a partir de los órganos competentes en los poderes legislativo, ejecutivo y judicial y en los organismos constitucionalmente autónomos, tanto de la Federación como de las entidades federativas;

b). El principio de la fiscalización superior de la gestión y de los recursos públicos, a partir de las entidades de fiscalización superior de los órganos legislativos: la Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados y las entidades de fiscalización superior de las Legislaturas de los Estados y de la Ciudad de México;

c). El principio de investigación de los delitos y el establecimiento de probables responsabilidades para su dilucidación en el proceso penal correspondiente, a partir de la

actuación del órgano competente de procuración de justicia, sea en la Procuraduría General de la República o su transformación Fiscalía General de la República, o en los órganos homólogos de las entidades federativas; y

d). El principio de la impartición de justicia por órganos imparciales con autonomía para dictar sus resoluciones, a partir del propuesto Tribunal Federal de Justicia Administrativa, tratándose de procedimientos para la imposición de sanciones a servidores públicos y particulares en caso de faltas administrativas consideradas como graves por la ley, así como de sus homólogos en las entidades federativas; y de los juzgados y tribunales en materia penal de la Federación y de las entidades federativas para la determinación de las acusaciones de responsabilidad criminal.

Con la implementación del Sistema Nacional Anticorrupción, contempla una transformación fundamental en la función jurisdiccional del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y sus homólogos en las entidades federativas, los hasta ahora llamados Tribunales de lo Contencioso Administrativo, ya que se instaurarán nuevos Tribunales de Justicia, denominados Tribunales de Justicia Administrativa, en el ámbito Federal y Local. Se pone en el panorama de las instituciones que combaten la corrupción a los Tribunales de Justicia Administrativa, el legislador ya ha establecido los lineamientos generales de su forma de intervención; serán aplicables ahora Tribunales que sancionen conductas de los servidores públicos y particulares.



## **4. ECONOMÍA DIGITAL**

### **4.1 Del modelo neoliberal a la economía colaborativa**

Desde el consenso de Washington (1970), en que se instituyó el sistema monetarista de corte neoclásico denominado “neoliberalismo”, las políticas públicas en México han consistido en elevar el nivel de ingresos y disminuir los gastos en búsqueda del equilibrio económico oferta-demanda (costo-utilidad). El poder financiero es el que domina. Los ideales de libertad, justicia, igualdad y dignidad ceden a la ley económica de la oferta y la demanda, a través de la especulación.

Por eso, las matemáticas aplicadas sirven como el fundamento teórico de las finanzas. Es decir, son la base tanto de la estructura como del funcionamiento de los mercados financieros. Ahora se habla de finanzas cuánticas, pues lo que en términos de economía clásica se denominaban activos (en sentido tradicional las acciones tenían un recorrido, los bonos eran seguros y los depósitos bancarios ofrecían intereses atractivos), ahora los productos financieros se describen de manera borrosa. En analogía a la teoría cuántica, si la materia/energía se comporta como onda o como partícula, el mercado es un sistema de fotones monetarios con trayectorias inciertas, con un espacio meta-económico en el que el dinero no es tangible y el tiempo es relativo.

En este sentido, David X. Li (1999), un matemático que trabajaba para JP Morgan, había publicado una fórmula que permitía cuantificar los riesgos financieros. Usando la fórmula de Li, las agencias de rating calificaron con una triple-A muchas obligaciones de deuda colateral, lo que aumentó el apetito de los inversores por estos instrumentos. Esa demanda provocó que los bancos comenzaran a dar hipotecas a personas que difícilmente podrían devolverlas. Los doctores fueron asignados a un equipo que trabajaba sobre el mercado inmobiliario estadounidense. Su tarea consistía en comprar miles de hipotecas a

los bancos y englobarlas en un instrumento llamado “obligación de deuda colateral”, que luego vendía por trozos a otros inversores. Como ha ocurrido en la gran mayoría de las crisis financieras, la actual estuvo precedida por un periodo de auge económico principalmente en los países más desarrollados y en lo específico en Estados Unidos. El periodo previo de expansión económica se caracterizó por un apalancamiento importante de los hogares y de las empresas y un crecimiento sin precedentes en el sector inmobiliario estadounidense. Las primeras manifestaciones de la problemática ocurrieron a mediados de 2006, con un aumento en la morosidad de las hipotecas estadounidenses de menor calidad conocidas como subprime. No obstante, en ese entonces no se vislumbró ni el alcance, ni la severidad de la crisis como se manifiesta actualmente. A continuación, se mencionan los principales factores que explican el origen y evolución de la crisis:

1. Un periodo prolongado de tasas de interés reales y nominales bajas y liquidez abundante en los mercados financieros internacionales favorecido por políticas monetarias y fiscales laxas en la principal economía del mundo. Esta situación propició una subestimación importante de los riesgos financieros asumidos por parte de los agentes económicos y fomentó el apalancamiento y la bursatilización de activos.

2. Un proceso que otorgó un papel preponderante a la disciplina de mercado en ausencia de una estructura adecuada de incentivos para su funcionamiento. Los conflictos de interés en las agencias calificadoras, la insuficiente transparencia en la información publicada, las inconsistencias en las reglas contables y los incentivos que generaba la estructura de remuneraciones del personal con capacidad de decisión en las entidades financieras contribuyeron a debilitar la disciplina de mercado.

3. Un apalancamiento sin precedentes por parte de los intermediarios financieros, los hogares y las empresas propiciado por las innovaciones financieras y el crecimiento de la

intermediación financiera fuera del balance de las entidades reguladas tradicionales. Los bancos y otras instituciones financieras, sobre todo en los Estados Unidos, crearon vehículos de inversión para sacar de sus balances carteras de crédito y reducir así sus requerimientos de capital. Los títulos emitidos por estos vehículos se diseñaron con características que les permitieron obtener mejores calificaciones crediticias. Las agencias encargadas de emitir las calificaciones consideraron que los títulos estarían adecuadamente protegidos contra un deterioro moderado de los activos que los respaldaban al estar constituidos por carteras con perfiles diferentes de riesgo. No obstante, dichas agencias subestimaron la exposición de las carteras bursátiles a riesgos comunes tales como un deterioro generalizado de los precios de las viviendas o de la capacidad de pago de los hogares. La bursatilización permitió una expansión importante del crédito y facilitó el crecimiento de la intermediación financiera fuera de los canales regulados tradicionalmente.

Por último, la insuficiente supervisión sobre las entidades financieras globales, derivada de la complejidad de sus operaciones y de la multiplicidad de sus contrapartes, así como de la fragmentación excesiva de las entidades con atribuciones regulatorias en algunos países, dio lugar a que muchas de esas entidades asumieran riesgos excesivos. La crisis ha permitido, además, que salgan a la luz importantes deficiencias en los esquemas de control y administración de riesgos de las propias instituciones financieras. Adicionalmente, es ampliamente conocido que las burbujas especulativas propician el surgimiento de fraudes financieros.

Después de la crisis subprime en octubre de 2007, en Estados Unidos, los físicos aplicaron, por órdenes de Wall Street, la teoría de los fractales, de cuerdas y del caos, para predecir los movimientos de los mercados financieros. En particular, la crisis se agravó a

partir de septiembre de 2008. Entre las razones que explican su expansión y virulencia se apuntan la globalización y la liberalización financiera que han incrementado las inversiones y operaciones transfronterizas. Por su parte, la innovación financiera ha facilitado la segmentación y la distribución de los riesgos financieros aumentando la interconexión entre las economías, mercados y entidades financieras (reguladas y no reguladas). Esta situación propició en su momento una rápida expansión de la crisis, primero entre las economías desarrolladas y más tarde hacia las economías emergentes.

El neoliberalismo no sólo es una ideología y una política económica, al mismo tiempo, basada en la anterior, el neoliberalismo es un proyecto que data de los años setentas del siglo XX. No es un acto de fe, ni mucho menos de fanatismo de la naturalidad del mercado. Destruye instituciones, produce relaciones sociales. El neoliberalismo no es una creencia, inserta en los términos de racionalidad, cuyo objetivo es la generalización de la competencia como forma de conducta y de la empresa como modelo de subjetivación, una razón global en todos los sentidos: político, económico, social, subjetividades. Es un conjunto de discursos, prácticas, y dispositivos. El neoliberalismo no es sólo una corriente de pensamiento, una doctrina o una ideología, es un sistema de normas, no son teorías falsas que hay que combatir con nuevos paradigmas, es la nueva razón del mundo, es una forma de vida (Laval y Dardot, 2013: 12-20).

En el marco del modo de producción capitalista, han existido tres modelos de liberalismo; el primero (liberalismo económico de los siglos XVIII y XIX), por Adam Smith en el que se observa al mercado como un límite del gobierno político; el segundo, a partir de 1930, intervención jurídica, el nuevo liberalismo, representado por Keynes, en el cual el estado toma medidas para la intervención en el libre mercado; 1970, el neoliberalismo, una decantación del anterior, representada por Milton Friedman, el

mercado es el principio del gobierno político a través de la intervención política del propio estado. El coloquio Walter Lippmann, París 26 de agosto 1938, es el momento fundador del neoliberalismo, en el Centro Internacional de Estudios para la renovación del liberalismo, organizado por Louis Rougier.

El giro hacia la utopía neoliberal de un mercado puro y perfecto, posibilitado por la política de desregulación financiera, se realiza a través de la acción transformadora y, hay que decirlo muy claro, destructora de todas las medidas políticas (la más reciente de éstas es el A.M.I., Acuerdo Multilateral de Inversiones, destinado a proteger a las empresas extranjeras y sus inversiones contra los Estados nacionales), tendientes a poner en tela de juicio todas las estructuras colectivas capaces de obstaculizar la lógica del mercado puro: nación, cuyo margen de maniobra no deja de disminuir; grupos de trabajo con, por ejemplo, la individualización de los salarios y de las carreras en función de las competencias individuales y la atomización de los trabajadores, sindicatos, asociaciones, cooperativas; incluso familia, que, a través de la constitución de mercados por "clases de edad", pierde una parte de su control sobre el consumo.

El programa neoliberal, que extrae su fuerza social de la fuerza político-económica de aquellos cuyos intereses expresa (accionistas, operadores financieros, industriales, políticos conservadores o socialdemócratas convertidos a la deriva cómoda del *laissez faire*, altos ejecutivos de las finanzas, tanto más empeñados en imponer una política que predica su propio ocaso cuanto que, a diferencia de los técnicos superiores de las empresas, no corren el peligro de pagar, eventualmente, sus consecuencias), tiende a favorecer globalmente el desfase entre las economías y las realidades sociales, y a construir de este modo, en la realidad, un sistema económico ajustado a la descripción

teórica, es decir, una especie de máquina lógica, que se presenta como una cadena de restricciones que obligan a los agentes económicos.

La mundialización de los mercados financieros, junto al progreso de las técnicas de información, garantiza una movilidad sin precedentes de capitales y proporciona a los inversores, preocupados por la rentabilidad a corto plazo de sus inversiones, la posibilidad de comparar de manera permanente la rentabilidad de las más grandes empresas y de sancionar en consecuencia los fracasos relativos. Las propias empresas, colocadas bajo semejante amenaza permanente, deben de ajustarse de forma más o menos rápida a las exigencias de los mercados, so pena, como se ha dicho, de "perder la confianza de los mercados", y, al mismo tiempo, el apoyo de los accionistas que, preocupados por una rentabilidad a corto plazo, son cada vez más capaces de imponer su voluntad a los managers, fijarles normas (a través de las direcciones financieras) y de orientar sus políticas en materia de contratación, de empleo y de salarios.

La innovación que acompaña el desarrollo de Internet y las TIC relacionadas es tal que apenas pasa una semana sin que una nueva tecnología revolucionaria, red social o lucrativa se anuncia una nueva aplicación comercial. Inicialmente, las aplicaciones de Internet se centraron principalmente en la publicación y recuperación de información. La primera década del nuevo milenio vio una proliferación de las llamadas comunidades colaborativas Web 2.0 y redes sociales. La actualidad parece estar más esclava de compartir la economía y las aplicaciones de la inteligencia artificial. Con esta explosión en el número de nuevas aplicaciones y tendencias, prediciendo el futuro a largo plazo de nuestra sociedad de la información aparece como una perspectiva desalentadora. Sin embargo, existe un paradigma que ofrece esperanza para una visión más integrada. La analogía subyacente a esta perspectiva es que Internet comienza a desempeñar cada vez

más el papel de un cerebro global para el planeta, es decir, una red distribuida e inteligente que apoya a la humanidad resolviendo sus problemas y coordinando sus acciones. Sin embargo, esta perspectiva parece menos aplicable a su carácter social más reciente y funciones económicas, donde el énfasis está en el intercambio de bienes, servicios y experiencias en lugar de mera información, que es directamente aplicable a la economía colaborativa y a las formas más distribuidas de organización social que lo acompañan lo hará sintetizando la noción como una red distribuida e inteligente con una red de oferta, es decir, una arquitectura para un futuro económico sistema que no se centra en la acumulación de dinero, sino en la coincidencia directa de ofertas y demandas. Complementado por la innovación tecnológica en curso, el aumento resultante en la productividad crearía una economía de abundancia, donde todas las necesidades se pueden satisfacer a costos insignificantes, cuya coordinación eventualmente debería producir una solución para todos los principales problemas que afectan a la humanidad, como el calentamiento global, la pobreza, desigualdad y conflicto: un escenario utópico pero realizable para el futuro a medio plazo.

La innovación tiene un papel clave en el poder de los mercados, dentro de la economía del conocimiento, por la rápida sucesión de cambios tecnológicos y productos. Las características de tales mercados son: productos que tienen un ciclo de vida corto y son técnicamente complejos, la estandarización y una gran necesidad de compatibilidad e interoperabilidad del producto. Se argumenta, tanto por abogados como economistas que definen el mercado y evalúan el mercado, que el poder en tales mercados debe tratarse de manera diferente. En muchos mercados de nueva economía, la competencia ya no gira en torno al precio, sino en torno a la innovación. En lugar de tener lugar en el mercado, la competencia es para el mercado. Esto se llama competencia dinámica (a diferencia de la

competencia estática: competencia en precio). En consecuencia, en este tipo de competencia, el ganador se lleva todo. El competidor más exitoso dominará todo el mercado.

Sin embargo, esta posición dominante es frágil, porque si el competidor innova con éxito, a su vez puede hacerse cargo de todo el mercado. Centrarse en la sustitución del producto y la cuota de mercado a menudo no reconocerá esta dinámica de los mercados de la nueva economía. Las altas cuotas de mercado no son adecuadas reflejar las limitaciones competitivas que el "ganador" del mercado en cuestión es debajo. Además, los productos en la nueva economía a menudo son tecnológicamente complejos y por lo tanto, sus características difieren en gran medida, como resultado de lo cual los consumidores percibirá ciertos productos como no sustituibles, aunque puedan ser sustituible sobre la base de sus precios. Como consecuencia, una evaluación de la sustitución del producto hará que el mercado parezca más estrecho de lo que realmente es cuando los métodos tradicionales para la definición del mercado se aplican a los mercados en la nueva economía, esto puede llevar a la conclusión de que una empresa es dominante, mientras que en realidad la empresa involucrada puede estar bajo severas limitaciones competitivas.

Los cambios del modelo económico neoliberal, en el contexto de una tecnología digital, están situados bajo factores sociales y de construcción comunitaria que pueden operar mediante formas innovadoras de configurar políticas públicas, mediante el uso de categorías emergentes como economía colaborativa (Anticainen, Uusitalo y Kivikyto-Reponen, 2018) y Big Data (Brock y Khan, 2017), cuya efectividad consiste en implementar programas y acciones basados en un gobierno de datos abiertos con resultados transparentes. Estas nuevas condiciones conducen a una redefinición de



administración, donde el objetivo de las empresas no es sólo para maximizar las ganancias financieras, sino también para crear ganancias sociales, es decir, el efecto del modelo de negocio comúnmente aceptado y en línea con las expectativas de los grupos de partes interesadas.

El término Big Data se usa con frecuencia en la literatura y es común en varias transacciones comerciales, sin embargo, no hay consenso sobre una definición universal aceptada, pues Big Data puede describirse como datos que exceden el procesamiento, la capacidad de los sistemas de bases de datos convencionales. El tamaño de los datos es tan grande que supera la arquitectura de una base de datos estándar que se encuentra en una computadora personal. Por lo tanto, proporciona una alternativa para procesar grandes cantidades de datos.

La economía colaborativa no es un fenómeno nuevo. El papel de la economía colaborativa puede remontarse a los albores de la civilización. Históricamente, el intercambio de coproducción resultó en la creación de ciudades. Sin embargo, para motivar esta afirmación, se requiere explicar qué se entiende por economía colaborativa. Por lo general, se dice que la economía colaborativa incluye cuatro categorías: "recirculación de bienes, mayor utilización de activos duraderos, intercambio de servicios e intercambio de activos productivos, pues permiten que los intercambios ocurran en una configuración del mercado, aunque el objetivo de ganancias afecta la forma en que se comparte y cómo se distribuyen los ingresos a los propietarios y a la administración. La economía colaborativa a la que se refiere este discurso como economía compartida, pues se trata de organizar actividades económicas para lograr la sostenibilidad, en parte mediante el uso de energías renovables distribuidas que se generan en mini-redes

inteligentes locales, y luego compartidas a través de redes inteligentes de electricidad conectando continentes.

La aceptación de soluciones innovadoras, en la sociedad de la información, determina la capacidad de progresar y enfrentar desafíos de la civilización como el cambio climático, la migración de personas, exclusión digital y el acceso a educación e información. En el modelo de gestión digital, las cuestiones sociales tienen una dimensión importante, pues los objetivos se centran en construir comunidades y relaciones con las partes interesadas, mientras que la monetización se pospone, ya que las tendencias actuales que surgen en el espacio empresarial, que tienen un impacto significativo en la construcción de lazos sociales, creando valores sociales y se construye un modelo de actividad empresarial sostenible en la economía digital (Cockayne, 2016).

El mundo virtual crea nuevos mercados, establece los nuevos principios de cooperación entre personas y crea nuevas fórmulas de comunicación. El viejo modelo de acción basado en un enfoque contractual se convierte en un enfoque relacional. Las interacciones sociales y personales son factores importantes que motivan a las personas a realizar transacciones. La revolución tecnológica genera soluciones en el ámbito social, establece nuevos principios para crear mercados y el comportamiento de las personas. La influencia de la tecnología digital en estos aspectos es visible, nuevos conceptos y tendencias ideológicas se ponen en práctica a través de soluciones tecnológicas innovadoras, que permiten la implementación de soluciones globales cuyo potencial aún no se utiliza plenamente.

Esto no es sólo debido a problemas tecnológicos, también debido a problemas sociológicos, por lo que las nuevas generaciones usan estas soluciones en mayor medida que la calidad de vida ahora está fuertemente correlacionada con el acceso a lo digital. La

economía digital crea nuevas oportunidades para construir iniciativas empresariales. El nuevo emprendimiento brinda la oportunidad de crear redes sociales, valores, donde la prioridad de la empresa es el valor social en lugar de las ganancias. Los modelos de negocios sociales son satisfactorios, no sólo para sus creadores, sino también sobre todo para sus usuarios y destinatarios.

En un sistema social tradicional, los procesos de propagación de desafíos tienden a ser lentos, laboriosos y poco confiables. Si se pasan los desafíos de individuo a individuo a través de enlaces existentes de conocimiento, es poco probable que lleguen a los agentes mejor posicionados para abordar el desafío (es decir, explotar la oferta o satisfacer la demanda) dentro de poco tiempo. El resultado es un desperdicio de sinergia potencial entre diferentes agentes de Internet es un medio poderoso para acortar ese azar, serpenteante busca buenas coincidencias. Primero, información sobre el desafío publicado en Internet puede, en principio, llegar a cualquier agente en cualquier parte del mundo sin demora. En segundo lugar, dicha información puede estar registrado con precisión, sin ninguna distorsión u olvido de detalles, por el tiempo que siga siendo relevante. Finalmente, la información puede ser analizada, procesado, agregado y enrutado al destino correcto por un software.

Esto hace que sea mucho más fácil encontrar buenas coincidencias entre los miles de millones de desafíos, proponiendo selectivamente ofertas a los agentes más es probable que los necesite, o demandas a los más listos para satisfacer ellos. En otras palabras, Internet puede desempeñar el papel de un Mediador inteligente, que coordina todas las acciones necesarias para abordar desafíos, de tal manera que los problemas se resuelvan y las oportunidades sean explotadas de manera eficiente. Esto evita tales fuentes de fricción como consultas que no encuentran una respuesta, ofertas que no se toman porque

nadie sabe de ellos, el esfuerzo innecesariamente gastado en buscando cosas que estén fácilmente disponibles, coincidencias pobres donde lo que obtienes no es realmente lo que quieres y demoras inútiles donde los agentes sufren mientras esperan algo que aún no ha llegado ellos.

Una enorme variedad de protocolos, plataformas, sistemas y comunidades han surgido en las últimas dos décadas para abordar este tipo de problemas. Examinemos rápidamente algunas aplicaciones comunes. El correo electrónico media entre individuos para que uno pueda consultar o proponer una solución para el otro sin estar limitado por la distancia, el tiempo o el costo. Los motores de búsqueda median entre un usuario que tiene una solicitud y la enorme cantidad de información ya disponible en la web que puede responder a esa pregunta. Los sitios para compartir información, como Wikipedia, recopilan, organizan y publicitar respuestas potencialmente útiles, lo que las hace más fáciles de encontrar. Las redes sociales automatizan la propagación de ofertas y demandas a través de redes sociales o comunidades. Las redes sociales también admiten redes sociales conexiones, como amistades o relaciones profesionales, para que el sitio web realice un seguimiento de cómo puede llegar a las personas en su red social si lo necesita, incluso si no los ha visto en años.

Las plataformas de crowdfunding median entre agentes que necesitan capital para iniciar un proyecto prometedor y los millones de personas que pueden estar dispuestas a ofrecer algunos de su dinero para invertir en tal empresa (Agrawal et al., 2013; Mollick, 2014). Debido a la suma de innumerables ofertas, solo una pequeña puede ser necesaria una contribución de cada inversor individual para afrontar un gran desafío. Tales enfoques para igualar oferta y demanda también impactan más nichos específicos. Por ejemplo, la demanda de transporte puede ser satisfecha por sitios web (como Expedia o Google Maps)

que encuentran más combinación eficiente de viajes en autobús, tren o avión para guiarte desde su posición actual hasta su destino deseado en el momento deseado. Esto todavía es relativamente inflexible, porque comienza de la oferta existente de transporte público, que puede no satisfacer su demanda específica.

#### **4.2 Los problemas sociales de la economía digital**

Desde principios del siglo XX las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC's) se han desarrollado rápidamente, cambiando las formas tradicionales de la vida humana, causando la formación de nuevas industrias y profesiones. Tales cambios tocan una esfera económica también, de desarrollo de relaciones económicas en condiciones de entorno competitivo entre diferentes países y fabricantes, pues el uso de tecnologías innovadoras y la necesidad de reducir el costo de los productos y los servicios han creado un nuevo fenómeno, que se llama "economía digital".

Está claro que en este término se acentúa el impacto determinante de Internet y las comunicaciones móviles en el ámbito de las relaciones económicas modernas. La economía digital moderna es una economía real de innovaciones. Su desarrollo depende del uso efectivo de las nuevas tecnologías. El número de usuarios de Internet cambiar mucho el camino del ser humano. Se producen transformaciones radicales sobre las capacidades de los consumidores, la estructura de las industrias, el papel del sistema estatal en el sistema económico global.

Los postulados económicos tradicionales unidos con lo digital. Las tecnologías se manifiestan de una nueva manera, adquieren un nuevo contenido. Debajo de una influencia del progreso científico, técnico y económico cambios significativos en las reglas aparentemente canónicas de la economía de mercado y los negocios comienzan de inmediato. Ahora podemos ver las nuevas manifestaciones de los principios económicos

tradicionales y leyes También hay muchos otros problemas, incluidos los sociales y éticos, relacionados con el desarrollo de la economía digital está creciendo exponencialmente en una economía, información y tecnologías informáticas de este tipo.

El término de la economía digital es popular hoy en día. Se extiende por todo el mundo y es utilizado activamente en la vida cotidiana, por personas comunes, científicos, periodistas, políticos y empresarios. Sin embargo, no existe una definición única de este concepto. Entonces, se ofrece una amplia variedad de interpretaciones. Por ejemplo, como un conjunto de relaciones económicas relativas a la producción, distribución, intercambio y consumo de bienes y servicios de una forma de existencia tecno-digital, caracterizada por la satisfacción máxima de las necesidades de todos sus participantes por la forma de utilizar información, incluso personal.

Para comprender qué es la economía digital, primero es necesario dar una definición de la economía "normal" como un conjunto de relaciones que tienen lugar en el sistema de producción, distribución, intercambio y consumo. Hablando estrictamente usando las computadoras, de Internet y los teléfonos móviles ya pueden considerarse como una forma de consumo. Por lo tanto, la economía digital se puede definir como una parte de las relaciones económicas basadas en las tecnologías informáticas digitales y utilizando nuevos métodos de generación, procesamiento, almacenamiento y transmisión de datos.

Una de las primeras concepciones de la economía digital fue creada por Nicholas Negroponte, un científico informático estadounidense de la Universidad de Massachusetts. Con ayuda de este término explicó las ventajas de la "nueva economía" en comparación con su versión tradicional. La "vieja" economía ha sido superada por una razón del desarrollo intensivo de tecnologías de información y comunicación. La economía digital no se ocupa del movimiento y el procesamiento de los átomos, lo cual

era típico para el asunto de las sustancias físicas, pero con el movimiento y procesamiento de bits que constituyen la cuestión de los códigos de programa. Las ventajas de la economía digital considerada como un "nuevo" tipo de relaciones económicas son las mismas: ausencia de peso físico del producto, reemplazado por volumen de información; los menores costos de recursos para la producción de bienes electrónicos.

Las características principales de esta «nueva sociedad» son las mismas: centrarse en el conocimiento, la forma digital de la representación de los objetos, la virtualización de la producción, la innovación carácter, integración, convergencia, dinamismo, globalización, transformación de las relaciones entre el fabricante y el consumidor, exclusión de intermediarios, etc.

La digitalización de la economía moderna incluye los cambios de estructura económica y mercados tradicionales, pero también la transformación de las relaciones sociales debido a la creciente influencia sobre ellas de las tecnologías digitales. En otras palabras, cuando se analiza el fenómeno de la economía digital, necesariamente debemos pagar atención a su esencia social.

Esta tendencia ya se remonta a varios documentos normativos y analíticos. Por ejemplo, los expertos del Banco Mundial definen la economía digital como un sistema de relaciones económicas, sociales y culturales basadas en el uso de la información digital y tecnologías de comunicación. La economía (electrónica) es un conjunto de relaciones sociales que se forman mediante el uso de la electrónica, tecnologías, infraestructura y servicios electrónicos, tecnologías para analizar Big Data y pronósticos para optimizar la producción, distribución, intercambio, consumo e incrementar el nivel de desarrollo socioeconómico del país.

Los cambios digitales globales que tienen lugar en el mundo moderno a menudo se llaman el punto de no retorno o la cuarta revolución industrial. La cuarta revolución industrial está cambiando fundamentalmente la tradicional forma de vida humana. Estamos presenciando importantes innovaciones tecnológicas en una amplia gama de áreas: inteligencia artificial, robotización, impresión 3D, nano y biotecnología, etc. Al mismo tiempo, la cuarta revolución industrial con su innovador, las tecnologías causan muchos problemas, especialmente en los ámbitos social y ético. Las perspectivas para el desarrollo de la economía digital reciben críticas diferentes van desde muy optimista hasta trágicamente pesimista. En nuestra opinión para formar una visión correcta de la esencia de la economía digital y realizar su propia estrategia planear es necesario analizar este fenómeno objetivamente.

La humanidad ya ha entrado en la era de los cambios digitales globales. El nuevo digital; las tecnologías contienen un gran potencial para el desarrollo, pero también incluyen un gran riesgo. Para superarlos es necesario tener en cuenta el factor humano, para resolver los problemas socio-éticos que surgen en el proceso de digitalización. La economía digital es un motor de crecimiento y una herramienta para los cambios cualitativos de la economía moderna sociedad. La economía digital es una actividad económica especial basada en la computadora digital tecnologías, utilizando los nuevos métodos de generación, procesamiento, almacenamiento y transmisión de datos. También es un amplio sistema de relaciones económicas, sociales y culturales basado sobre el uso de las tecnologías digitales de información y comunicación. Economía digital el resultado de la cuarta revolución industrial con sus importantes avances tecnológicos. Está cambiando fundamentalmente un mundo que nos rodea y una forma tradicional de la



existencia humana. Al mismo tiempo, la cuarta revolución industrial causa muchos problemas, especialmente en los campos sociales y éticos.

Los problemas socio-éticos de la economía digital generan desafíos y riesgos vitales en el camino de la actividad humana. Transforman las normas morales y los valores de la sociedad moderna, provocar cambios radicales en el sistema educativo. Por lo tanto, lo social y lo ético aspectos de la economía digital deben ser un tema especial de consideración teórica y la base de la previsión moderna. Si se resuelven positivamente, lo digital La economía progresará. Y los humanos modernos adquirirán las cualidades necesitan adaptarse a la economía digital.

#### **4.3 Dialéctica del Estado y del mercado en la economía digital**

En el siglo XX el proceso de digitalización ha comenzado en desarrollo económico en regiones como Europa, América del Norte y Asia Oriental. La economía digital es un tipo de actividad donde un factor primordial de carácter económico y social está conectado con la producción y el uso de métodos científicos, técnicos y de otro tipo de información.

En comparación con una sociedad industrial donde todo estaba dirigido por la producción y consumo de bienes, la sociedad digital (o el «conocimiento de la sociedad») produce y consume principalmente inteligencia. Entonces, el humano debe ser mucho más creativo en este nuevo tipo de realidad social donde el conocimiento es el mayor valor se desarrolla dentro de los límites de esas representaciones del mundo que son dominantes en el momento presente. El mundo moderno es un mundo de información y comunicación tecnología. Después de los trabajos de N. Berdyaev, K. Jaspers y M. Heidegger, es obvio que la sociedad digital tiene principalmente un carácter técnico. Además, la técnica es una esfera especial, ya que se basa en el deseo humano de transformarse activamente naturaleza por espíritu, sobre dominación sobre ella. Esta actividad también determina lo

moderno pensamiento económico que inevitablemente cambia bajo la influencia de lo digital economía. El desarrollo económico exitoso está conectado con el modelo de efectividad comportamiento económico. El último se forma dentro de los límites de la transformación humana en condiciones de la sociedad digital.

El desarrollo de la sociedad moderna ya no es material, sino digital. Ciertamente, los productos materiales todavía existen, pero se vuelven dependientes de las tecnologías digitales. Esto conduce al creciente costo de los productos de investigación y desarrollo, diseño y comercialización. En comparación con una sociedad industrial donde todo estaba dirigido por la producción y consumo de bienes, la sociedad digital (o sociedad de la información) produce y consume principalmente inteligencia. Entonces, el humano debe ser mucho más creativo en este nuevo tipo de realidad social donde el conocimiento es el mayor valor.

Según el filósofo N. Berdyaev, la creatividad humana se desarrolla dentro de los límites de esas representaciones del mundo que son dominantes en el momento presente. El mundo moderno está construido de información y comunicación mediante el conocimiento científico y el desarrollo de la tecnología, por eso, la sociedad digital tiene principalmente un carácter técnico. Además, la técnica es una esfera especial de espiritualidad, ya que se basa en el deseo humano de transformar activamente naturaleza, una dominación sobre ella. Esta actividad también determina el pensamiento económico moderno que cambia bajo la influencia de lo digital. El desarrollo económico está conectado con el modelo de efectividad del comportamiento. El último se forma dentro de los límites de la transformación humana en condiciones que propicia la sociedad digital.

El pensamiento económico representa una formación histórica específica. En otras palabras, existe dentro de los límites de cierta época histórica. Cada nuevo tipo de

economía rechaza el viejo pensamiento económico porque no es lo suficientemente real. Esto elimina la posibilidad de que viejos tipos de funcionamiento del pensamiento económico. Por lo tanto, el desarrollo económico representa cambios periódicos de los tipos de pensamiento. El tipo de pensamiento económico generalmente domina durante este o aquel período histórico. Pero, en el caso, cuando una época histórica reemplaza a otra conciencia colectiva e individual para iniciar interacciones, intervenciones y concursos, los varios tipos de pensamiento económico luchan por la existencia. Pero el viejo tipo de pensamiento económico finalmente no desaparece, mientras que al menos un individuo lo guía en su forma de vida.

En general, el pensamiento económico es un fenómeno complejo e integrador. Pero, hay un punto principal en su organización que determina el típico del modelo de relaciones de pensamiento económico entre el mundo y lo humano. Cada vez que se establece un modelo económico específico de construcción y solución de los problemas (en primer lugar, por supuesto, de problemas económicos) y enfoca la atención en uno u otro aspecto de la vida el humano se enfrenta. Tal punto básico se llama “paradigma” en la filosofía moderna de ciencias.

Al principio, el término «paradigma» fue introducido en la filosofía de la ciencia por Thomas Kuhn. Ahora está muy extendido en la literatura filosófica y científica. Un paradigma, según Kuhn, es un esquema conceptual inicial que le da a sus seguidores un modelo de declaración del problema y decisión. También proporciona métodos dominantes de investigación para cierto período histórico y cierta comunidad científica. Finalmente, este conjunto de métodos y acuerdos científicos y filosóficos de la comunidad académica, se convierte en su ideología científica o filosófica general. Al mismo tiempo,

las otras comunidades pueden estar unidas por la otra ideología y, en consecuencia, dar cuenta de otro paradigma.

Estos métodos y acuerdos también se conocen como un “mundo conceptual”, en especial eso proporciona solo las teorías estándar. Sus participantes, los miembros de la científica comunidad, realizan experimentos clásicos y utilizan métodos tradicionales. Lo que es relevante para cierta comunidad científica generalmente acepta un paradigma oficial y para ampliar sus posibilidades intentan aclarar sus teorías de los hechos contradictorios y declaraciones, para explicarlas con el objetivo de eliminar toda contradicción, amenazando la estabilidad del paradigma. Pero tarde o temprano, estos esfuerzos de los científicos conducen a la aparición de problemas teóricos insolubles o anomalías experimentales que prueban la inexactitud o insuficiencia del paradigma oficial. Estas dificultades causan la crisis que significa el cambio de paradigmas y el inicio de transformación bajo la influencia de una revolución. En resumen, todas estas revoluciones aparentemente separadas han cambiado radicalmente el viejo paradigma reemplaza por el nuevo (Peters, Besley y Araya, 2013).

En el siglo XX, las revoluciones científicas tuvieron lugar varias veces según las diferentes áreas del conocimiento científico. Por ejemplo, el psicoanálisis, la teoría de la relatividad, la mecánica cuántica, etc. En suma, todas estas revoluciones aparentemente separadas han llevado a cambios radicales en el pensamiento científico. El paradigma tradicional del pensamiento económico se formó dentro de los límites del racionalismo europeo. Se basó en varias concepciones filosóficas de los siglos XVII y XVIII, como la filosofía de Locke y la ética utilitaria de Bentham. Ellos creían que la conciencia humana, así como su cuerpo, están determinada por leyes mecánicas. Entonces, la actividad humana en la esfera económica es una cadena de eventos, sumando causas y consecuentes.

Probablemente se controle y administre con una ayuda de tecnologías especialmente desarrolladas.

Tal enfoque se conoce bajo el nombre de tecnocracia. La tecnocracia es un paradigma del pensamiento económico de una sociedad industrial. Sus postulados teóricos justifican que la actividad económica humana puede ser regulada por los principios de racionalidad científica, técnica y una ganancia económica. Todos estos requisitos se refieren no solo a los humanos comunes, los miembros de la comunidad de red, una cantidad considerable de varias pruebas, los cursos de capacitación avanzada y desarrollo de habilidades se aplican en diferentes ámbitos de actividad profesional. Los mayores requisitos de la economía digital provocan una importancia de la evaluación de las cualidades comerciales, de las capacidades y la actividad creativa (Dargent, 2015).

El desarrollo del sistema de control en la economía es posible bajo la interacción dialéctica de dos componentes: el Estado y el mercado como regulador de la economía procesos. A partir de aquí se siguen tres problemas:

1. Organización de los institutos estatales;
2. Formación del mercado;
3. Creación del mecanismo de interacción entre los institutos estatales y el mercado.

Estos tres problemas deben resolverse tanto a nivel estratégico como táctico. En el primer caso, requieren analizarse profundamente, en una perspectiva distante, en el segundo deben tenerse en cuenta las condiciones de la realidad histórica determinada. En cuanto al primer problema, los institutos estatales protegen el Estado de Derecho, la democracia, requisitos del sistema de mercado y las nuevas relaciones económicas. En general, el Estado debe llevar a cabo una política económica razonable que incluya crédito

y finanzas mecanismos, impuestos, establecimiento de prioridades y estándares, varias inspecciones, etc.

En cuanto al segundo problema, no hay claridad en las formas del mercado y los métodos de desarrollo. De hecho, el mercado es creado por el Estado y también por empresarios. En el modelo ideal de su interacción es el mismo el Estado quien proporciona la producción inicial y los servicios financieros para la realización de proyectos en la esfera digital, mientras que el sector privado se realiza la explotación comercial de los resultados recibidos que con frecuencia son bastante rentables.

Por lo tanto, el Estado y los empresarios cooperan estrechamente en esta área. El Estado trata de crear las condiciones más favorables para la organización del mercado de bienes digitales. El sector privado se da cuenta del peso funcional de la producción, compra y venta de bienes. Es de reconocerse que el modelo descrito es bastante efectivo y permite en general para resolver el tercer problema: la formación del mecanismo adecuado de interacciones entre las instituciones estatales y el mercado.

Las condiciones de la economía digital son las más discutibles y poco desarrolladas. Pero son muy importantes, especialmente, teniendo en cuenta su impacto en los métodos de economía de gestión, tecnologías de liderazgo y desarrollo de las nuevas formas de educación.

Un nuevo paradigma de pensamiento económico se está formando en este momento. Básicamente concierne a las humanidades y especialmente filosofía. La investigación filosófica del proceso de transformación humana en condiciones de sociedad digital tiene una idea de que la transformación humana es ante todo el cambio de su conciencia y pensamiento en el campo de la economía, estos son la conciencia y el pensamiento económico como los componentes principales del sujeto. Así, la transformación de la

conciencia económica y el pensamiento en condiciones de la economía digital moderna puede interpretarse como una transformación del humano moderno.

El pensamiento económico no está limitado solo por la esfera de ciencias económicas. Se crea una cosmovisión especial y una forma específica de vida humana. Se aplica a todas las áreas del ser social: relaciones sociales, estado, gestión, religión, etc. Entonces, los principios de las acciones prácticas en la esfera del pensamiento económico determinan tanto el comportamiento humano se basa en un cierto paradigma. La economía moderna tiene el paradigma bajo la influencia del desarrollo de las tecnologías digitales. La tecnología digital moderna impone nuevos requisitos a los humanos y especialmente a los humanos, pues requieren ser capaces de transformarse, de aprender, de trabajar en equipo, para usar las redes digitales. Estos factores proporcionan la primacía en la economía digital. El papel de la responsabilidad personal y la iniciativa de ciertos participantes de las relaciones económicas también son valorados.

## **5. POBREZA Y PLATAFORMA DIGITAL**

### **5.1 Las políticas públicas y el fenómeno de la pobreza**

El argumento principal para comprender el impacto de las políticas públicas en fenómenos sociales como la pobreza, es considerar lo que sucede a través de una serie de perspectivas sobre la misma. Este punto no es ampliamente reconocido porque no es inmediatamente evidente si uno se enfoca sólo en niveles de pobreza sin ponerlos en el contexto espacio-temporal específico.

La construcción de perspectivas sobre la pobreza se presenta típicamente como una cuestión técnica neutral que surge del análisis estadístico imparcial de los datos económicos para la planeación, implementación y evaluación de políticas públicas. Pero, las diferentes líneas de pobreza conducen a implicaciones políticas de cómo debería ser el capitalismo, lo que parecen decisiones estadísticas imparciales no sólo enmarcan qué se cree que es la pobreza, pero también implican diferentes grados de desafío al conjunto de políticas e instituciones promoviendo niveles de vida elevados) y el funcionamiento del mundo de economía capitalista.

Las implicaciones de estos diferentes desafíos generalmente permanecen en gran parte inexploradas hasta cierto punto considerable. Discutimos que están ocultos por la atención puesta en lugar de la relación entre el crecimiento y la caída de la pobreza extrema. Como resultado, implicaciones más complicadas y problemáticas de la interrelación entre crecimiento, pobreza y la distribución de los beneficios del crecimiento son descuidados

La pobreza es un problema estructural, desde dicha perspectiva, se sostiene que la pobreza es causada por factores económicos, políticos, sociales y culturales, que están en juego, incluido el estado de la economía, el contorno de la política gubernamental, el clima de la opinión pública y el patrón de las relaciones sociales.



Las definiciones de pobreza son muy extensas, desde lo teórico hasta lo pragmático, pero para efectos del presente trabajo, tomare algunos de los más relevantes:

Según el CONEVAL, podemos obtener la siguiente definición:

Pobreza: Una persona se encuentra en situación de pobreza cuando tiene al menos una carencia social (en los seis indicadores de rezago educativo, acceso a servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, servicios básicos en la vivienda y acceso a la alimentación) y su ingreso es insuficiente para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades alimentarias y no alimentarias. (CONEVAL, 2014).

Según el INEGI, que es órgano encargado por disposición constitucional en nuestro país de evaluación y estadística, tenemos la siguiente definición:

Pobreza: Una persona se encuentra en situación de pobreza cuando tiene al menos una carencia social (en los seis indicadores de rezago educativo, acceso a servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, servicios básicos en la vivienda y acceso a la alimentación) y su ingreso es insuficiente para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades alimentarias y no alimentarias. (INEGI, 2017).

De lo anterior, se puede observar que la pobreza ha sido históricamente considerada como alimentaria de forma exclusiva, sin embargo, la pobreza tiene que ver con el hecho de que una persona no logre su desarrollo desde ámbitos de salud, de vivienda, de educación, de servicios básicos en la vivienda, por lo que podríamos concluir en primer término, que la pobreza es mucho más que el no tener para comer, es todo un conjunto de situaciones que parecen aproximarse más a un estilo de vida que propiamente a tener hambre.

Esto es relevante, porque en la medida en la que se detectan las causas de los distintos tipos de pobreza, se diseñan distintos tipos de programas sociales que la combatan, de forma que no únicamente se busque eliminar el hambre, con programas que otorguen ayuda alimentaria a las personas que se ubican en alguna de las pobrezas definidas, diseñando con ello distintas líneas de acción que deberán tener un objetivo común, el reducir la pobreza en cualquiera de sus expresiones mediante el uso eficiente de los recursos público con los que se cuentan.

Además, forma parte de la agenda pública internacional, tal como lo podemos ver en la declaración de los objetivos de desarrollo del milenio (ODM) promulgada por la Organización de las Naciones Unidas (ONU), que establece la reducción de la pobreza extrema en el mundo a la mitad, como uno de los objetivos más importantes de la política de desarrollo internacional. La reducción de la pobreza no ha sido solo un objetivo prioritario de la política nacional, también constituye un indicador para su evaluación, lo cual ha generado un gran interés por construir indicadores que permitan monitorear el avance en la construcción de los mismos.

El predominio de una concepción de pobreza que se funda en el ingreso ha hecho que los programas contra la pobreza se concentren principalmente por sacar a las personas de la pobreza mediante un aumento de su poder de compra, en México muchos de los programas de combate a la pobreza se basan en el otorgamiento de transferencias monetarias condicionadas. Algunos otros programas tienen un alcance muy limitado y están focalizados en el aumento de ingreso en el hogar, otros han sido diseñados para mejorar el perfil de capacidades de las personas mediante el incremento de su capital humano.

Sin embargo y a pesar de las múltiples estrategias del combate a la pobreza en nuestro país y en nuestro estado, de la gran diversidad de programas que hay en los tres niveles de gobierno, no solo no se ha logrado contener la pobreza, sino que al contrario con el paso del tiempo ha aumentado, tal y como lo demuestran las cifras dadas a conocer en el histórico del CONEVAL, que a continuación ejemplifico:

Figura 2.1 Medición de la pobreza, Estados Unidos Mexicanos, 2014.

Indicadores	Medición de la pobreza, Estados Unidos Mexicanos, 2014								
	Porcentaje, número de personas y carencias promedio por indicador de pobreza, 2010-2014								
	Estados Unidos Mexicanos								
	Porcentaje			Millones de personas			Carencias promedio		
	2010	2012	2014	2010	2012	2014	2010	2012	2014
<b>Pobreza</b>									
Población en situación de pobreza	46.1	45.5	46.2	52.8	53.3	55.3	2.6	2.4	2.3
Población en situación de pobreza moderada	34.8	35.7	36.6	39.8	41.8	43.9	2.2	2.0	1.9
Población en situación de pobreza extrema	11.3	9.8	9.5	13.0	11.5	11.4	3.8	3.7	3.6
Población vulnerable por carencias sociales	28.1	26.6	25.3	32.1	33.5	31.5	1.9	1.8	1.8
Población vulnerable por ingresos	5.9	6.2	7.1	6.7	7.2	8.5	0.0	0.0	0.0
Población no pobre y no vulnerable	19.9	19.8	20.5	22.8	23.2	24.6	0.0	0.0	0.0
<b>Privación social</b>									
Población con al menos una carencia social	74.2	74.1	72.4	85.0	85.9	86.8	2.3	2.2	2.1
Población con al menos tres carencias sociales	28.2	23.9	22.1	32.4	28.1	26.5	3.6	3.5	3.5
<b>Indicadores de carencia social</b>									
Rezago educativo	20.7	19.2	18.7	23.7	22.6	22.4	3.1	2.9	2.8
Carencia por acceso a los servicios de salud	29.2	21.5	19.2	33.5	25.3	21.8	3.0	2.8	2.8
Carencia por acceso a la seguridad social	60.7	61.2	58.5	69.6	71.8	70.1	2.5	2.3	2.3
Carencia por calidad y espacios en la vivienda	15.2	13.6	12.3	17.4	15.9	14.8	3.6	3.4	3.3
Carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda	22.9	21.2	21.2	26.3	24.9	25.4	3.3	3.2	3.1
Carencia por acceso a la alimentación	24.8	23.3	23.4	28.4	27.4	28.0	3.0	2.9	2.8
<b>Bienestar</b>									
Población con ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo	19.4	20.0	20.6	22.2	23.5	24.6	2.9	2.5	2.5
Población con ingreso inferior a la línea de bienestar	52.0	51.6	53.2	59.6	60.6	63.8	2.3	2.1	2.0

Fuente: estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2010, 2012 y 2014.

Fuente: Elaboración basada en Coneval (2014).

Podemos observar una tendencia de 2010 a 2014 de incremento de casi un 20% de la población en situación de pobreza de acuerdo a los indicadores de pobreza en cualquiera de sus modalidades de este órgano encargado de la medición de la pobreza y su evolución histórica.

Lo anterior, permite concluir con toda claridad, que los recursos que se han invertido cuando menos en los últimos años al combate a la pobreza, han sido en el mejor de los casos ineficientes e ineficaces, pues lejos de contribuir a su disminución se ha incrementado el número de personas bajo dicha hipótesis, también nos permite de alguna

forma concluir que no es por completo una cuestión política ni del partido en el poder, pues los cuatro años que tenemos de historia en la medición, miden dos años de un partido

distinto y dos años de uno diferente, a decir verdad, creo que si pudiéramos medir desde que nuestro país obtuvo su independencia los resultados serían más o menos los mismos, aun incluso antes de los partidos políticos, creo que no es una cuestión que tenga que ver por completo con buenos deseos, pero los buenos deseos no sirven de mucho sino se ejecutan de la forma correcta.

Eso es lo que en cierta medida trato de demostrar con el presente trabajo, que la estrategia que se ha implementado tal vez ha sido la correcta en el papel, pero no así en la realidad, cierto es que no podemos omitir por completo que hay muchos intereses de tipo partidista en la existencia de los programas de desarrollo social, pues generan bases de datos para los periodos electorales perfectamente identificados y le da la posibilidad a los funcionarios en el poder de condicionar la entrega de los mismos, pues negarlo sería por decir lo menos ingenuo. Aun cuando no se reconozca de forma oficial, el hecho de que considere como un delito es prueba irrefutable de que dicha conducta se ha detectado de forma reiterada.

En buena medida creo que todo lo anterior es causado por la conveniente opacidad que se tiene en el manejo de los programas sociales, más que por el contenido o las reglas que se establecen para la entrega de dichos programas, esto es aún más preocupante si partiéramos de la idea, de que los recursos efectivamente llegan a los beneficiarios, pero que dichos recursos no le ayudan en nada a su situación de pobreza, sino que tal pareciera que la empeoran.

Algunos podrían sostener que el crecimiento en la pobreza es coincidente con el crecimiento demográfico lo cual sería aún peor, pues sería tanto como decir que

necesariamente la gente que nace pobre en nuestro país está condenada a morir en la misma condición.

El objetivo de este trabajo y de su materialización es de alguna forma establecer control sobre la implementación de los programas sociales, hacerlos transparentes, públicos, homogéneos y tratar de localizar los programas más eficientes para reforzarlos, así mismo los menos eficientes para eliminarlos, acompañado de una geo localización de cada beneficiario que permitirá seguir por localidades en el estado, las zonas de mayor marginación para poder implementar estrategias integrales de combate a la pobreza y así cristalizar el deseo de todos en este país, y en el mundo que es reducir al máximo el número de pobres en nuestro territorio.

En el papel parece que tiene mucho sentido el hecho de ligar la pobreza a una falta de educación y de salud, por lo que la lógica indicaría que, si los hijos de las personas en situación de pobreza tienen mejores capacidades de capital humano, necesariamente su destino y futuro debería de ser diferente al de sus progenitores. Dentro de los criterios de elegibilidad del programa oportunidades es que los miembros de dicha familia tengan un ingreso menor en cierto umbral, además de enfocar los programas en las zonas de alta marginación, como criterio complementario de elegibilidad (SEDESOL, 2006). Se vinculan a otros requisitos como lo son cuestiones de educación y de salud, como el llevar a los menores de forma continua a revisiones de salud y la asistencia de los menores a los centros educativos.

Pero claro es que los programas no pueden ser eternos, por lo que los diferentes programas sociales tienen diversas hipótesis de terminación de sus beneficios, como lo son la edad de los beneficiarios, su deceso, temporalidad, desaparición del programa etc. Por lo que la evaluación de los programas sociales ha adquirido mayor relevancia con el

paso de los años, dentro de los cuales uno sin duda por mera lógica sería comparar a los beneficiarios contra las personas que no lo son y su desarrollo con el paso de los años.

Lo cierto es que estos condicionamientos, criterios de elegibilidad de implementación, retroalimentación de resultados y demás, no han dado los resultados deseados, pues los números son fríos y como lo demuestran los estudios del CONEVAL, citados en este trabajo, aunque esta, parece ser no solo una situación prevaleciente en nuestro querido México, pues desafortunadamente además de compartir continente la pobreza es otra circunstancia que compartimos con muchos países latinoamericanos, de los cuales podemos aprender de sus experiencias, las cuales afortunadamente no han sido en su totalidad las mismas que en el Estado.

Como nos dice Chossudovsky (2002: 1), en su obra sobre la globalización de la pobreza:

“Apenas unas pocas semanas después del sangriento golpe militar del 11 de septiembre de 1973 en Chile, que derroco al gobierno de Salvador Allende, la junta militar encabezada por el general Augusto Pinochet ordeno un alza al precio del pan de 11 a 40 escudos, un abrumador aumento de 264% de la noche a la mañana. Este tratamiento de choque económico, había sido planeado por un grupo de economistas llamados “los Chicago Boys”.

También expone que:

“Empecé a comprender que las reformas macroeconómicas no eran ‘neutrales’ cómo afirmaban los economistas neoliberales, ni estaban separadas del más amplio proceso de la transformación social y política, en mis escritos iniciales opinaba que el llamado mercado libre era un bien organizado instrumento de represión económica”.

(Chossudovsky, 2002: 1).

Por otro lado, el premio nobel de economía Joseph E. Stiglitz (2002) dice:

“Los fracasos de las denominadas reformas orientadas al mercado no implican por cierto que se debe volver al pasado, y para quienes están decididos a lograr un crecimiento democrático, equitativo y sostenido esto representa un desafío: ¿Cuál es la alternativa? Es evidente que no existe una alternativa única; cada país debe elegir la opción que mejor se adapte a sus circunstancias y población. De hecho, la idea de promover una agenda única; sin adaptarla a las circunstancias de cada país, ha sido uno de los aspectos más criticados del consenso de Washington, a mi juicio con razón”.

Por lo que, si a lo que en principio parece ser una estrategia perversa por parte de quienes dirigen las políticas de los países en el mundo le sumamos una nula transparencia y un desorden en la implementación de los programas sociales, supongo que ya no nos sorprendería tanto el resultado que arroja el CONEVAL en la medición de la pobreza en nuestro país.

Los economistas y funcionarios públicos, medios de información y población en general han asumido que la relación entre ingresos y bienestar es estrecha: incluso se utiliza como sinónimo de bienestar. Así, se acepta que un aumento en el ingreso incrementa el bienestar a través de una mejora en el poder de compra. Los argumentos para cuestionar la estrecha relación entre ingreso y bienestar es que no todas las cosas que generan bienestar pueden ser compradas, el ingreso permite que personas puedan adquirir bienes, pero dicha capacidad económica tiene poca relevancia con el acceso a bienes no económicos que generan bienestar, como la educación, los sentimientos, las relaciones, que generan bienestar en la vida de las personas.

Otro argumento es que el poder adquisitivo y el dinero pueden no usarse de forma adecuada, pues el dinero en las manos equivocadas podría incluso generar menos

bienestar, pues muchos autores nos dan muestra de lo que las personas pueden omitir en lo que sus decisiones sobre la adquisición de bienes pueden producirles tales como Tversky (2004) y Thaler (2015).

Otro argumento sobre las necesidades básicas que no requieren de ingresos monetarios para poder ser satisfechos, muchos psicólogos argumentan la existencia de necesidades psicológicas que no requieren de dinero como la autonomía, la competencia y las relaciones personales, estos campos quien no los tiene cubiertos de forma adecuada difícilmente podría decir que tiene un estado de bienestar.

Por lo que se expone, que el bienestar de las personas si tiene que ver con ingreso pero no como factor determinante para generar bienestar, si tomamos en consideración que la mayoría de los programas sociales, sino es que todos, tienen como objetivo único el aumentar el nivel de ingresos de las personas, podríamos darnos cuenta de que el fracaso en el combate a la pobreza se ha dado por dejar de lado muchos factores que tienen que ver con el desarrollo integral de las personas y no solo con su capacidad económica.

## **5.2 La pobreza a través del análisis económico de las políticas públicas y del derecho**

El análisis económico de políticas públicas abarca una variedad de temas, como la protección del medio ambiente, comunicaciones y tecnología, salud pública, inmigración, seguridad nacional y otras áreas que afectan el riesgo y el bienestar en la sociedad. Por tanto, tiene como objetivo proporcionar una base racional para la asignación de recursos públicos escasos. Proporciona resultados que promueven la eficiencia económica y gestión fiscal, al evaluar las opciones disponibles para identificar a aquellos que proporcionan el mayor retorno de la inversión y permite evaluar las implicaciones económicas de las políticas o programas existentes.



En la práctica, los factores que incluyen la ideología política, los medios de comunicación y la opinión pública afectan las decisiones políticas relacionadas con la asignación de recursos tanto dentro como dentro de áreas políticas tales como salud, educación, crimen, seguridad y transporte. Sin embargo, lo que el análisis económico ofrece es información relevante con respecto al impacto de las decisiones sobre los presupuestos gubernamentales, los individuos y la sociedad en general. Esto se puede tener en cuenta en decisiones políticas complejas que podrían ser profundamente importantes para el futuro del gobierno. La información económica es particularmente importante para mejorar la transparencia de tales decisiones políticas.

Los factores o variables que pueden causar el crecimiento económico son: demografía, geografía, la educación, salud, cultura, religión, etcétera; pero la innovación empresarial es una causa próxima que necesita del derecho, en específico el relacionado con la propiedad, los contratos y los negocios. El financiamiento para la creación innovadora requiere de un derecho eficaz que controle el comportamiento de los agentes económicos no un derecho de primer mundo que exprese elevados ideales; pero, ¿Cómo hacer un derecho eficaz? ¿Cómo implementar una política pública eficiente?

Ahora bien, el análisis económico aplicado a las políticas públicas tiene, tanto un aspecto descriptivo como otro normativo, por lo que permite describir y explicar el comportamiento de los participantes, señalando los aspectos en los cuales las leyes existentes o propuestas han sido consecuencias de la eficiencia económica o la distribución del ingreso y la riqueza, u otros valores. La tarea del análisis económico consiste en rastrear las consecuencias de asumir que las personas son más o menos racionales en sus interacciones sociales. La racionalidad implica la toma de decisiones, y las personas a menudo tienen que tomar decisiones bajo condiciones de profunda

incertidumbre; Afortunadamente, los economistas han dedicado atención a la decisión bajo la incertidumbre.

La economía revela una "estructura profunda" que el derecho y la política exhiben. Por eso, los programas de gasto (subsidios agrícolas, por ejemplo) son a menudo tan socialmente costosos como programas regulatorios, los costos se están distribuyendo tan escasamente sobre el público que paga impuestos que pocos los contribuyentes grañan. Existe, sin duda, el peligro de reducir el suministro de puntos de referencia bajo el enfoque de designación; los propietarios de edificios pueden apresurarse a demoler fachadas de hitos potenciales antes de la designación.

El problema básico con esa objeción es su supuesto implícito de que el gobierno es un comprador ordinario y por lo tanto responde a incentivos financieros como un comprador privado haría. El gobierno no es un comprador ordinario, y de hecho no tiene sentido hablar de hacer que el gobierno pague por las cosas que quiere, como todos los demás, cuando el gobierno debe recurrir a la coerción para obtener el dinero que utiliza para pagar las cosas que quiere. La justa compensación conlleva un acto anterior de expropiación. Así que, una vez más, dadas las consecuencias prácticas iluminadas por la economía de sustituyendo un plan de pago por los estatutos de designación de hito actuales, aquellos que apoyen el principio de compensación justa por razones morales o políticas tendrán que considere cuánto está dispuesto a pagar por el principio, ya que puede resultar que el gobierno puede sacar más recursos del sector privado y congelar más puntos de referencia si es forzado a la ruta de compensación justa en lugar de la ruta de designación de hito.

La formulación de políticas estratégicas requiere de acciones que son parte de un plan integral acerca de grandes desafíos como el clima, la energía y la migración, por lo que se

requieren instituciones que puedan aprovechar el impulso del ciclo de políticas, pero al mismo tiempo permite a largo plazo. La ciencia política convencional actual crea expectativas que los ciudadanos individuales en los foros locales deliberativos pueden tener una influencia significativa, pero quieren minimizar e ignorar las intervenciones de organizaciones con número de miembros, profesionales habilidades de investigación y experiencia política. Un enfoque más convincente es buscar formas de mejorar las políticas institucionales existentes arreglos. El problema, sin embargo, es que la capacidad de formulación de políticas estratégicas dentro del estado está erosionada la capacidad de vaciado fuera del estado: a través del adelgazamiento hacia debajo de la estructura organizacional y cambiando el énfasis del personal de la administración pública, es decir, la subcontratación y la puesta en servicio de terceros, en lugar de la producción interna de evidencia política y asesoramiento.

Los sistemas se definen como un conjunto de actores entrelazados, con una configuración única en cada sector y jurisdicción que proporcionaron información, conocimiento y recomendaciones para acción para los responsables de la formulación de políticas. Para caracterizar en estos sistemas de asesoramiento sobre políticas, los investigadores han utilizado a menudo los expertos tradicionales distinción externa, que enfatiza la posición de ubicación de los actores que pueden contribuir a la política pública e indica si están localizados internos o externos al gobierno

En este sentido, se podría distinguir la asesoría de unidades políticas dentro del gobierno de grupos parlamentarios y los estudios políticos proporcionados por los grupos de investigación. Además, para clasificar el contenido particular, una tipología clásica involucraba la distinción entre asesoría política y administrativa o técnica. Más recientemente, estos modelos de ubicación de los sistemas de asesoría de políticas, así

como las dimensiones del contenido de las políticas, se han tenido en cuenta los cambios en los modos de gobernanza, en particular, la llegada de una participación más plural y en que la burocracia del gobierno juega un papel menos central y dominante, por ejemplo, desarrollar una tipología de sistemas de asesoría de políticas caracterizada por el contenido de las políticas, en la cual se distinguen dos dimensiones: procesal versus sustantivo y reactivo a corto plazo versus anticipatoria a largo plazo.

Si bien enfatizan que ni los actores partidistas ni de la sociedad civil tienen el monopolio de uno tipo de consejo, ellos formulan expectativas con respecto al tipo de consejo diferente las organizaciones son más propensas a proporcionar. Por ejemplo, sugieren que los grupos de interés y los cabilderos son los más adecuados para brindar consejos de procedimiento de naturaleza reactiva a corto plazo, mientras que los centros académicos se asocian con medidas de anticipación sustantivas y de largo plazo. Si bien su propuesta requiere de investigaciones empíricas, es este tipo de conexión entre la forma organizativa y el asesoramiento sobre políticas, que es nuestro punto focal en este estudio. Específicamente, en la contribución potencial de los institutos de estudios, como agentes políticos, configuran una organización clave en la formulación estratégica de políticas públicas, quienes tienden convertirse en un componente importante del panorama político en una amplia gama de países y que su crecimiento en números se ha acelerado considerablemente, si bien, eran inicialmente más prominentes en los países anglosajones, también se están volviendo bastante actores centrales en países latinoamericanos, ya que no se trata de simples informantes en la transmisión de la política de investigación, sino que ayuda a proporcionar el lenguaje, los paradigmas dominantes, los ejemplos empíricos, que luego se convierten en el supuesto aceptados para aquellos que hacen la política. Las características y prácticas organizativas son críticas, lo más importante es una alta

inversión en capacidad de investigación, un nivel razonable de autonomía organizativa y un tiempo a largo plazo horizonte. Al relacionar nuestros hallazgos con trabajos anteriores sobre sistemas de asesoría de políticas con la de otros actores políticos clave, en particular grupos de interés.

Los avances tecnocientíficos han impactado, de manera directa, en la manera de hacer política y ciencia política. Las ciencias y las humanidades se encuentran cada vez más interrelacionadas, de tal manera que ahora es imposible ser perito en una materia especializada sin estar en contacto con otras disciplinas. Ahora bien, los estudios multi-inter y transdisciplinarios no se quedan en el ámbito su esfera académica, sino que son la base teórica en la implementación de las decisiones políticas, militares y empresariales que toman los grupos de interés en los Estados. Menciono como ejemplos, el de las guerras privadas por la obtención de recursos naturales a través de PMC (Private Military Contractor) y el lobbying (traducido como cabildeo) en la política por los grupos de interés; las sucesivas y permanentes reformas de ajuste estructural, etcétera.

Los centros de investigación en México, sean públicos o privados, no sólo se dedican al estudio de fenómenos y documentos de manera desinteresada, sino que utilizan dichos productos para la elaboración de políticas públicas. En este sentido, si bien su metodología se apega a la objetividad, sistematización y racionalidad, lo cierto es que los Think tanks son grupos de estudio con objetivos en la agenda pública (Gessner, 2013: 92).

En la actualidad, los estudios de frontera son utilizados por la administración pública, así como por las autoridades legislativas, judiciales y autónomas, para resolver problemas tanto al interior de sus organizaciones como fenómenos sociales en el contexto geográfico. Los centros de investigaciones en México dependen de las universidades y de los organismos públicos, razón por la cual su espectro de acción es limitado a la realización

de un trabajo académico riguroso, pero sólo desde la perspectiva documental, pues en los estudios de campo continuamente existe una neutralidad de tal grado que sólo se estiman para efectos didácticos, lo que no da lugar a la acción y la aplicación del conocimiento abstracto a través de mecanismos para la solución de problemas. Los Think Tanks son actores políticos. Pertenecen a dos ámbitos: el escenario académico en el que se relacionan con la comunidad científica y humanista; así como, en la clase política, al lado de grupos de presión y grupos de interés. En ellos convergen fuerzas de académicos, activistas, técnicos, políticos, empresarios, entre otros. (Abelson, 2002) y (Rich, 2006).

Ahora bien, el poder público en México se divide en legislativo, ejecutivo y judicial. Los niveles de gobierno son federal, estatal y municipal, por eso la administración pública se refiere al poder Ejecutivo en sus tres ámbitos de competencia. Es importante reconocer que la razón para la separación de poderes no es solo por su control negativo y restrictivo sobre el ejercicio del poder, que se logra principalmente a través de un equilibrio entre los poderes, por medio de controles y balances. Esta estructura y mecanismos a menudo se denominan negativamente como "equilibrios", se refiere a un régimen de gobierno con respeto mutuo y con una inclinación hacia el diálogo político. Los poderes legislativo, judicial y ejecutivo representan la autoridad primaria o de primer orden dentro de la estructura jerárquica de gobierno.

La administración pública se define como la que comprende todos aquellos organismos que derivan de su existencia través de algunos actos de la legislatura, ya que comprende aquellas organizaciones en las que la gran mayoría de los funcionarios están sujetos a un nombramiento burocrático en lugar de un nombramiento político. El rol principal es llevar a cabo la voluntad del gobierno, por lo que se pone conceptualmente al

servicio del ejecutivo, es decir, es principalmente sensible a su interpretación práctica, en lugar de directamente a los poderes judiciales y legislativo.

La política pública, en primer sentido, abarca una serie de acciones públicas generales perseguidas por el gobierno, quienes intentan alcanzar ciertos objetivos, como la promoción de la educación, la prohibición del uso de drogas, la mayor eficiencia económica, la protección de los derechos básicos, entonces, ¿Qué políticas públicas se adaptan mejor a cada gobierno?

Las organizaciones dentro de la sociedad se estructuran como creencias colectivas, pues no se trata de un objeto que se observa empíricamente, como uno de sus edificios o uno de sus empleados, sino de un concepto de una realidad en abstracto, que se ha llamado un hecho institucional (Searle, 2004), en relación con el conocimiento concreto, es decir, una organización no tiene vida propia, pero un ser humano individual es real. Las creencias sobre una organización son cualitativamente diferentes de aquéllas sobre la sociedad. Para una organización, se señalan los contratos, incrementar los recursos, identificar a todas las personas y sus respectivos roles. Sin embargo, la noción de sociedad es diferente a los imaginarios que se representen sobre ella.

En este sentido, las instituciones son susceptibles de estudiarse por medio de un enfoque sobre las políticas públicas, lo que implica consideraciones económicas, no necesariamente valores comunitarios compartidos para su justificación. Por eso, su implementación provoca la resistencia en la colectividad, en el sentido de un choque paradigmático entre dos orientaciones opuestas: el bien público y el bien común particular. Esta manera de contrarrestar el derecho privado respecto al derecho público, causa dos reacciones principales: 1. Un grupo desestima la idea y se resguardó dentro de la autoridad única de los poderes legislativo y ejecutivo para decidir las políticas relacionadas con el

bien público; 2. El otro grupo mantiene el principio de autonomía de la voluntad y a partir de ahí generó acuerdos con la autoridad administrativa para la prestación de bienes y servicios mediante modalidades como la concesión o la contratación.

La distinción entre estos dos enfoques, en particular, reside en el hecho de que el primero respalda un papel más pasivo en la evaluación de la excepción de orden público, mientras que este último alienta a los tribunales a evaluar activamente y hacer cumplir los intereses del estado en este contexto. Sin embargo, hoy se pueden encontrar enfoques similares en las posiciones de los tribunales hacia este tema. En pocas palabras, la estructura y funcionamiento de la política pública se aparta de la simple estructura del razonamiento jurídico e involucra una serie de argumentos que pasan por la política, la economía y las finanzas públicas (Pinazo, 2014).

La política se convirtió en una categoría independiente del derecho. Las partes podrían no evadir la política pública mediante la celebración de contratos privados. En otras palabras, los contratos privados no podrían ser vías para eludir a las políticas públicas de los estados. Como resultado, los convenios privados se hicieron sistemáticamente sujeto a asuntos públicos gracias a la doctrina de la política pública. Los estudios gradualmente emplearon la categoría de política pública como un tipo de legalidad en el derecho contractual para hacer que ciertos contratos sean inaplicables. Si un contrato va en contra de la política pública, no es nulo, sin embargo, es inaplicable.

Lo anterior, atestigua la naturaleza excepcional de la política pública en el derecho contractual. El concepto de política pública no solo es excepcional sino, lo más importante, es que es exógeno. Se impone por una necesidad externa. El derecho contractual es principalmente una cuestión de derecho privado en el que las partes se consideran en condiciones de igualdad. Ninguna de las partes tiene un privilegio porque



de su estatus social o político. Sin embargo, la doctrina moderna de lo público. La política se basa en la idea de que hacer cumplir un contrato es una cuestión de derecho público. Hacer justicia es un asunto público y se efectúa en gasto público, por lo tanto, deben ser monitoreados los recursos públicos, así que no debe ser implementada para la ejecución de un acuerdo que es perjudicial a la moral pública o al interés.

La característica exógena de la política pública la diferencia de otras doctrinas similares. Esto es lo que hace problemático acerca de la política pública. Tiene una lógica propia, separado de la lógica interna de los actos jurídicos privados de los ciudadanos. Más importante aún, podría evitar que un acto legal produzca resultados que afecten el interés general, la política pública también es distinta que el principio de legalidad. Es externo, excepcional, y más bien al azar. A los estudiosos les resulta casi imposible precisar una teoría general sobre esta doctrina. Todos estos factores explican la tendencia general a contener la doctrina de la política pública. Adicionalmente, En un mundo globalizado que necesita previsibilidad del bien público, la teoría política ha seguido siendo el aspecto más impredecible de la globalización (Laval y Dardot, 2013).

La noción "política pública" se difunde a diario en los medios de comunicación, así como encuentros académicos en derecho y otros campos. Sin embargo, los fundamentos teóricos de la política pública en derecho tienen un marco distinto y matizado que necesita para ser delineado antes de enfocarse en analizarlo. Esta sección proporciona una visión general de diversas acepciones y definiciones de la noción "política pública". El concepto "política pública" se discute en cuatro contextos: (1) política pública en un sentido moderno, es decir, políticas aplicadas y promulgadas por los gobiernos (especialmente los aspectos administrativos); (2) la política pública como norma obligatoria que prevalece sobre el acuerdo contractual de las partes; (3) La política pública tal como aparece en

conflicto de leyes, limitando la aplicación de las normas extranjeras; y (4) política pública que prohíbe la aplicación de juicios extranjeros o laudos arbitrales.

La política pública, en su primer sentido, abarca políticas públicas generales perseguidas por el gobierno. Los gobiernos tratan de lograr ciertos objetivos, como la promoción de la educación, la prohibición del uso de drogas, mayor eficiencia económica, protección de los derechos básicos y muchos otros, entonces, ¿Qué políticas públicas se adaptan mejor a cada gobierno? La ciencia y un campo de estudio de casi todas las universidades de buena reputación ofrecen un programa de posgrado en políticas públicas.

La política pública, como se usa en otros contextos, se refiere a un aspecto de la vida pública, que emana de varias fuentes, incluida la política pública en el sentido mencionado anteriormente que refiere a los contratos, los juicios y las normas extranjeras. Sin embargo, solo ciertos tipos de políticas públicas, en el primer sentido, podrían ejercer un impacto en la exigibilidad y legalidad de los contratos.

La pregunta desconcertante es cómo trazar la línea entre los dos y cómo encuadrar la política pública tanto descriptiva como normativa. Descriptivamente, se ha convertido casi imposible encontrar un patrón que las cortes hayan seguido. Al encontrar contratos contra el orden público. De lo normativo, desde el punto de vista, sigue siendo una tarea difícil encontrar una teoría que deben seguir los tribunales en los casos de defensa.

La política pública se refiere a situaciones en las que los actos, por ejemplo, los contratos, se vuelven inaplicables debido a sus conflictos con una política pública deducida de la legislación o reglas hechas por el juez. Las propuestas para la funcionalidad de esta teoría son múltiples. En el área del derecho contractual, históricamente, los tribunales se han inclinado hacia tres justificaciones principales, al menos cuando los contratos son contra el derecho. Para los contratos en violación de un código penal, la

justificación fue que la política pública castiga el mal comportamiento al negarse a hacer cumplir el acuerdo.

Por otra parte, prohíbe prestar ayuda a quienes han violado un importante interés público. En tercer lugar, más relevante a actos jurídicos contrarios a una prohibición penal: es el efecto disuasorio de la doctrina de la política pública. Es necesaria una nota final sobre los contornos del público, la doctrina política. Este trabajo no aborda las situaciones en que la ley declara explícitamente lo contrario. Esto se refiere a los casos en que un estatuto declara inequívocamente que los acuerdos contrarios son nulos y ejecutables. Estos son casos fáciles, que no requieren discusión significativa y análisis. De hecho, estos casos ni siquiera pertenecen a la discusión de política pública e invocar la doctrina en estos casos parece ser una práctica errónea.

Ahora bien, en la división progresiva e integración internacional del trabajo, los gobiernos encuentran cada vez más difícil obtener la información relevante y el conocimiento sobre contextos sistémicos que necesitan para justificar las decisiones políticas, por lo que ciertos entes consultivos de expertos respaldan los resultados de investigaciones sobre la programática pública y permitir a los políticos prever los efectos de sus decisiones. Es en donde entran en juego los llamados think tanks, que combinan tanto la visión descriptiva como la normativa, mediante el uso de estudios empíricos cuya finalidad consiste en explorar los contextos sociales e influir en las decisiones en favor de un cierto punto de vista o intereses específicos, que en términos de las estrategias pueden verse a sí mismos como servicio de decisiones políticas o administraciones, o tal vez dirigirse a una comunidad de expertos o al público. La multiplicidad de cuestiones que se encuentran relacionadas con las políticas públicas, es decir, sólo las acciones tuberías o en colaboración con las autoridades públicas.

Si la filosofía en el siglo XX está marcada por el giro lingüístico respecto de la metafísica, de la misma manera la política ha experimentado un giro económico. Lo que ha tenido como resultado una serie de trabajos académicos en los que se desplazan los asuntos de moralidad de los conflictos hacia una aproximación de costo-beneficio. El análisis económico de las políticas públicas es una postura epistemológica que, por ejemplo, mediante el uso del método econométrico busca dar respuesta desde categorías como la eficiencia de las políticas públicas.

De esta manera, se entiende que la práctica de contratar entre las partes es altamente apreciada porque se asignan adecuadamente los recursos y la riqueza total de una sociedad se puede aumentar. Los precios se determinan más eficientemente a través del libre mercado, que permite la libertad de contratación entre varios actores. Sin embargo, a diferencia de algunas opiniones judiciales, los contratos no son sagrados desde la perspectiva del derecho y la economía, sino que son medios o instrumentos para un objetivo final, que es la eficiencia y el incremento de la riqueza.

Los estudiosos en este campo, sin embargo, rara vez se han comprometido con la doctrina de las políticas públicas directamente, aunque toda su área de investigación está dirigida hacia la promoción de la política pública particular de la eficiencia. Un problema relevante ha resultado ser un problema desconcertante para ellos: proporcionar justificaciones para la prohibición de ciertos tipos de contratos y actas. En otras palabras, ¿por qué deberían estar prohibidas ciertas externalidades? ¿Está prohibido que los contratos rindan sus consecuencias jurídicas normales? Tomando en cuenta las interrogantes anteriores, hay tres líneas de investigación en torno a políticas públicas concebible bajo el enfoque del derecho y la economía.

1. La política pública como protección para las partes en el contrato.

(paternalismo);

2. La política pública como protección para terceros fuera del contrato.

(externalidades negativas); y

3. La política pública como medio para la justicia redistributiva.

Sincrónicamente, se imponen consideraciones de política en el derecho contractual en dos etapas: a) cuando las partes están contratando; y b) cuando hay una disputa sobre el contrato. En la primera fase, el derecho se divide en reglas de dos categorías: reglas predeterminadas y reglas obligatorias. Lo que diferencia los dos tipos de reglas es la capacidad de las partes para contratar con terceros. Las partes pueden contratar las reglas predeterminadas, mientras que las normas obligatorias no son transigibles. Las reglas obligatorias se refieren a normas derivadas de la política pública; las partes no pueden desviarse de estas normas mediante negociaciones privadas.

Por otra parte, existe controversia sobre si las normas obligatorias producen cambios económicos. En el caso de fallas del mercado, por ejemplo, donde hay asimetría de información, las reglas obligatorias pueden fomentar la eficiencia y los objetivos distributivos. Uno de los objetos de investigación es mostrar que las reglas obligatorias tales como el pacto de buena fe no necesariamente conducen a la eficiencia o metas de distribución, especialmente debido a la discriminación de impacto dispar.

Del mismo modo, existe el escepticismo hacia las normas obligatorias entre aquellos académicos que ven a la política pública como un contrato o un “nexo de contratos. Estos estudiosos creen que las reglas obligatorias se justifican para prevenir efectos adversos sobre terceros. Por ejemplo, los contratos que dan lugar a la contaminación y los contratos que afectan negativamente a la competencia son aquellos que no deberían ser ejecutables.

Sin embargo, los contratos relacionados con los negocios o la gobernabilidad no implican efectos sustanciales para terceros y, por tanto, no debe limitarse.

La justificación de la intervención estatal no es aplicable a los asuntos corporativos. La divulgación obligatoria conduce a la eficiencia económica y al precio reducido. Sin embargo, este último estudio va al centro de la asimetría del problema de la información en lugar del primer estudio, que se ocupa del pacto tradicional de buena fe en los contratos. En otras palabras, no refuta la presunción de que algunas reglas obligatorias no necesariamente aumentan la eficiencia económica. En la etapa de ejecución, consideraciones relacionadas con asuntos públicos forman parte de la doctrina de la política pública.

Según lo discutido, la política pública se refiere a la ejecución de contratos. Hay superposiciones significativas entre las normas obligatorias y la doctrina del orden público. Sin embargo, son distintos unos de otros. Un ejemplo aclarará esta distinción: incluso si la legislatura no criminaliza la prostitución, un contrato para la prostitución seguiría siendo inaplicable. Hasta ahora nos hemos dado cuenta de que tres posibles explicaciones o escenarios se pueden encontrar en el enfoque de la ley y la economía con respecto a la cuestión de la excepción de política pública: (1) partes protegidas en el contrato; (2) proteger a terceros; o (3) avance redistributivo.

El análisis costo-beneficio es una herramienta útil para organizar, medir y pesar los beneficios netos de las opciones de políticas alternativas. El objetivo principal de este análisis es identificar la opción de política con el mayor beneficio social neto, y por lo tanto la mayor eficiencia. El análisis beneficio-costos es la piedra angular de la economía política y está estrechamente alineado con el modelo de elección racional de microeconomía. Como tal, el análisis de costo-beneficio está sujeto a los planteamientos

que se han expuesto en la tesis, incluyendo un posible énfasis en la eficiencia del gobierno. Por lo que, se introduce el proceso y las reglas de decisión para el análisis de costo-beneficio. También un modelo de decisión que puede ser útil cuando no es posible una comparación completa de los costos y beneficios que permite al analista asignar diferentes valores a diferentes grupos afectados.

El papel primordial del análisis económico es evaluar la eficiencia, pero el conocimiento de otros valores fundamentales también es importante. Los valores que definen los objetivos de una política propuesta son un buen primer paso para analizar su éxito probable, aunque este paso a menudo se pasa por alto. El segundo paso para establecer objetivos políticos es definir y cuantificar el problema que se está abordando. En cualquier tipo de análisis de políticas es importante definir la naturaleza del problema económico o social que debe abordarse y cualquier insuficiencia correspondiente en la política actual. Cualquier análisis de política convincente debe tener respuestas claras y detalladas a un conjunto de preguntas aparentemente simples: ¿Cuál es el problema? ¿Qué tan serio es el problema? ¿Cuáles son las causas del problema? Tan simple como estas preguntas, los funcionarios públicos y otros a menudo no están preparados para responderlos, es probable que los defensores de ambos lados de un tema político candente produzcan casos unilaterales para su posición en base a la evidencia seleccionada o interpretaciones sesgadas. Al elevarse por encima del argumento partidista, es importante que un analista responda a cada una de estas preguntas de manera equilibrada y exhaustiva.

El análisis económico contribuye a una formulación de políticas a través del análisis de los costos y los efectos de diversos enfoques de la ciencia política. Los efectos son medidos en términos cuantitativos, para que los costos puedan compararse y los beneficios tengan un registro, no obstante, la presencia de incertidumbre plantea dificultades para

cuantificar los beneficios, ya que hace que el impacto de las probabilidades es difícil para determinar. La incertidumbre no sólo plantea problemas para determinar los beneficios de un programa, también compromete la capacidad de análisis para determinar la efectividad de un programa, respecto a lograr sus objetivos declarados. Es decir, juzgar la efectividad de la política alimentaria es difícil cuando el contrafáctico (es decir, lo que sucedería en ausencia de la política) no puede ser determinado.

En este contexto, una visión extrema es que el paradigma de gestión de riesgos y el análisis económico en general no es adecuado para el apoyo de la política de seguridad, ya que no es factible determinar probabilidades razonables de ataque, el modelado de impactos es demasiado incompleto para ser útil, y no es posible decir cuán efectivas son las medidas para reducir las amenazas. En estas condiciones, la realización de una evaluación cuantitativa puede llevar a la adopción de medidas que infringen las libertades civiles o que están poco legitimadas, mientras que sus beneficios son cuestionables. La preocupación subyacente en esta visión extrema está muy extendida, pocos se suscriben a la vista. Ese análisis cuantitativo es inútil. Si se pueden encontrar vías para comunicar las incertidumbres evaluaciones cuantitativas subyacentes, entonces tal análisis puede ayudar a los formuladores de políticas a decidir sobre su curso de acción. Las herramientas utilizadas también proporcionan un marco para pensar sobre los problemas, es decir, el proceso es valioso, no solo el resultado, entre otras razones porque las herramientas son consistentes. En última instancia, por supuesto, ningún análisis como tal compromete a nadie de una manera particular adelante. La incertidumbre impone modestia sobre la cantidad de orientación que puede proporcionar el análisis económico, pero las contribuciones útiles son posibles si la presencia de incertidumbre se explica explícitamente.



Dada la falta de información precisa sobre las probabilidades, el análisis de la toma de decisiones debería funcionar con rangos de probabilidades bajo las cuales se elige alguna u otra línea de acción, la solidez de los programas, es decir, su efectividad bajo diferentes supuestos sobre eventos futuros, también es un indicador útil de su desempeño. Alternativamente, si no hay información sobre las probabilidades, se puede determinar qué cambio en las probabilidades se requeriría para justificar los costos asociados a algún programa. Esto al menos obliga a los tomadores de decisiones a ser explícitos en por qué se espera que el programa produzca cambios proyectados en los niveles de riesgo.

Las sociedades modernas se caracterizan por una pluralidad de estilos de vida y opiniones e igualdad de derechos con respecto a los ciudadanos con respecto al desarrollo social, estos objetivos compiten uno con el otro. La efectividad de las intervenciones y su contribución al bien público (es decir, el bien de todos) se convierten así en criterios cruciales para la toma de decisiones. Se trata de reconocer qué impactos pueden ser provocados por las intervenciones intencionadas bajo condiciones dadas, de modo que se puedan diseñar e implementar medidas, programas, estrategias y políticas efectivas.

Aunque la evaluación aspira a ser de naturaleza científica, la investigación aplicada no siempre es reconocida como una ciencia, ya que no lo hace por regla general determinar sus propios objetivos. El programa, proyecto o medida, los objetivos de la investigación (y en ocasiones también los criterios de evaluación) están predeterminados desde el exterior. Si bien la investigación fundamental puede esforzarse por obtener información de manera relativamente, cualquier tipo de investigación social aplicada, por lo tanto, también evaluación, está diseñada para resolver problemas sociopolíticos prácticos con el fin de proporcionar sistemáticamente una base para procesos de toma de decisiones no científicos. Para ello, la evaluación utiliza las teorías de las ciencias sociales, conceptos y

métodos de investigación y las reglas para recopilar datos válidos y confiables que son indispensables para la ciencia.

Las modalidades de gestión e intervención pública son susceptibles de conflicto entre sí porque hay posibles políticas para alcanzar estos objetivos (regulación, mercado, fiscalidad, producción pública, etc.). Estas restricciones hacen que el proceso de evaluación de políticas, informar el debate público sobre las principales compensaciones en juego e identificar las más efectiva.

Si el análisis teórico permite predecir en parte los efectos de las políticas públicas, se necesitan estudios empíricos para medir su impacto real. Cualquier intervención pública modifica, de hecho, los incentivos de los agentes económicos y puede suceder que estas reacciones van en contra de los objetivos iniciales. El proceso de evaluación luego se divide en varias etapas: la simulación de los efectos esperados de una política, la medición de su impacto real y evaluando su efectividad, en términos de sus costos y beneficios.

La correcta articulación de estas diferentes fases depende estrechamente de cómo se evalúan las políticas públicas, pues verificar que la implementación práctica de un dispositivo corresponde a las especificaciones definidas por sus diseñadores supone, en particular, que los beneficiarios potenciales estén informados y que los funcionarios responsables de su aplicación estén capacitados.

Esta forma de evaluación debe ser distinguida de la evaluación del impacto de las políticas públicas, es decir, su efecto sobre el equilibrio económico. Dentro de la evaluación de impacto, hay una distinción entre ex ante de la evaluación ex post. La evaluación ex ante se realiza antes de la implementación de una política y consiste en analizar sus efectos esperados, mientras que la evaluación ex-post pretende medir su

impacto real, tras su entrada en vigor. En ambos casos, la efectividad de la política estudiada se mide comparando sus costos y beneficios, potenciales o realizados.

Por fundamental que sea, la dimensión cuantitativa de la evaluación de políticas públicas no es exclusiva de otros enfoques, más cualitativos. En particular, el trabajo sociológico suele ser útil para documentar la forma en cuyas políticas públicas son percibidas por los individuos. Antes de considerar la implementación de una política pública, es necesario predecir con la mayor precisión posible los costos y los beneficios que se pueden esperar. El punto de partida para cualquier evaluación ex ante es identificar la población objetivo para la política en cuestión. Para tal efecto, usualmente se usan los llamados modelos representativos. Esta forma de evaluación se basa en una representación más o menos simplificada del universo económico dentro de qué agentes, qué se utiliza para simular, desde una muestra representativa de agentes económicos interesados (individuos, hogares, empresas, etc.), para la prevención el efecto de la política pública prevista.

En este nivel muy básico, el ejercicio de estos modelos realmente no estima costos y beneficios, pues se espera de una política pública porque se basa en el supuesto, implicaba que los individuos no cambian su comportamiento. En general, se caracteriza por un gran margen de incertidumbre, que proviene de la naturaleza reductiva de los supuestos utilizados ya inexactitud relativa de los parámetros utilizados para calibrar los modelos. El problema fundamental de la evaluación ex-post. El principal reto al que se enfrenta la evaluación ex-post es resaltar una relación causal entre la adopción de una política pública y los comportamientos económicos que busca influir. De hecho, no es suficiente mostrar que ciertos comportamientos están correlacionados con la implementación de una política para probar que los cambios observados fueron causados por esta política. El problema

fundamental de la evaluación proviene del hecho de que esta evolución contrafáctica no puede observarse.

Los criterios de evaluación se derivan principalmente del programa. En este caso, la implementación y sus impactos se evalúan a la luz de sus propios objetivos. Sin embargo, estos no son juicios de valor subjetivos por parte del investigador de la evaluación, pero los 'juicios analíticos', que deben ser intersubjetivamente verificables. El investigador, por regla general, procede investigando empíricamente los estados en las áreas objetivo del programa antes de y después de las medidas implementadas, e investigando qué cambios. Se deben atribuir a qué elementos del programa siguiendo una comparación de los hechos empíricos (estado actual) con los niveles objetivos formulados en el programa (estado objetivo), las declaraciones deductivas pueden posteriormente se derivará en cuanto a si y en qué áreas el programa implementado fue exitoso o no, según sea el caso para llegar a una evaluación concluyente.

Los criterios de evaluación pueden complementar los originales, por ejemplo, aquellos formulados por los clientes o grupos objetivo afectados (por ejemplo, relevancia política o beneficio para esos grupos). Por otro lado, básicamente no hay diferencias entre la investigación de evaluación y la investigación fundamental con respecto a la selección de un objeto de investigación o utilizando la recopilación de datos y métodos de análisis para identificar los impactos y abordar el problema de la causalidad (relaciones de causa y efecto).

La definición de criterios de eficiencia es una preocupación tradicional de la macroeconomía. Mientras, la microeconomía se ocupa del comportamiento de los agentes económicos individuales y del funcionamiento de los mercados, la tarea de la

macroeconomía es desarrollar criterios para evaluar medidas de política económica y sistemas de regulación económica.

De esta manera, tiene un elemento tanto descriptivo como normativo. Por un lado, intenta explicar cómo ciertas medidas de política económica o sistemas de regulación económica influenciar el desarrollo económico de un país. Por otro lado, se refiere a evaluar los estados sociales, es decir, averiguar si los efectos desencadenados por un determinado se cree que la acción ha aumentado o disminuido el bienestar.

La aclaración de esta segunda cuestión normativa es donde la macroeconomía hace su aporte real. En vista de esto, se enfrenta a un problema metodológico: ¿Las preguntas normativas pueden responderse científicamente? ¿No debería la ciencia limitarse a aclarar problemas de hecho? El principio de la libertad de valores exige que los científicos requieran distinguir entre declaraciones explicativas y normativas, y declarar sus propios juicios de valor abiertamente. Para cualquier método lógico que lleve a conclusiones cargadas de valor, incluye necesariamente premisas cargadas de valor. El contenido proposicional de una conclusión nunca puede ser mayor que el contenido proposicional de las premisas de donde se deriva esa conclusión.

El problema del juicio de valor se puede tratar de dos maneras: cualquiera de los dos declara las propias posiciones de valor claramente, como un prelude para derivar juicios de valor con otras declaraciones fácticas de ellos. Se intenta encontrar universalmente valor aceptable, premisas a partir de las cuales, una vez más, las conclusiones evaluativas también como afirmaciones fácticas se pueden derivar. Los representantes de la economía como Arthur C. Pigou, Vilfredo Pareto, Nicholas Kaldor y John R. Hicks tomaron la segunda ruta, es decir, creían que habían encontrado criterios de eficiencia, los cuales fueron universalmente reconocidos. Otro problema metodológico

lo plantea la escala utilizada para medir el bienestar colectivo. Probaron medir el bienestar en términos de los cambios en la utilidad experimentados por los individuos como consecuencia de los cambios en su situación económica. Al hacerlo, asumieron que era posible medir la utilidad en una escala cardinal.

Pareto resolvió por medio de un concepto ordinal de utilidad. Visto de esta manera, un individuo sólo compara la utilidad de diferentes estados (por ejemplo, dos combinaciones de bienes) en términos de "mejor", "peor" o "igualmente bueno" sin intentar evaluar la utilidad mediante un valor cardinal.

Los términos eficiencia de Pareto o eficiencia de Pareto se pueden utilizar en un sentido relativo: para significa que el estado A es Pareto superior al estado B, o en sentido absoluto, como cuando un determinado estado se designa como Pareto óptimo. Un cambio de Pareto superior cumple el criterio de Pareto (el principio de Pareto). Esto se define de la siguiente manera: cualquier cambio que ponga a un miembro de la sociedad en una mejor posición sin empeorar a alguien más es una mejora de Pareto.

En contraste, un cambio que viola el criterio de Pareto se denomina Pareto inferior. El término óptimo de Pareto se utiliza para indicar el estado alcanzado cuando una persona la posición no se puede mejorar más, excepto por empeorar a otra persona apagado. La optimización de Pareto es el estado en el que no se producen más cambios superiores de Pareto.

La eficiencia óptima de Pareto se compone de tres tipos de eficiencia subsidiaria que debe cumplirse acumulativamente en un estado óptimo de Pareto:

- (1) producción eficiente,
- (2) consumo eficiente,
- (3) estructura productiva eficiente.

En primer lugar, la optimización de Pareto significa que la producción es eficiente, esto es, que no puede aumentarse sin tener que reducir la producción de otro bien, lo que en términos de políticas públicas se entiende, dados los factores disponibles, la eficiencia en el consumo, las preferencias de los internos para estos productos varían y pueden aumentar su utilidad simplemente intercambiando bienes.

El consumo eficiente se alcanza cuando no son posibles más intercambios mutuamente beneficiosos, como muestra este ejemplo, es posible aumentar la utilidad incluso sin producción, pero sólo mientras no se haya consumido de manera absoluta sin un beneficio determinado. Finalmente, la eficiencia de Pareto también requiere una estructura de producción eficiente. Esta condición requiere una óptima coordinación de consumo y producción. Si este programa social es un caso donde la producción y distribución son eficientes, pero la utilidad de algunos agentes económicos aún podría incrementarse produciendo diferentes cantidades de los diferentes bienes, sin ningún perjuicio para la utilidad de otros agentes.

El principio de Pareto se basa en el modelo económico de libre mercado, en el que cada participante en el mercado es libre de elegir si desea o no participar en el mercado. La ley, sin embargo, tiene carácter coercitivo. Por lo tanto, el concepto de eficiencia de Pareto requiere una modificación antes de que pudiera aplicarse de manera útil a la administración pública. Esta modificación se introdujo a finales de la década de 1930 cuando el economista británico Nicholas Kaldor dirigió su atención a un problema que había ejercido la legislación.

Es una cuestión de gran importancia práctica en la ley, porque las decisiones a menudo hay que tomarse ponderando los intereses en competencia. Nicholas Kaldor y John R.

Hicks propusieron una regla de toma de decisiones colectiva para ser aplicada en ciertas decisiones.

Existe una sólida justificación económica para que el gobierno maximice el potencial de resultados respecto de las políticas tanto de alimentación como de salud y vincularlas con el diseño, estrategia, estructura, funcionamiento y alcances de los programas escolares. La salud y la educación están estrechamente vinculadas con la situación económica, en términos de crecimiento y desarrollo, políticas efectivas y eficientes en las diversas áreas podrían aumentar tanto el Producto Interno Bruto (PIB) como el ingreso per cápita.

Es instructivo establecer que estos beneficios se ofertan en contra del costo de intervenciones para abordar las deficiencias de salud y educación, como la hospitalización, profesores calificados, y programas de recuperación. También hay costos sustanciales para el sistema de salud derivados de la obesidad.

En particular, el análisis de costo-beneficio y la evaluación multi-criterio se discuten, como métodos de valoración para determinar los criterios de eficiencia, de acuerdo con nueve parámetros de comparación: eficiencia, equidad, base democrática, eficacia, estructuración de problemas, alternativas tomadas en cuenta, consecuencias políticas, amplitud y transparencia). Esta sección trata de la eficiencia, la equidad y la base democrática en el marco de análisis costo-beneficio.

La racionalidad detrás del análisis de costo-beneficio supone que cualquier individuo hace racionales decisiones sólo si agrega las ventajas y desventajas de una acción en particular, por lo que siempre se puede tomar algún tipo de mejor decisión. Por supuesto, la esencia del costo-beneficio, el análisis es que no se limita a decisiones que afectan a un



individuo, se relaciona a las decisiones sociales. Entonces, ¿permanece la característica de la racionalidad si la extendemos al contexto social?

El argumento básico que subyace al análisis costo-beneficio es que esta racionalidad no permanece, es decir, si los individuos tienen libertad para realizar su propio análisis personal con respecto a una política dada, entonces se puede agregar los resultados para asegurar una valoración social. Es el énfasis en esta visión social lo que genera muchas de los problemas en este método. Primero, ¿qué conjunto de individuos constituye la sociedad? Sólo se cuentan los individuos de la sociedad actual, por eso para este argumento, el análisis del costo-beneficio podría ser antidemocrático si se juzga en nombre de las generaciones futuras.

La noción de preferencia individual que es relevante para la compensación del principio Kaldor-Hicks (y el análisis de costo-beneficio), que de acuerdo con Bellinger (2007) es la preferencia expresada en el mercado (o que se expresaría si hubiera un mercado), y no la preferencia expresada por un voto político. Este tipo de análisis económicos se prefiere a los procedimientos políticos por diferentes razones:

1. El principio de Kaldor-Hicks declara un estado "socialmente preferible" a un estado social existente si aquellos que ganan con el cambio pueden compensar a los que pierden y aún les quedan algunas ganancias. Tal situación es consistente con una mejora de Pareto (como criterio de optimización). Si el valor monetario de los beneficios excede el valor monetario de costos, entonces los ganadores pueden compensar hipotéticamente a los perdedores y aún tener algunas ganancias sobrantes. El exceso de ganancias sobre la compensación requerida es igual a los beneficios netos del proyecto. Mientras que en el voto político, las minorías siempre pierden, ya que tienen que aceptar la "dictadura de la mayoría", en cambio la democracia económica, implementa a través del principio de

compensación de Kaldor-Hicks, compensa a los perdedores, por lo que parece mejorar la imparcialidad del proceso político.

2. Los sistemas políticos distintos de los referendos bien definidos implican la votación no tanto para los individuos como para representar el punto de vista del constituyente. El mercado, como votación económica, se considera más cercana a las intenciones de los votantes, por definición, si el votante, identificado como consumidor, no quiere algo, no compra.

3. Incluso si las consultas fueran deseables, no se pueden mantener continuamente en todas las decisiones políticas que hay que tomar. Para observar el comportamiento de los consumidores en el mercado es mucho más barato, más rápido y más fácil.

4. El uso de valores de cambio permite alguna expresión de la intensidad de preferencia en la votación: permite al individuo para decir qué tan profundamente quiere o no quiere el proyecto o bien.

En resumen, aunque Kaldor y Hicks buscaban un criterio de economía en la política, implementando el objetivo de eficiencia de Pareto, explícitamente no basado en medidas igualitarias. Consideraciones generales, la democracia económica parece funcionar mucho mejor que la democracia política. De hecho, es más fácil y con menos costos para implementar, usar más información en preferencias del individuo (es decir, intensidad de preferencia) y los perdedores son siempre compensados.

La principal idea subyacente de usar las preferencias expresadas en el mercado es que los individuos pueden compararse por medio de una propiedad común, siendo consumidores y una unidad de medida, es decir, valores monetarios que miden su disposición a pagar por un bien o servicio. Una consideración obvia es que la comparación de individuos es posible.

Elegir cualquier definición operativa particular para el valor y su valoración correspondiente implica tomar una decisión sobre lo que es relevante e importante. Entonces, no hay ninguna razón por la que este problema de existencia de una pluralidad de valores deba ser considerado un problema que puede resolverse considerando las preferencias de los consumidores como los valores sociales relevantes, pues las preferencias de uno como consumidor pueden diferir significativamente de sus preferencias como ciudadano.

Cuando uno desea preservar, por ejemplo, un monumento o un espacio natural, una cuestión fundamental: ¿hay algún recurso que la sociedad esté dispuesta a asignar a este objetivo? La sociedad puede evitar el problema económico de la “oposición entre gustos y obstáculos”. Para responder a esta pregunta se convierte el concepto de valor económico total inmediatamente relevante.

Para atribuir valores monetarios a, por ejemplo, el patrimonio histórico implica intervenir entre los valores de uso (real, opcional y legado) y no uso (existencial, simbólico, etc.). Sin embargo, uno debe recordar que el mercado solo puede tener éxito en asignación eficiente de recursos, pero no da ninguna garantía para la preservación del patrimonio cultural o natural en absoluto ni por la imparcialidad de la decisión tomada. De acuerdo al principio de compensación, el costo social de una opción de política dada se define como la suma del dinero pagada como compensación a aquellos que han sufrido daños.

En general, si las personas dañadas son pobres (o incluso no han nacido), el costo de la externalidad será bajo. De hecho, la inseparabilidad entre la eficiencia y la equidad distributiva (y, por lo tanto, la injusticia de la decisión) se puede probar fácilmente desde un punto de vista formal. El uso de la voluntad del pago en términos monetarios como una

medida de la intensidad de preferencia de los individuos sería correcto sólo si los ingresos de los individuos podrían medirse en una escala de medición de la relación, es decir, el único grado de libertad es la unidad de medida y no el origen.

La utilidad marginal del ingreso entre los individuos no es constante, por lo tanto, las diferentes intensidades de preferencia no pueden compararse, por razones objetivas, a menos que conozcamos la distribución exacta de los ingresos personales.

Ahora bien, un segundo enfoque para la evaluación de impacto es la evaluación de criterios múltiples. El fundamento metodológico básico de dicha evaluación es la inconmensurabilidad, es decir, la idea de que, al comparar opciones, una pluralidad de dimensiones y las perspectivas son normalmente necesarias, y por lo tanto hay un conflicto de valor irreducible cuando decide qué término comparativo común debe usarse para clasificar acciones alternativas.

Por ejemplo, al evaluar el bienestar urbano de varias ciudades, esto no se evalúa como bueno o malo como tal, sino más bien, bueno, malo, bello o feo en relación con diferentes descripciones. Puede ser al mismo tiempo un "buen ingreso promedio" y un "mal social", un "horizonte hermoso" y un "patrimonio cultural feo".

La idea básica de la evaluación de criterios múltiples es lograr la comparabilidad de valores inconmensurables. Desde un punto de vista operativo, la mayor fortaleza es su capacidad para abordar cuestiones políticas caracterizadas por diversas evaluaciones conflictivas, por lo que permitiendo una evaluación integrada del problema en cuestión. Siendo una herramienta de decisión, se centra en la cuestión del costo de oportunidad relacionado con la elección de cualquier opción de política, por lo tanto, la eficiencia es sin duda un objetivo importante a considerar.

A diferencia de herramientas de evaluación de la eficiencia económica, como la de costo-beneficio, la evaluación de criterios múltiples, utilizado tradicionalmente en la investigación operativa, se basa en una definición multidimensional de eficiencia, donde las entradas y salidas no se transforman en un solo parámetro de medición. Una clara ventaja de dicha evaluación es que los diferentes objetivos, como la eficiencia, la equidad o la sostenibilidad, pueden tratarse por separado. En otras palabras, cada puntaje de criterio representa el desempeño de cada alternativa, de acuerdo a cada criterio. La matriz de impacto puede ser cuantitativa, cualitativos o ambos tipos de información, mediante los métodos de valoración monetaria, por ejemplo, se basan en conceptos económicos tales como excedentes del consumidor, fallas del mercado, curvas de demanda que son solo un punto parcial de vista, ya que conectado con una sola institución: los mercados.

Desde un punto de vista social, problemas relacionados con acciones fuera de los mercados y el comportamiento de personas diferentes de la clase de consumidores también debe tenerse en cuenta. En términos de gobernanza (donde principios como la transparencia y la participación se enfatizan la rendición de cuentas) va en esta dirección. Hay que reiterar que el punto no es estar en contra de dar valor económico a los recursos naturales, al patrimonio cultural o incluso a la vida humana.

Una ubicación puede ser valiosa por su biodiversidad (medida en riqueza de especies o variedad genética), y también como un paisaje, y también tienen un valor (medido por renta diferencial, y también por el método de costo de viaje, o contingente valuación). Estos son diferentes tipos de valor. El punto es que es engañoso tomar decisiones sociales basadas en un solo tipo de valor.

Se debe tener en cuenta que, con respecto a los problemas de políticas públicas, pueden considerarse como métodos competitivos solo si todas las consecuencias de una decisión política pueden ser correctamente transformadas en valores monetarios.

Tratar con el objetivo de la eficiencia de una manera adecuada. Así es posible concluir que ambos métodos son de naturaleza complementaria, el análisis costo-beneficio sólo se utiliza en modelos basados en la utilidad de un tipo completo, como consecuencia, la completa compensación y la independencia de las preferencias son siempre asumidas. En el de evaluación de criterios múltiples, existen varias reglas de agregación matemática; modelos completamente diferentes se pueden utilizar. Esto hace que la evaluación de criterios múltiples sea más flexible pero también más confusa ya que se debe elegir un método y los resultados finales. Por otro lado, este problema de "incertidumbre del método" también está presente en el análisis costo-beneficio, ya que existen diferentes técnicas de valoración y reglas de agregación (Urrunaga, Hiraoka y Risso, 2014).

La percepción pública de la relación entre alimentación, riesgo y la salud se ha tornado de especial atención, sobre todo por la situación de un gobierno paternalista que está a debate. La necesidad de tomar a la opinión pública ha demostrado cómo los medios de comunicación influyen en el comportamiento social, que sirven para entender las percepciones del público.

El término "percepción pública" es difícil de definir. De acuerdo con una definición instrumental o pragmática es el tipo de información obtenida como resultado de una encuesta de opinión pública, o sea, la visión global de un grupo de personas (usualmente una muestra seleccionada al azar) a quienes se les pregunta directamente lo que piensan sobre temas o eventos particulares. Las respuestas a las preguntas estructuradas se pueden

grabar y analizado en términos simples y cualitativos como una especie de “opinión instantánea” en un momento dado en el tiempo.

Sin embargo, la relación entre las respuestas dadas a la encuesta y cualquier otra opinión es polémica. Claramente no hay formas directas de acceder a las creencias verdaderas y justificadas de los miembros del público en toda su complejidad. Hay formas de establecer precisión en los cuestionarios para minimizar sesgos y evaluar la validez, más significativamente, la percepción de un individuo, en un tiempo determinado, no son necesariamente representativas de sus puntos de vista en otros momentos, o en otros contextos. Las creencias no son simplemente el resultado del conocimiento lineal, pues la percepción implica la comprensión y el discernimiento, e incluye un elemento de volición y acción.

El conocimiento y la experiencia operan dentro de diversos marcos sociales, incluyendo la naturaleza y grado de confianza de la gente en expertos científicos y autoridad. Siendo este el caso, el proceso de captación de percepciones públicas y sus resultados concomitantes a través de la investigación tiene que ser correspondientemente compleja. Uno de los serios desafíos que enfrentan los gobiernos, las agencias y otros actores políticos es que no participa en una investigación de tal profundidad. Se requieren indicadores razonablemente fiables. De la percepción pública y de los factores que afectan a los públicos, a confianza, junto con los métodos de captura e interpretación de dichos indicadores. Estos métodos deben ser asequibles y para producir resultados dentro de plazos razonablemente cortos.

El riesgo es una de las áreas clave de la percepción pública en la que los responsables políticos necesitan información. Percepción pública del riesgo. Es un tema de considerable interés y urgencia para la arena política en todo el mundo industrializado. En los círculos

académicos, la expansión de la literatura del consumidor y el riesgo, se cita como evidencia de las crecientes crisis de la modernidad porque el público cada vez más desconfía de la capacidad de los gobiernos u organismos internacionales para gestionar, en este sentido, una sensación de fragmentación y el crecimiento de los extremos pluralistas.

Dado que la detección de riesgos se basa cada vez más en la evaluación de expertos, su gestión en el seguimiento profesional y la regulación, la gente común está en gran medida excluida del proceso, lo que contribuye a la desconfianza pública: el sistema alimentario cada vez más sofisticado. Se basa en procesos que pueden aumentar inherentemente el riesgo. Además, el éxito del sistema alimentario moderno en proporcionar una abundancia segura de alimentos variados y de alta calidad ha dado lugar a un aumento.

Las expectativas de los consumidores, incluidas las de calidad y la seguridad, los niveles de seriedad que los consumidores atribuyen a tales peligros "puede ser muy diferente de los calculados por los científicos, que pueden percibir una jerarquía bastante diferente de riesgos. Si son responsables de los hogares, la compra y preparación de alimentos o no, todos los consumidores. Los riesgos contra otros conjuntos de beneficios, incluyendo menos tangibles, aspectos de la identidad cultural y social, así como el gusto, placer y conveniencia. Un avance potencialmente útil en el pensamiento actual sobre el dislocación entre evaluaciones públicas y periciales del riesgo es el desarrollo de la investigación sobre lo que se investiga los sistemas públicos de creencias sobre el riesgo vulnerabilidad desde la perspectiva que las percepciones públicas no son irracionales o ignorantes y necesitan corrección por más información; más bien, son vistos como



coherentes Y racional en cuanto a los contextos sociales y culturales en el que se llevan a cabo.

Ahora bien, El profesor Robert D. Cooter, trabaja como línea de investigación el AED (en inglés Law and Economics Analysis), a través del cual estudia la relación entre derecho y economía para explicar los efectos económicos de las instituciones jurídicas en la sociedad. En el año 2011 publicó un libro que lleva por título Solomon's Knot. How Law can end the poverty of nations?, en el cual expone las razones jurídicas por las cuales un país puede transformar su economía en beneficio no sólo de sus finanzas públicas, sino de la población en forma incluyente.

Inicia con el caso de China, economía perteneciente al grupo BRICS, para explicar la idea central del texto: que el crecimiento sostenido de los países en desarrollo se produce por las innovaciones en mercado y de las organizaciones de los empresarios en el contexto del respeto al derecho. Así, la reunificación interdisciplinaria entre economía y derecho sirve para comprender el problema de la pobreza, no sólo las causas y los efectos, sino cómo el derecho ha sido el instrumento que se ha usado para generar una distribución equívoca del ingreso y cómo también puede utilizarse para promover el desarrollo económico en los países.

El primer apartado de la obra está dedicado a la descripción de la teoría económica y su aplicación diferenciada en cada uno de los países. Hace una comparación entre las tasas de crecimiento de Estados Unidos y China, para llegar a este argumento (2011: 11):

“From the perspective of two centuries, the wealth of the richest countries has risen above the poorest like Mount Everest rising above the Ganges Plain. The gap in wealth opened because the richest countries grew richer, not because the poorer countries grew

poorer. Most poor countries today are somewhat richer relative to their past and much poorer relative to the rich countries of the contemporary world.”

Al final del primer apartado, explica que, en países con instituciones jurídicas débiles, la cooperación económica se suscita solamente entre familiares y amigos; es decir, el derecho excluye, a través de sus normas, a la mayoría de la gente por no tener “conocidos” para ascender en sus ingresos. Para entender mejor el problema, pone como ejemplo a México, respecto a la relación contractual inequitativa entre los derechos de una institución que se dedica al préstamo (Ricardo Salinas Pliego) y el deudor pobre que consume productos o dinero para que al final no pueda responder por el crédito y regrese los bienes o se le embargue.

En el segundo realiza un análisis cuantitativo del crecimiento económico entre los países desarrollados y las economías emergentes; la situación actual mantiene la brecha entre países ricos y países pobres, pero lo complejo es que ambos bloques han crecido de una manera discontinua. En este sentido, no se puede determinar la causa eficiente ni los efectos de la relación derecho y crecimiento económico, pues variables macroeconómicas como el Producto Interno Bruto (PIB) y el Estado de Derecho, necesitan reexaminarse en categorías como la protección de la propiedad, el cumplimiento de los contratos, la eficiencia en la interpretación y aplicación de las leyes, etcétera.

Los factores o variables que pueden causar el crecimiento económico son: demografía, geografía, la educación, salud, cultura, religión, etcétera; pero la innovación empresarial es una causa próxima que necesita del derecho, en específico el relacionado con la propiedad, los contratos y los negocios. El financiamiento para la creación innovadora requiere de un derecho eficaz que controle el comportamiento de los agentes

económicos no un derecho de primer mundo que exprese elevados ideales; pero, ¿Cómo hacer un derecho eficaz?

### **5.3 Las bases de datos**

La definición de una base de datos como una colección de obras independientes, datos u otros materiales organizados de manera sistemática o metódica e individualmente accesible por medios electrónicos o de otro tipo prácticamente cualquier tipo de datos imaginables, incluidos los siguientes: revistas o periódicos, enciclopedias, informes jurídicos, directorios, catálogos y, según las circunstancias, también ciertas páginas web, libros de texto que contienen una selección de diferentes materiales, obras multimedia, una biblioteca o datos geográficos. Dada la proliferación de software de bases de datos informáticas que opera dentro de una nube en un entorno informático, la primera distinción digna de destacar es que los programas, utilizados para crear u operar una base de datos, no están protegidos.

Sin embargo, hay algunos asuntos que aclarar sobre este punto a partir de la definición amplia se podría interpretar que los datos que se almacenan dentro de un programa de computadora determinan el propósito de los datos dentro del programa de computadora. Si los datos están ahí para ayudar al software a funcionar correctamente en lugar de instruir o informar a una persona, entonces no debería estar comprendido en el ámbito de aplicación sobre bases de datos. Por lo tanto, si tenemos que analizar este requisito con la justificación de la definición de una base de datos, luego parece lógico que la intención sobre bases de datos estuviera relacionada a aquellos materiales que pueden sostenerse por sí mismos.

Se deja claro que las obras independientes, los datos u otro material como tal no es parte de la definición sino más bien las "colecciones" de esas obras independientes, datos

u otros materiales. Este término incluye colecciones de literatura, arte, música o material como textos, sonido, imágenes, números, hechos y datos y excluye explícitamente obras independientes como una grabación, un audiovisual, obra cinematográfica, literaria o musical.

El elemento independiente debe interpretarse como "conceptual o lógicamente independiente" en oposición a la noción de "físicamente independiente". Este último sugiere la idea de estar físicamente separado del trabajo. Por esta razón, piezas unificadas de obras como películas, videojuegos multimedia y los programas de computadora<sup>76</sup> están excluidos del concepto de base de datos porque cumplen su propósito como un todo y no están destinados a ser accedidos individualmente. Sin embargo, una lista de películas, videojuegos y programas de computadora puede, por supuesto, disfrutar de derechos de base de datos. Sin esta prueba, la definición de una base de datos sería demasiado amplia y habría un conjunto de derechos de propiedad intelectual superpuestos a la explotación comercial es más difícil ya que habría más capas de protección por aclarar.

Desde la perspectiva de una investigación situada, una de las bases de datos preferidas son los que arrojan las encuestas de todo tipo particulares y oficiales como las del INEGI, CONEVAL, ONU, UNESCO, etc. Aunque los números por si mismos no nos dicen mucho, pues además de saber interpretarlos debemos saber implementarlos pues muchas son las técnicas de la estadística de ser sectorizada, estratificada, aleatoria etc.

El tema es que al día de hoy solo existen muchos números cuya única coincidencia es hacer evidente la falta de resultados en el combate a la pobreza, entonces ¿Para qué seguir midiendo algo que se ve a diario? Es por ello que, la creación con ayuda de las tecnologías de la información de un padrón único de beneficiarios que permita en tiempo real evaluar el desempeño y los logros de los programas sociales, para poder tomar mejores decisiones,

pero además y en un sentido fundamental hacer del conocimiento público de los números que arrojan de manera homologada dichos programas, que las bases de datos sean públicas para que dejen de utilizarse con fines distinto a los que motivaron su creación, que no haya personas muertas, o duplicadas en los padrones, y que cada peso que se invierta llegue a su beneficiario.

Dirección General de Bibliotecas UAQ

## **6. TRANSPARENCIA Y ESTADO DE DERECHO**

### **6.1 El concepto de Transparencia**

La transparencia es un elemento importante en las políticas y leyes de contratación pública. Particularmente, dada la naturaleza socialmente significativa del complejo sistema, se hace necesario para el uso apropiado del dinero público por todas las instituciones y empresas comerciales definidas como "poderes fácticos", por eso, los principios básicos que rigen dicho gasto deben estar bien definidos y un elemento central de estos principios es la transparencia. El sector público puede influir en la estructura del mercado, pues afecta el proceso competitivo entre sus agentes e influye significativamente el comportamiento económico de los participantes en los procesos de adquisición.

Como regla general, los poderes fácticos o factores reales de poder confían en el entorno competitivo de la contratación pública para lograr el uso más eficiente de sus presupuestos. Están interesados en comprar productos a precios bajos y de alta calidad, ya que sus recursos suelen ser más limitados que las necesidades que deben cumplirse. En una economía de mercado, una competencia efectiva, el proceso puede conducir a precios más bajos o de mayor calidad, o más innovación en los bienes o servicios ofrecidos.

El principio de transparencia tiene que ver principalmente con la cantidad de información proporcionada en órdenes y procedimientos y la publicidad de las acciones y omisiones de las autoridades. Algunas percepciones sobre dicho principio es su rigidez para definirlo y que se limita a la publicidad. La transparencia se ve generalmente como el concepto de garantizar la apertura y la publicidad en las diversas etapas de un proceso, para permitir a los particulares y las autoridades de supervisión observar su progreso y determinar características en las licitaciones y adjudicaciones para estar en satisfacción de que el proceso se llevó a cabo legítima y justamente. Otros conceptos paralelos al de

transparencia amplían las funciones del principio para garantizar un entorno competitivo, como la capacidad de controlar la implementación de adquisiciones y también el acceso a la información como una medida anticorrupción.

Las funciones de transparencia se destacan y analizan a continuación, separando las funciones generales de este principio y el papel que desempeña como principio en los procesos administrativos, donde su origen, evolución y el cambio de las prioridades en cuanto a su uso se comentan más a fondo. El análisis detallado de la transparencia y su vínculo con la política anticorrupción comparando las normas de transparencia en los sistemas de contratación de los Estados nacionales, confronta enfoques observables en la promulgación de normas imperativas para garantizar la transparencia con el objetivo de limitar la corrupción, tratando el principio más bien como un deber jurídico, y proporcionando otros parámetros para lidiar con el comportamiento corrupto.

Es por eso que se realiza una descripción del enfoque a la transparencia y señala el camino hacia una reflexión más profunda sobre los aspectos de las leyes que proporcionan inherentemente la máxima transparencia de los procedimientos para la adjudicación de contratos, pero no logran reducir la prevalencia de corrupción, a menudo brindar más oportunidades para eludir las reglas de competencia leal la conexión entre la transparencia y la adjudicación de los contratos de contratación pública, que busca comparar y determinar las manifestaciones y diversas aplicaciones de este principio.

Es por eso que, el núcleo del principio de transparencia, su "historia", los elementos básicos, así como los objetivos que pretende alcanzar en diversas esferas de la vida son estructurados. Para la naturaleza y las consecuencias de la presencia del principio de transparencia en contratación pública a analizar, su origen en un sentido global y su significado, como elaborado en teoría. El establecimiento del principio y su evolución, así

como los problemas relacionados con su definición, proporcionarán una visión más clara y una comprensión de los problemas que este principio surgió en respuesta al campo de la contratación pública.

Durante los tiempos de desconfianza definitiva de las políticas gubernamentales, la inestabilidad frecuente del mercado y el aumento de la corrupción a fines de la década de 1990, la sociedad parecía tropezar con una panacea para combatir prácticamente todos los conflictos mediante el principio de transparencia. En todos los Estados nacionales y en todos los niveles institucionales, la transparencia presente irregularidades. Pero, ¿Qué implica exactamente este principio? ¿Cuál es su contenido real? ¿Cómo debería ser aplicado? y si ¿Es realmente el mejor instrumento para combatir la corrupción? son preguntas que no pueden responderse con ningún nivel de certeza.

La dinámica de integración ente Estados nacionales aumenta el riesgo de las acciones de una nación en política o economía que afecta a otras naciones y organizaciones internacionales. Por otro lado, la integración permite que las prácticas gubernamentales exitosas sirvan como ejemplos para otros. Por lo tanto, la experiencia de una nación tiene sentido axiológico para otro Estado. En algún momento (es decir, la última década del siglo XX, siendo el punto en que la sociedad se despertó con el concepto de transparencia), los países comenzaron a desenmascarar gobiernos y legislar para exigir publicidad y apertura en todos los niveles de las actividades institucionales.

A medida que el velo que ocultaba la corrupción, el lavado de dinero, la no competencia, la discriminación y todas las demás quejas de la comunidad mundial comenzaron a ser lentamente abierta, la sociedad maduró para respetar la información y proteger el derecho a recibelo. El simple deseo de estar socialmente informado comenzó a transformarse en normas y obligaciones codificadas destinadas a garantizar la



disponibilidad y accesibilidad de información adecuada, así como la supervisión y exposición de las acciones de las autoridades a nivel internacional, nacional, regional, local y municipal.

La transparencia se asocia más a menudo con un instrumento confiable: "Una mayor transparencia reduce la incertidumbre" y "descentraliza el poder global al romper el monopolio de los gobiernos sobre la información y al empoderar a las Organizaciones No gubernamentales (ONG's) y ciudadanos. La creciente importancia del principio de transparencia aparece en el ámbito internacional derecho económico, relaciones comerciales entre instituciones estatales y empresarios privados, políticas antisoborno, protección del medio ambiente, lucha contra el terrorismo y muchos.

El papel cada vez más importante de la transparencia en nuestro siglo es que sirve al derecho máspreciado del público (internacional): conocer y estar al tanto de los hechos y las circunstancias que influyen en ellos. La opinión sobre la nueva consigna a la transparencia, se centra en estos elementos del principio que consideran el acceso a la información como el derecho de la sociedad a recibir activamente Información comprensible, completa e indiscutible sobre todos los aspectos de la vida y para defender sus derechos e intereses.

Así como la transparencia no tiene una definición única aceptada en teoría y práctica, sus características y funciones inherentes se entienden y complementan de manera diferente hora. La razón de esto es nuevamente la ambigüedad con respecto a su papel en el gobierno, de cada Estado, así como en las diversas esferas de la actividad estatal. Por otro lado, como es demostrado por los diversos métodos que los escritores han adoptado para definir la transparencia, algunos han asignado expectativas más moderadas sobre su

impacto en la sociedad civil sociedad al principio, mientras que otros amplían seriamente su alcance.

Por supuesto, como se señaló anteriormente, la transparencia no está ni podría estar asociada con la simple provisión de información para un proceso particular dirigido por una institución pública, a pesar de que esta es una parte básica e integral de su esencia. Las principales características de la transparencia, se puede clasificar en dos flujos a los que pertenecen sus funciones más reconocibles:

(i) Características representativas: suministro de información; legitimidad de las instituciones estatales, lo que demuestra la voluntad política de apertura en la gobernanza; fortalecer la relación entre las instituciones estatales y el público; y

(ii) Características de control: permiten el monitoreo de las acciones de todos los gobiernos cuerpos; claridad con respecto a los derechos y obligaciones de las instituciones individuales; permitir que el público participe en la toma de decisiones de los organismos gubernamentales; herramientas anticorrupción contra la manipulación de la trastienda en detrimento de sociedad.

Estas características principales de la transparencia también sirven para medir el nivel de democracia en una sociedad. A menudo se cree que cuanto más desarrolladas están las instituciones de publicidad de un gobierno, más desarrollada está la sociedad también. La transparencia es dictada por el interés público, que las actividades de todos los organismos estatales se realicen para bien público: efectiva y económicamente sostenible. La clasificación de las funciones de transparencia en función de estas dos características fundamentales. Debido a la complejidad de la transparencia y al hecho de que cubre diferentes tipos de actividades que sin embargo constantemente se condicionan el uno del otro (Puente, 2017).

La transparencia es un concepto multidimensional. En esta investigación, se analiza la cuestión del libre acceso a la información como regla y como principio general, la administración pública debe ser transparente y abierta, sólo excepcionalmente los asuntos deben mantenerse secretos o confidenciales, como los que realmente afectan la seguridad nacional. Del mismo modo, los datos personales no deben divulgarse a terceros.

El libre acceso a la información pública siempre ha propiciado el debate y generado controversia, probablemente más que otros aspectos del gobierno contemporáneo y la administración pública. Este concepto generalmente significa tener acceso a archivos o información en cualquier forma, para saber qué está haciendo el gobierno. La reforma administrativa está directamente relacionada con el desarrollo democrático de la sociedad.

En este sentido, la apertura y la transparencia son conceptos clave de reforma de la administración pública; su importancia tiene una doble naturaleza: ambas son norma e instrumento. Como norma, la transparencia y la apertura son parte de los sistemas de valores de la democracia liberal y de los derechos humanos, que establecen el derecho de los ciudadanos a saber lo que está sucediendo en el sector público y para que el deber del gobierno sea transparente y abierto. Como instrumento, se esfuerza hacia una mayor eficiencia y efectividad, obligando a los gobiernos estar más atentos para soportar el escrutinio público.

Los gobiernos de todo el mundo enfrentan crecientes demandas de apertura y hacer que sus procesos de toma de decisiones sean más transparentes y accesibles a sus ciudadanos. El derecho de acceso a los documentos es una dimensión importante de la transparencia. Los gobiernos están sujetos, especialmente debido al hecho de que los procesos de leyes y políticas parece ser engorroso y se percibe que toman una cantidad excesiva de tiempo. El principio de libre acceso a los documentos administrativos se ha

convertido extremadamente extendido, siendo considerado como una condición previa y práctica estándar para un buen funcionamiento de las democracias, pues uno de los proyectos constitucionales más fascinantes del mundo en la actualidad, también enfrenta desafíos con respecto a la relación entre la autoridad pública y el ciudadano, pero de una manera que es bastante diferente de lo que estamos acostumbrados en el contexto de los estados nacionales.

Como regla de enfoque liberal, cualquier persona tiene derecho a solicitar información de una autoridad pública, para que ciudadanos, no ciudadanos y personas jurídicas, las entidades pueden beneficiarse igualmente de estas disposiciones de la ley. La distinción entre información pública y documento público, es evidente que el alcance más amplio de cualquier legislación sobre acceso a la información, desde el punto de vista del solicitante, es asegurado al otorgar acceso a "información pública", no a "documentos públicos" porque de esta manera la autoridad pública está obligada a proporcionar información pública incluso cuando está encerrada en un documento no del todo abierto al público o, lo que es más importante, busque la información que no encerrado en un solo documento o hacer un nuevo documento con el propósito de la solicitud. Sin embargo, algunas restringen el acceso solo a la información estructurada en un documento existente, sin posibilidad de solicitar la compilación de un nuevo documento a los efectos de la solicitud.

Hay dos desarrollos diferentes que tienen lugar bajo el enfoque de transparencia: por un lado, los documentos divulgados en línea ya se consideraban dentro del dominio público y al publicarlos en línea simplemente estarían fácilmente disponibles para una amplia variedad de usuarios. Posteriormente, estos documentos se publican en otros lugares. Por otro lado, varias instituciones han comenzado a desarrollar registros que incluyen documentos en una etapa temprana del proceso de toma de decisiones y no

publicados en otro lugar. Los registros son más probables que ofrezcan un vistazo al funcionamiento interno de los organismos.

Una tensión similar se encuentra en las discusiones en torno a la transparencia administrativa consiste en que la maquinaria burocrática debería ser transparente para conectar el poder ejecutivo con los ciudadanos y aumentar responsabilidad, pero, al mismo tiempo, el secreto administrativo puede ser necesario para proteger los intereses privados y públicos.

La transparencia administrativa requiere tres elementos principales: (1) conocimiento de las actividades de los organismos públicos, (2) comprensión de las decisiones tomado por organismos públicos, y (3) la posibilidad de que los ciudadanos se involucren en el proceso de toma de decisiones administrativas por medio del acceso a la administración

Los documentos son una herramienta para lograr la transparencia administrativa. Con un paquete relativamente temprano de reformas administrativas que giraba en torno a la transparencia administrativa, las leyes en México han tratado de ser pioneras en este asunto a nivel de principios. Aunque la transparencia administrativa sólo se ha consagrado en una disposición constitucional, en la legislación federal y local reglamentaria se ha entendido el acceso a los documentos administrativos como derecho fundamental otorgado a los ciudadanos en el ejercicio de la libertad. En la misma línea, los organismos públicos han sido evaluados con referencia a la implementación de sus mecanismos de transparencia.

El principio de acceso a los documentos administrativos ha crecido con el tiempo, reduciendo el alcance real de la libertad de información. En este sentido, la fragmentación de los regímenes especiales puede generar más confusión que transparencia. El acceso a la información se otorga previa solicitud. Hay un par de requisitos relativos a la solicitud.

En primer lugar, una solicitud debe presentarse por escrito. El término "solicitud escrita" se interpreta ampliamente hoy en día, pero generalmente abarca cartas, correos electrónicos, faxes y formularios web. Las razones prácticas son la base para el requisito de una solicitud por escrito.

Las autoridades administrativas son libres de dar efecto a una solicitud realizada, pero en este caso un derecho la apelación no está garantizada. En segundo lugar, la solicitud debe mencionar claramente el asunto en cuestión y, cuando sea posible, los documentos administrativos pertinentes. Finalmente, la solicitud debe dirigirse a la autoridad administrativa competente. Sin embargo, si la solicitud se dirige a un nivel de gobierno que no tiene el documento en su poder, la autoridad tiene la obligación de remitir al solicitante a la correspondiente autoridad.

Específicamente para documentos administrativos de naturaleza personal, se requiere además que el solicitante demuestre que tiene el interés directo relevante. Para todos los demás documentos, el solicitante puede hacer una simple solicitud sin tener que mostrar tal interés. Esto significa que la solicitud se puede presentar por carta, por fax o por correo electrónico, incluso en plataforma digital. Además, la solicitud también puede hacerse oralmente en sitio. En este caso, el solicitante debe completar un formulario. Si es necesario, el personal ayudará al solicitante a hacerlo.

Con respecto al contenido, la solicitud debe indicar claramente el tema en cuestión y, si es posible, los documentos ejecutivos relevantes, así como el nombre y la dirección de correspondencia del solicitante. El último requisito sólo es necesario para permitir que la instancia responda al solicitante. Para este propósito, una dirección de correo electrónico es suficiente. Esto ha sido criticado en la práctica porque no garantiza la identidad del autor de la solicitud. El solicitante también debe mencionar el preferido operador en el

que se proporciona la información. Sin embargo, este es un requisito no obligatorio. El solicitante tiene que demostrar su identidad y, en su caso, el hecho que recibió el consentimiento de la persona de quien la información deriva, si la solicitud se refiere a la vida privada, comercial confidencial o información industrial o información proporcionada voluntariamente por un tercero sin estar obligado a hacerlo y que está explícitamente etiquetado como confidencial por el tercero, sólo en el caso de información de un personal la naturaleza debe mostrar el solicitante el interés personal necesario. Finalmente, la solicitud debe dirigirse a la instancia pública que posee el documento. Sin embargo, si la instancia que recibe una solicitud sí no tener los documentos en cuestión, la instancia debe reenviar la solicitud lo antes posible a la instancia que probablemente posee esos documentos.

La autoridad informará al solicitante por qué la solicitud es manifiestamente irrazonable o formulado de manera demasiado general (ver más abajo cuando discutimos las varias excepciones) En la medida de lo posible, también debe indicarse Lo que se requiere con respecto a la información solicitada para poder para cumplir con la solicitud.

Las autoridades administrativas deben tomar la decisión de otorgar o rechazar el acceso a documentos dentro de un cierto período. La decisión de otorgar o rechazar El acceso tiene que ser razonado. Si no se ha tomado una decisión dentro de este período específico, la solicitud se considerará rechazada.

En algunos casos, se puede denegar el derecho de acceso a la información. En general, hay tres tipos de excepciones: (i) excepciones relativas, (ii) excepciones absolutas y (iii) excepciones opcionales por las cuales la autoridad puede elegir si se aplica o no excepción. Común a todas estas excepciones es que la divulgación parcial requiere precedencia sobre una negativa general a proporcionar acceso a un administrador documento. Sin embargo,

con excepciones obligatorias, la autoridad está obligada rechazar el acceso si la excepción es aplicable. Los tres grupos de excepciones tienen que ser interpretados de manera restrictiva.

El primer grupo de excepciones es relativo, mientras que el segundo grupo de excepciones es absoluto. Excepciones absolutas conducen a una denegación de la solicitud si el interés protegido se ve afectado incluso en el más mínimo grado, considerando que las excepciones relativas solo conducen a una denegación si el interés protegido prevalece sobre el interés de divulgación. Por lo tanto, en el caso de excepciones relativas, la autoridad administrativa tiene un margen de discreción para determinar qué intereses prevalecen. Sin embargo, la autoridad administrativa siempre debe examinar si existe un riesgo real para el interés protegido (en el caso de excepciones absolutas) o si el interés protegido prevalece sobre el interés de divulgación (en el caso de excepciones relativas). Esto significa que una excepción no se puede aplicar automáticamente. La autoridad administrativa debe investigar la aplicabilidad de las excepciones para cada solicitud y dar información concreta, razones por las cuales no se puede dar acceso. Según el segundo grupo de excepciones, el administrativo la autoridad, federal u otras, rechazará una solicitud de acceso a un documento administrativo si el interés de divulgación pone en peligro uno de los siguientes intereses específicos: vida privada y secreto.

### **6.1.2 La noción “Estado de derecho”**

La relación entre la teoría y la práctica es un tema persistente en los estudios sobre el derecho y la política, ya que no son objetos físicos sino cognitivos, por lo que, es precisamente difícil atribuir las condiciones de posibilidad como marca divisoria entre ambas. La teoría es la búsqueda continua de concepciones abstractas normativas y descriptivas, por lo que se convierte en una condición de fondo para la práctica. No es la



observación separada del objeto, sino que da forma a los contornos, a diferencia de las obras literarias o de las representaciones teatrales, tanto el derecho como conjunto ordenado de normas normativo como las decisiones políticas tienen efectos concretos, como marco de justificación.

En el paradigma positivista, la teoría debería ser poco más que la escritura creativa, las visiones teóricas se pueden utilizar para influir en la legislación, pero no deben informar juicios antes de estar incorporados en el cuerpo del derecho positivo. En particular, la distinción normativa entre teoría y práctica es válida para los funcionarios legales, el Estado de Derecho es el principio de que un funcionario debe hacer cumplir la ley incluso cuando es injusto en su opinión confiada, moralmente equivocado, o mal orientado como una cuestión de política.

Algunas de estas epistemologías han tenido más éxito que otras, agrupación en torno a escuelas de pensamiento o mentores intelectuales, de acuerdo con la definición de paradigmas y tendencias, han ejercido un poder considerable. Sin embargo, el mecanismo sigue siendo el mismo, independientemente de la escala de influencia. Al describir el mundo en los conceptos y supuestos de la epistemología social, las teorías sugieren lo que es aceptable hacer en una práctica de ley. Un sistema legal no funciona sobre la base de una teoría coherente sino a menudo tiene muchas de estas suposiciones de fondo no reconocidas. Una afirmación teórica interactúa con la estructura de justificación prevaleciente. A través de dos movimientos diferentes de construcción y erosión. Sobre el Por un lado, las teorías pueden construir nuevas narrativas y tratar de reemplazar las antiguas.

Por ejemplo, hay enfoques que sugieren que la ley global debe referirse a una comunidad global de la humanidad como su marco de justificación. Por otro lado, las

teorías podrían simplemente erosionar los marcos antiguos sugiriendo su insuficiencia para futuros retos. En lugar de proporcionar un modelo alternativo de razonamiento, los enfoques también podrían (meramente, críticamente) sugerir que entender el derecho internacional en términos de estados nacionales es insuficiente. En el primer caso, La teoría trata de construir un nuevo marco de justificación. En el segundo caso, simplemente erosiona las narrativas prevalecientes. A menudo, pero no siempre, la teoría combina ambos movimientos.

El pensamiento jurídico está en correlación con la teoría política porque interactúa con los marcos de justificación que son un requisito para cualquier práctica del derecho a través de los movimientos de construcción y erosión. Promueve un debate sobre la organización social humana, en el que se fusionan y reflejan las ideas de diferentes disciplinas. Sin embargo, el subtítulo de este libro se refiere a pensamiento jurídico en lugar de teoría jurídica. La razón de esto es que esto permite una mayor precisión conceptual: lo que se acaba de decir no es válido.

La normatividad legal está cegada para poner la función de poder en el foco de observación. Este punto de vista es prominente en los enfoques realistas en las relaciones internacionales. No atribuye ningún papel a los marcos normativos de justificación. Más bien, apunta a explicar la normatividad legal con la racional búsqueda del interés propio, mientras que los argumentos de valores o moralidad pueden ser descuidados.

El pensamiento legal, en contraste, es el reflejo de la compleja interdependencia de la ley con la totalidad del espacio social, con su interacción de poder, cultura y normas legales. Intenta establecer un camino intermedio entre estos dos patrones. Ni en su alcance ni en su noción de "pensamiento" es este enfoque nuevo. A pesar de que su oposición ha sido particularmente, poco más que una curiosa excepción en la historia de las ideas, que

el pensamiento legal internacional es un discurso que comienza en su forma moderna con Maquiavelo, donde el mundo medieval del orden, dominada por la idea de una ciudad religiosa y una monarquía universal, cede a una noción de estado como mancomunidad con intereses frente a otras entidades de la misma naturaleza. Para pensadores anteriores, como Agustín o Santo Tomás de Aquino, lo que consideramos como doctrinas jurídicas fueron teológicas o cuestiones éticas. El inicio conceptual del estado moderno con Maquiavelo abrió la posibilidad de traducir estas preguntas al lenguaje del derecho positivo, de acuerdo con la doctrina de Vitoria y Suárez. Asimismo, como consecuencia de esta génesis entre disciplinas académicas. El pensamiento jurídico internacional ha combinado becas jurisprudenciales sobre la dimensión interna de la ley de la normatividad con una visión.

La sociedad en su conjunto, sólo después se ha canalizado este discurso en el ámbito académico, disciplinas que aislaron originalmente a los pensadores entre sí en para clasificarlos en cánones académicos. La percepción actual de la historia, el pensamiento jurídico internacional a menudo se estructura a través de las tradiciones. Por ejemplo, la academia se refiere a Gentili, Grocio y Vattel, Maquiavelo, Bodin, Rousseau y Montesquieu son pensadores de la política.

En esta forma, el pensamiento legal es un discurso que tiene lugar entre los límites de las disciplinas académicas. No pertenece enteramente a cuestiones políticas o filosofía moral, y no es la teoría jurídica en el sentido clásico del término. No es meramente la observación externa del derecho, y es más que un curso en método, más bien, es una esfera discursiva distintiva lo que se refiere con las particularidades de la organización social humana. La fuerza de este discurso se materializa en particular en el debate sobre el derecho global. La agitación del estado nacional a través de los efectos de la globalización

y la digitalización estimuló el pensamiento en cuanto a los fundamentos de una tradición centenaria, el elemento jurídico global más allá del Estado. Desde el último cuarto del siglo XX, el modelo de estado de derecho ha llegado a ocupar una cantidad cada vez mayor de espacio discursivo, cada vez más, se alega, el imperio de la ley es clave.

El concepto “estado de derecho” es de cuño alemán, adoptado en México en el proceso de recepción académica y oficial de mediados del siglo XIX; su expresión lingüística (Rechtsstaat) fue utilizada por primera vez en los años treinta de ese siglo por Robert von Mohl y no tiene traducciones ni significados exactos en otros idiomas. Los primeros propagadores del concepto no fueron anatomistas legales, pero los proto-liberales en general, muchos influenciados por Kant, buscando establecer un orden de ciudadanos iguales ante la ley, cuya autonomía personal y propiedad estaban protegidas por la ley. Un estado fue un Rechtsstaat en la medida en que logró estas tareas, no porque tuviera esta o aquella forma particular, pues como von Mohl lo expresó, "el objetivo de Rechtsstaat no es lógicamente entrelazado con una forma particular de gobierno, por el contrario, toda disposición de poder público que garantice el derecho y el desarrollo de todas las actividades humanas, es admisible.

Lo que sucedió es que, la doctrina alemana encabezada por Raymond Carré de Malberg, utilizó el concepto por interpretación literal (en francés, lo tradujo como l'état de droit) y de ahí se recibió en México como “Estado de derecho”; como un estado en el que confluyen dos variables: la voluntad (del poder) y la razón (del derecho). El concepto del Estado de derecho es difícil de precisar. Al igual que con la democracia, no hay consenso general para definirlo y cualquier intento debe considerar una serie de diferentes atributos. Es en este contexto que varios trabajos recientes tienen a identificar no menos de cinco atributos: 1) legalidad formal implica que las leyes son generales, prospectivas,

claras, ciertas y consistentes; 2) Los “pesos y contrapesos” se pueden entender en términos de lo que Guillermo O'Donnell términos "responsabilidad horizontal", es decir, un sistema institucional que establece el poder contra el poder dentro del Estado, como en forma; 3) Soberanía popular, significa que las leyes se formulan a través del canal democrático. 4) Los derechos negativos son los derechos liberales clásicos, como la libertad de expresión y la libertad de asociación; mientras que, 5) Los derechos positivos son derechos sociales o de bienestar. Este mapeo lleva a casa un punto simple pero importante. Al igual que con otros esencialmente conceptos impugnados, el estado de derecho es multidimensional y complejo.

Si bien es cierto que los juristas y filósofos nunca han acordado una sola definición sobre el Estado de derecho (o las nociones equivalentes de Rechtsstaat, État de droit, etc.), los debates no se limitan al significado; también se refieren a preguntas como si dicha noción es una condición previa o un resultado del desarrollo social y económico; como se puede medir y cómo se puede promover el estado de derecho. Sin embargo, la cuestión de qué significa el Estado de Derecho siempre surgirá en algún momento. La concepción depende de dos cuestiones. El primero es el propósito, se puede usar la regla conceptual del derecho como herramienta analítica para evaluar la calidad de un sistema legal particular; o uno puede usar por referirse a un estado deseable del sistema legal. Este último es el objetivo preferido en el mundo del desarrollo del Estado de Derecho. La segunda cuestión es el discurso que uno desea comprometerse. Hay malentendidos sobre el significado del concepto de estado de derecho. El propósito está relacionado con las funciones atribuidas al estado de derecho, pero no de manera única. Si uno enfatiza la protección de los ciudadanos contra el estado, tiene sentido incluir individuos derechos y libertades Si, por el contrario, se considera que el estado de derecho sirve principalmente

para garantizar la calidad del sistema legal, la atención se centrará en la legalidad formal y una imparcialidad judicial.

El propósito también depende del contexto: esto se evidencia por la preferencia por el espesor definiciones dentro del campo de la promoción internacional del estado de derecho, que se centra en los lugares donde las disparidades económicas tienen enormes implicaciones para la capacidad de las personas para encontrar protección contra el estado. Posicionar el estado de derecho como un ideal amplio y aspiracional en esta situación puede ayudar a superar la resistencia contra la discusión de temas de justicia distributiva que es de naturaleza política. Al mismo tiempo, como he argumentado anteriormente, el uso de versiones gruesas puede ocultar lo más importante sobre el estado de derecho y servir como legitimación para proyectos internacionales que se ocupan únicamente de la seguridad y el crecimiento económico.

Tal variación y contestación no necesita ser un problema; en realidad tiene sentido optar por diferentes definiciones del Estado de Derecho. Es una forma abreviada conveniente para direccionar un número de características de un sistema legal. Al mismo tiempo, cuando uno llega al nivel de formulación una crítica sobre un sistema legal, o de promover una intervención específica, uno debe explicar qué aspecto o elemento del estado de derecho se está abordando. El uso de índices de estado de derecho, basado en indicadores seleccionados para diferentes aspectos del estado de derecho, parece promover tal especificidad, pero en la práctica esto rara vez es cómo funcionan. Muchos índices tienen sesgos incorporados y sugerir una lógica universal e importancia de diferentes elementos en diferentes contextos, a menudo medido por indicadores problemáticos. El problema es precisamente que no hay universal lógica; en el mejor de los casos, existe una lógica dependiente de la ruta que varía de un contexto a otros

contextos en los que surgieron las teorías clásicas del estado de derecho y sus equivalentes fueron además completamente diferente de los de países donde la promoción del estado de derecho es ahora implementada, por ejemplo, cuando se trata de actitudes populares sobre la ley y la legalidad. También hemos visto que la distinción entre una versión gruesa y una delgada de la regla de la ley puede ubicarse en el nivel de función.

La dimensión conceptual del estado de derecho ha sido muy controvertida, especialmente en el contexto de los esfuerzos de medición concretos. Cualquier definición que reconozca que el Estado de derecho tiene múltiples dimensiones plantea problemas de medición de agregación, no es pequeño desafío. Se necesitan medidas de cada uno de los subcomponentes y un modo de agregar ellos en una sola característica. La ponderación de varios subcomponentes puede ser una fuente de sesgo en las medidas

Otra cuestión crucial en la medición del estado de derecho se refiere al contexto, especialmente para una comparación transnacional. Un concepto multidimensional podría involucrar diferentes niveles de incorporación dependiendo de las características del contexto local. Si algunos elementos de las reglas están ausentes en algunos lugares, otros podrían compensarlo. Puede ser que, en algunos países, un poder judicial independiente es un elemento crucial para la realización del estado de derecho, pero en otros países el poder judicial puede volverse demasiado independiente en el sentido de que busca para judicializar áreas de gobernanza que es mejor dejar a la política legislativa ordinaria.

A veces, una barra independiente puede ser la clave para mantener el Estado de derecho, mientras que en otros países podrían ser funcionarios gubernamentales bien entrenados que internalicen los valores relevantes. En resumen, una visión más delgada del Estado de derecho puede tener menos resonancia conceptual y fecundidad, pero tiene

un dominio más amplio, promete una aplicación más consistente y se diferencia más fácilmente de otros conceptos

A medida que el papel del derecho se ha vuelto más importante en el mundo real, el Estado de derecho ha estallado en la agenda de las ciencias sociales y la práctica del desarrollo. Es necesario comprender las causas y las consecuencias del Estado de derecho, y esto a su vez requiere indicadores comparar el nivel o la presencia del Estado de derecho en el tiempo y el espacio. El ideal fue desarrollado inicialmente por teóricos, expertos en formación de conceptos, pero no en medición, y esta evolución peculiar ha creado desafíos.

El Estado de Derecho quizás debería concebirse como un subconcepto de imparcialidad dentro del dominio particular del sistema legal. La integración de esta noción a su vez nos requeriría ser mucho más detallado en la conceptualización y medición de lo que ahora se concibe de como subcomponentes del Estado de derecho. Como gran parte de la teoría jurídica y política occidental sigue centrada en el análisis del surgimiento del estado nación, el papel y los legados de las revoluciones civiles.

El Estado de Derecho, en el sentido más general, se refiere a un poder sujeto a la ley. Este principio ha tenido frecuentemente no solo un significado descriptivo, sino también prescriptivo. Eso se ha utilizado no solo para describir un arreglo específico de instituciones políticas, sino también para formular una meta ideal: que el soberano gobierne a los sujetos de acuerdo con reglas fijas y previamente conocidas, que son obligatorias para el soberano mismo. El significado se establece en contraste: ser un gobierno conforme a la ley, de un poder sometido a la ley, sacando fuerza de su opuesto, el ideal de un soberano arbitrario y absoluto, exento de las reglas porque es superior a



ellos El análisis semántico se estructura así en torno al binario: reglas vs. arbitrariedad; poder limitado versus poder absoluto.

Dado que este es el núcleo del Estado de derecho, en su sentido más general, un nuevo La pregunta implica el problema de su función. ¿Es la función del estado de derecho un componente necesario de su definición? Si adoptamos una definición "formal" de la regla, los objetivos que podemos perseguir y las ventajas que podemos obtener al adoptar una forma de gobierno limitado por reglas no es relevante para nuestro propósito. En esta perspectiva, la condición necesaria y suficiente del estado de derecho incluye un gobierno que actúa en cumplimiento de las normas legales predeterminadas. Los contenidos de las normas y los objetivos de los gobiernos no se tienen en cuenta. El Estado de derecho sólo se refiere a la correspondencia "formal" entre las decisiones gubernamentales y el marco legal preexistente. Por el contrario, desde un punto de vista "sustancial", la función del Estado de derecho es un elemento esencial de su definición. Un componente adicional del campo semántico surge: la necesidad de proteger a los sujetos de cualquier acto arbitrario por parte del soberano.

### ***6.1.3 El impacto de la transparencia en el Estado de Derecho***

Desde hace varios años viene usándose la palabra "Transparencia", para aludir a la cualidad consistente en permitir pleno acceso a la ciudadanía a determinaciones provenientes de los órganos del Estado, y a los procesos que derivan este concepto general, por supuesto, no agota el tema ni da cuenta de todas sus modalidades y sutilezas, pero nos permite acercarnos a la pregunta que nos gustaría responder: ¿En qué sentido puede decirse que la transparencia sea una condición del Estado de Derecho?

El estado de derecho es, ante todo, una construcción lingüística de carácter social, mediante la cual se busca que los órganos estatales lleven a cabo determinadas actuaciones

y omitan otras en aras de preservar un cierto entendimiento del hombre y del papel que respecto del mismo debe cumplir el estado. Por ser un concepto que tiene sus primeros orígenes en el siglo XVII, con los años se ha ido transformando e incluye una variedad de elementos proveniente de diversas corrientes filosóficas, (liberales o republicanas, por citar dos) que, adicionalmente, toma modalidades, como ya vimos, propias de las culturas jurídicas y políticas de los estados en los cuales se introduce. Por ello parece que el estado de derecho constituye más una “idea tipo” o “idea rectora” que un concepto acabado cuyo significado sea unívoco y compartido unánimemente. (Ackerman, 2012).

Pero el estado no se basa en una aceptación canónica de un modo concreto de institución, sino por la realización de una práctica institucional encaminada al logro de un fin general, segundo, que, por lo mismo, relevante es encontrar que con la realización de dicha práctica se logran determinados objetivos, más que atender a determinadas formas puntuales de aplicación de ciertas normas. Al momento de introducir la palabra transparencia al estado de Derecho, y por exigir está el pleno acceso a la ciudadanía a las determinaciones y procesos desarrollados por los órganos del estado, es preciso entender que por ciertas razones históricas, que luego consideraremos, se presentaba un fenómeno en el que cierto tipo de decisiones o procesos no resultan del conocimiento de la ciudadanía; esto, a su vez, producía una afectación en el funcionamiento de tales órganos, siempre que a partir de lo que se estimaría apropiado para el Estado de derecho. Cabe decir que a la fecha este último concepto tiene una tendencia absorbente, de manera que puede decirse que los planteamientos para la corrección de las prácticas estatales se realizan en su interior mediante la adición de elementos que de algún modo pueden dar lugar a una conceptualización distinta, pero que hasta ahora difícilmente pueden implicar una sustitución.

De tal forma, que el Estado de Derecho, es, ante todo, una construcción lingüística de carácter social, mediante la cual se busca que los órganos estatales lleven a cabo determinadas actuaciones y omitan otras, en aras de preservar un cierto entendimiento del hombre y del papel que respecto del mismo debe cumplir el Estado. Por ser un concepto que tiene sus primeros orígenes en el siglo XVII, con los años se ha ido transformando e incluye una variedad de elementos provenientes de diversas filosofías políticas. Por ello parece que el estado de Derecho constituye más una “idea tipo” o “idea rectora” que un concepto acabado cuyo significado sea unívoco y compartido unánimemente.

Si para muchos puede parecer evidente que el Estado de Derecho debe comprender el elemento “transparencia”, cabe preguntarse si en el pasado existió “dentro” del primero un elemento mediante el cual se realizara una función semejante o, en el caso de no ser así, que razones explicarían tal ausencia. La función general de la transparencia en el pasado, nos parece, tenía una dimensión completamente diversa a lo que actualmente pretende lograrse con tal concepto. En su concepción originaria, el estado de derecho giraba en torno a individuos y a concepciones individualistas. Por lo mismo, y más específicamente, con el ejercicio que los individuos hicieran de sus derechos. Por lo mismo, las posibilidades de transparentar estuvieron relacionados con ellos, y más específicamente, con el ejercicio que los individuos hicieran de sus derechos.

Los derechos de petición, de libertad de prensa y la libertad de expresión, pudieron haber estado relacionados, si bien cada uno de ellos de manera diversa: mientras el derecho de petición permitía la obtención individual de información y, con ello, transparentar respecto del individuo solicitante información contenida en los archivos públicos, mediante libertades de prensa y expresión únicamente podía lograrse la transmisión de la información solicitada. Al ser las libertades de prensa y de expresión una condición de

transmisión más que un instrumento para el acceso a la información, veamos cuales eran los alcances del derecho de petición en tanto instrumento individualizado para la obtención de esta.

Pero la transparencia no debe ser entendida en un plano individual, pues de lo que se trata es de generar un amplio flujo de información disponible como condición general de funcionamiento del Estado, más que como resultado de condiciones procesales particulares. Lo que se presenta como el gran cambio de la transparencia es, a nuestro juicio, que tanto cuantitativa como cualitativamente se pone de información gubernamental crecientemente importante en redes de fácil y constante acceso.

La transparencia puede manifestarse de un modo variado, tanto en lo que hace a los sujetos obligados, las materias en las que recae, la calidad de esa información, etc. Sin embargo, su entrada en la “red” normativa del Estado de Derecho, tendrá en todo caso efectos muy poderosos, sencillamente porque el contenido fundamental comienza a operar bajo las condiciones de creación de las normas jurídicas. En los casos en los cuales el contenido “transparencia” no sea debidamente recogido las normas que se creen, será posible ejercer las acciones previstas en el propio ordenamiento a efecto de lograr la invalidez de la norma en cuestión y, concomitantemente, la preservación final de la condición de transparencia tal como originariamente haya sido establecida.

Como puede verse lo que la transparencia le da al Estado de Derecho son dos cosas. Por una parte, la estructura de un orden jurídico debidamente racionalizado y en operación, lo cual le permite realizarse a partir de las condiciones generales de funcionamiento de este. En segundo lugar, aporta una legitimación propia del “Estado de Derecho”, lo cual propicia que se vean como legítimas las exigencias normativas de la transparencia, sencillamente porque son una forma de alcanzar los fines generales de aquel.

De tal forma que podemos considerar que la transparencia es una condición del estado de Derecho, no tanto porque el concepto descansa en un elemento específico, sino porque su funcionamiento se ha colectivizado. No se trata, por supuesto, de hacer de la transparencia el elemento central de todo el modelo, sino más cabalmente de decir que, en concurrencia con otros, el solo hecho de que la información esté disponible para todos, conlleva una modificación de las condiciones de operación del propio Estado de Derecho.

En general, se espera que las instituciones democráticas sean transparentes. Por transparencia, ampliamente entendido, es la forma en que tales instituciones operan bajo escrutinio. Esto generalmente implica la posibilidad de que grupos de ciudadanos accedan documentos producidos por representantes o funcionarios, o la posibilidad de presenciar procesos deliberativos en acción. Sin embargo, el efecto preciso de la transparencia y la función exacta que desempeña en un país tan democrático, pues el entorno aún no está del todo claro, a pesar de que el público generalmente tiende a considerar la transparencia como un efecto global positivo en las democracias.

En el primer momento, hay una distinción entre transparencia y publicidad, insistiendo en la relevancia de esta distinción para la investigación empírica y normativa. Se contrasta la transparencia, entendida como la mera accesibilidad de la información, con publicidad, por lo que quiere decir si realmente se está accediendo a la información por ciudadanos. Los niveles de educación son claramente un factor que determinará si las personas son capaces de entender (y por lo tanto actuar sobre) la información disponible.

Para que un régimen de transparencia tenga un impacto real, se requiere que la información disponible se presente a las personas en un lugar accesible de manera, también debemos asegurarnos de que la información esté disponible en el primer lugar, ya sea en un formato que requiera un tratamiento adicional antes de que el contenido sea

accesible. Sin embargo, existe el riesgo de evasión de la transparencia, que puede tomar al menos dos formas. Una es que algunos actores pueden presionar para resistir la adopción de la luz de leyes u otras regulaciones que mejoran la transparencia. Y una vez promulgada, puede haber resistencia a la plena implementación de tales leyes. La segunda forma es el riesgo de pasar de deliberaciones escritas o conversaciones telefónicas grabadas a debates informales cara a cara, cuando los funcionarios públicos o los encargados de formular políticas quieran tales debates tendrán lugar en secreto. La hipótesis también nos dirá algo acerca de las condiciones bajo las cuales los funcionarios públicos y los responsables políticos podrían ser actores de publicidad y no solo de transparencia.

En un régimen de transparencia que es claramente efectivo respecto al acceso a la información por los ciudadanos, además de cuestiones relacionadas con la posibilidad de transparencia, ampliamente entendida, también existe la de su conveniencia, es decir, el impacto de la transparencia en la calidad de la deliberación.

Este debate proporciona una visión general de los conocimientos de la psicología social sobre la publicidad obligue a las personas a cambiar de razonamiento del sistema. El primero implica asociativo, procesos cognitivos holísticos y automáticos, mientras que este último se caracteriza por modos de razonamiento basados en reglas, analíticos y controlados. Partiendo de esta distinción, se justifican dos conjuntos de reclamos, uno que pertenece a la "posibilidad de esfera de transparencia "y la otra a la de" conveniencia de transparencia ", implica la pregunta de si siempre es psicológicamente posible cambiar hacia una mayor transparencia. Uno de los elementos es la dificultad encontrada por muchos de nosotros para aceptar la idea de compensaciones, una vez que se realizan explícito, de ahí la idea de "compensación tabú".

La conjetura tiene que ver con la idea de que una vez que la gente ha defendido una vista en público, es bastante difícil para ellos revisar públicamente este punto de vista en una etapa posterior, incluso si hay buenas razones para hacer esto. Sin embargo, la mecánica subyacente no está del todo clara. Una conjetura sería que los ciudadanos generalmente considerarán que las personas cambian de opinión como menos "comprometido", por lo tanto, menos capaz de defender los intereses de aquellos a quienes representar. Además de este "efecto de postura", identifican un segundo tipo de efecto. Más bien que tratar con la posibilidad de "cambiar de opinión", tiene que ver con riesgos involucrados en disentir desde la posición de una figura conocida. Por lo tanto, la transparencia puede hacer más difícil para las personas deliberadas cambiar de opinión a pesar de los buenos argumentos planteados en el curso de dicha deliberación, o para disentir cuando hay una figura destacada que participa en el debate.

En la terminología de la teoría principal-agente, la transparencia es un medio por el cual el "principal" controla que su "agente" no participe en una "evasión de la agencia" (p. ej. aplica políticas que promueven sus propios intereses en lugar de los intereses de principal). Este artículo argumenta que la creciente investigación en ciencias sociales sobre la transparencia y el comportamiento de las agencias debería evitar asumir un enlace automático en este el respeto. Simplemente adoptando la noción de sentido común de que 'si las personas pueden ver lo que es pasando, los actores de élite tendrán que dar forma a sus actos "puede ser engañoso. Más bien: el vínculo causal está sujeto a dos condiciones:

Primero, para que la transparencia Aliviar a la agencia eludir la información disponible también debe llegar y ser aceptado por el director, lo que llamaré publicidad. En segundo lugar, para afectar el comportamiento de la agencia, el director también debe tener algún tipo de sanción mecanismo en sus manos, es decir, una posibilidad de

rendición de cuentas. Para poder explicar estas condiciones los investigadores deben distinguir entre los conceptos de transparencia, publicidad y responsabilidad. A continuación, les mostraré cómo no hacer. Estas distinciones han llevado a los académicos a sacar conclusiones engañosas sobre la importancia de la transparencia en dos cuestiones políticas de alto perfil: la lucha contra corrupción y la cuestión de la rendición de cuentas del banco central.

Desde la elección racional, los políticos, funcionarios públicos u otros agentes políticos que participan, deciden si eludir a la agencia en caso de que el beneficio percibido sea lo suficientemente grande como para exceder la inquietud creada por la combinación de los costos potenciales de la responsabilidad y el riesgo percibido de tener que enfrentar estos costos. Por lo tanto, la agencia eludiendo puede prevenirse aumentando el riesgo o los costos de la rendición de cuentas o disminuyendo los beneficios de eludir. La transparencia entra en la ecuación como un posible determinante de la probabilidad de rendición de cuentas. Pero el vínculo entre transparencia y rendición de cuentas no es tan sencillo como se supone a menudo.

En primer lugar, la rendición de cuentas es principalmente una función de publicidad más que de transparencia. La publicidad, se puede decir, es un mecanismo causal que vincula la transparencia y responsabilidad. Estos conceptos se pueden distinguir de la siguiente manera. El concepto de transparencia captura la accesibilidad de la información. Transparencia literalmente significa que es posible mirar algo, ver lo que está sucediendo. Una organización transparente, sistema político, proceso jurídico o mercado es aquel en el que es posible que las personas externas adquieran la información que necesitan para formarse opiniones sobre acciones y procesos dentro de estas instituciones. El comportamiento de la agencia está ahí para aquellos directores que estén dispuestos y



puedan buscarlo. La publicidad, por otro lado, significa que la información se difunde y tomado por el director. Con respecto a los votantes y representantes elegidos, por lo tanto, la transparencia implica que hay documentación disponible sobre las acciones de los representantes, mientras que la publicidad significa que el contenido de esta información tiene También se hizo conocido entre los votantes. Claramente, la transparencia generalmente aumentará

Las posibilidades de publicidad, en la mayoría de los casos, la información que es fácilmente accesible tienen una mayor probabilidad de propagarse (aunque uno puede imaginar ese secreto la información que se filtró a la prensa a veces puede ser más interesante de publicar que la información de documentos oficiales, solo porque era secreta). Pero no habrá publicidad, es decir, no habrá exposición real de acciones a una audiencia pública, no importa cuán transparente sea el proceso o la institución en cuestión, si la información disponible sobre estas acciones se deja desatendida. Puede haber diferentes razones por las cuales la información transparente no alcanza el director. Mucha información accesible, como los documentos públicos que están sujetos a las leyes de libertad de información, nunca serán se extendió a un público más amplio de votantes simplemente porque se refieren a cuestiones que son inmediatamente interesantes solo para un pequeño grupo de actores especialmente interesados.

Una tercera razón por la cual la información transparente puede no llegar a las principales preocupaciones la capacidad del director para acceder y procesar la información. Una vez más, considerar a los votantes en una democracia, especialmente el nivel de educación, será un importante vínculo entre transparencia y publicidad. Cuanto mayor sea el nivel de educación, el fortalecer la capacidad de las personas para acceder y procesar información de los medios y registros públicos y, posteriormente, cuanto mayor

sea el riesgo, por parte de los responsables políticos. Sin embargo, los mayores riesgos de publicidad pueden implicar mayores riesgos de responsabilidad y, por lo tanto, menos evasión de la agencia, este enlace tampoco es automático.

Se requiere mirar más de cerca los conceptos que se utilizan. El concepto de la rendición de cuentas debe separarse de la transparencia y la publicidad. Ser retenido rendir cuentas implica "pagar el precio" por las acciones de uno. Responsabilidad por lo tanto implica algo más que simplemente tener las acciones de uno expuestas públicamente. Por lo tanto, si bien la transparencia aumenta las posibilidades de publicidad, la publicidad puede promover la responsabilidad. Si el director conoce las acciones del agente, lo harán ser posible sancionar. Pero, aunque la publicidad es una condición necesaria, es en sí misma, no es suficiente para adquirir responsabilidad. Debe ir acompañado de algún mecanismo de sanciones. Aumentar el riesgo de publicidad no provocará ningún cambio en comportamiento del agente a menos que crea que el director pasará de conciencia a la acción y de hecho imponen los costos de la rendición de cuentas. Y en orden para dar ese paso, el director debe tener algún instrumento para retener al agente explicable. Por lo tanto, la probabilidad de rendición de cuentas es una función de la probabilidad de publicidad y los mecanismos sancionadores existentes. La claridad conceptual es siempre una virtud, pero ese no es el punto principal. El punto es que no distinguir entre transparencia, publicidad y responsabilidad puede llevar a los académicos que investigan empíricamente estos fenómenos a emplear los diseños de investigación equivocados y malinterpretar sus hallazgos.

En la investigación y el debate sobre las causas y los remedios para la corrupción, el poder purificador de la transparencia es una suposición bien establecida. La característica atractiva de la transparencia como posible medicamento contra la corrupción es que es un

factor que parece factible de implementar mediante una reforma institucional. Deben tenerse en cuenta dos puntos metodológicos. Mientras que las distinciones hechas aquí son teóricamente válidas, puede que no siempre sea posible encontrar estimaciones que sean no correlacionados para evitar la multi-linealidad en los análisis de regresión. Además, especialmente en organizaciones políticas, la cuestión endógena puede ser importante, es decir, es la transparencia, publicidad y rendición de cuentas que evitan eludir a las agencias o es al revés. Los agentes evasivos tienen un claro incentivo para manipular las condiciones de transparencia y publicidad y responsabilidad.

Las elecciones y la competencia de los partidos de hoy no ayudarían a bajar el nivel de corrupción durante mucho tiempo (Treisman, 2000). De los reformadores centrales perspectiva, por lo tanto, un factor que puede ser utilizado en reformas anticorrupción y tener un efecto en la actualidad sería especialmente bienvenido.

Siguiendo las definiciones anteriores de transparencia y publicidad, los medios como tales pueden promover ambos. En su función de excavación, crea transparencia al poner a disposición del público información previamente secreta. En su función de publicación crea publicidad a esta información, al difundirla a personas. Mientras que las medidas de acceso a los medios (circulación de periódicos, acceso a la radio y televisores) se pueden usar para capturar la parte publicitaria, los índices de libertad de prensa son preferibles para medir la transparencia, ya que se refieren a la capacidad de periodistas visuales para revelar casos de corrupción. Altos niveles de medios, el acceso no constituye en sí mismo una amenaza para los actores corruptos de élite, si los medios de comunicación no son libres de informar sobre la corrupción. Las reformas de transparencia no ayudan a reducir la corrupción en muchos países si no van acompañados de estrategias para fortalecer la capacidad de las personas de responsabilizar a sus líderes.

## **7. RENDICIÓN DE CUENTAS, DISEÑO INSTITUCIONAL Y LA GRAMÁTICA DE LA GOBERNABILIDAD**

### **7.1 Las vertientes en la rendición de cuentas**

La rendición de cuentas es un fenómeno que responde a múltiples factores con incidencia diferenciada (Richard, 2003). El problema está en que la burocracia, al no ser electos no rinden cuentas ni política ni económicamente, entonces, la falta de rendición de cuentas se contrapone con la transparencia, ¿Y porque hay tanta preocupación hoy en día por ella? ¿Será acaso que las estructuras bien conocidas para la rendición de cuentas fracasan al tratar de mantenerse al mismo paso de los cambios reales en el mundo? Si suponemos, como es probable, que nuestras ansiedades actuales tienen causas múltiples que se entrecruzan.

Empecemos con la definición del diccionario: “Sujeto a ser llamado a dar cuentas, a responder” (College, 1959), es una definición bastante vaga: empezaremos por decir lo siguiente, en cualquier relación de rendición de cuentas debemos especificar por lo menos seis cuestiones principales: quien es responsable o debe rendir cuentas y ante quien, de que son responsables cuando son llamados a dar cuentas; mediante que procesos se pueden asegurar que rindan cuentas; qué criterios se utilizan para asegurar que rindan cuentas y cuáles son los efectos potenciales para saber que esos estándares se han violado. Estas características quien, a quien, de que, mediante qué proceso, que criterios y que efectos, describen lo que llamare un “régimen de rendición de cuentas”.

De alguna manera todos en nuestros ámbitos rendimos cuentas, a nuestra familia, en la escuela, en el trabajo, al fisco, a las autoridades, y de cierta forma damos por hecho que esas personas o instituciones tienen la potestad para solicitarnos la rendición de cuentas, pero no podríamos clasificarlos por el tipo de autoridad que nos representan, ni tampoco por la información que nos solicitan, porque es muy variada, en el caos es más fácil que

no exista la transparencia que es algo de lo que sucede con la información gubernamental, para hacer el manejo de la información de forma eficiente necesitamos orden en el manejo de la información.

Para simplificar las cosas tomaremos prestada la idea de Hegel (Hegel, 1967), que Claus Offe (2004) ha utilizado recientemente como un medio para entender mejor la idea de la corrupción, por supuesto, es uno de los muchos problemas que las sociedades buscan resolver mediante el incremento de la efectividad de la rendición de cuentas. Recompensar a tu familia o amigos no es corrupto si el gobierno, la actividad productiva y las relaciones sociales están fundidas con el grupo comunal. La idea de corrupción emerge cuando nosotros los modernos reconocemos que actuamos en dominios distintos, el foro público, el mercado y la comunidad. La corrupción casi siempre puede ser entendida como el uso (inapropiado) de reglas de conducta que se aplican en un campo de la acción humana en otro.

Lo mismo puede decirse de los regímenes de rendición de cuentas (Klein, 1987). Cuando castigamos a un político por aceptar una mordida, nuestra queja fundamental es que las reglas aplicables al mercado han sido aplicadas de manera impropia en el foro público. Cuando un comprador corporativo es despedido por hacer tratos amistosos con su cuñado, se le acusa de confundir las responsabilidades familiares con las laborales. En un nivel alto de generalidad, por tanto, los regímenes de rendición de cuentas deben ser más o menos de tres tipos; aquellos asociados con el gobierno público; aquellos que cuidan el mercado; y aquellos que habitan la esfera social no gubernamental.

De tal suerte que en cuanto a la rendición de cuentas y la transparencia podríamos hablar de los mismos conceptos en diferentes ámbitos, los públicos, los privados, los sociales, como lo es la iniciativa en nuestro país llamada la “3 de 3”, por medio de la cual

los funcionarios públicos de todo el país tienen que hacer del conocimiento público su declaración fiscal, su declaración de conflicto de intereses y su declaración patrimonial, lo cual es una conquista ciudadana y abona en la muy desgastada credibilidad de la lucha contra la corrupción.

Que el desarrollo económico de un país depende de la calidad del gobierno. Las instituciones han sido reconocidas por mucho tiempo en la teoría económica. Sin embargo, solo relativamente recientemente tienen varios indicadores subjetivos de características institucionales, varios países hicieron posible el análisis empírico de la relación entre variables institucionales y económicas. Empresas privadas y organizaciones internacionales y sin fines de lucro han utilizado encuestas para capturar diferentes aspectos del concepto bastante vago pero ubicuo de corrupción.

Estas encuestas se han centrado en cuestiones como el alcance de corrupción, Estado de derecho, riesgo de repudio de contrato, calidad de la burocracia, etc. Sobre la base de todos los indicadores recopilados, con mucho la mayor atención en la literatura económica se ha dirigido a la corrupción. Estudios de corte transversal han encontrado que la incidencia de la corrupción se relaciona negativamente con el producto interno bruto per cápita, la apertura al exterior comercio, la calidad de la burocracia y la calidad de los sistemas legales.

Sin embargo, la relación entre la corrupción y estas variables explicativas anteriores podría ser más compleja de lo sugerido en estos estudios. El nivel de corrupción en un país con un sistema legal puede comenzar a aumentar en respuesta a un shock externo. La élite política puede encontrar el aumento de los ingresos de corrupción irresistible. Una vez corrompida, la élite intentará reducir la efectividad de los sistemas legales y jurídicos a través de la manipulación de la asignación de recursos para puestos

clave. La reducción de recursos dificultará la legalidad del sistema para combatir la corrupción, permitiendo así que la corrupción se propague aún más.

El enfoque principal de los modelos econométricos es investigar la existencia de retroalimentación efectos entre ley y orden y corrupción. ¿Los datos disponibles proporcionan evidencia, sugiere que la corrupción socava el estado de derecho que aumenta nuevamente la corrupción? Los resultados de los diferentes modelos econométricos son inequívocos. En todos los modelos sobre corrupción, La aceptación más amplia de las instituciones jurídicas establecidas reduce significativamente la percepción nivel de corrupción, Además, las estimaciones de parámetros altamente significativos de la corrupción sugieren que un mayor nivel de corrupción reduce significativamente la aceptación de las instituciones establecidas y socava la calidad del sistema judicial.

El concepto de "gobernanza" ha llegado a ocupar un lugar destacado en la investigación académica sobre el últimas dos décadas En parte, esto es un reflejo de cambios sustantivos en la forma en que avanzó el liberal los estados organizan predominantemente sus actividades económicas, políticas y sociales. Podríamos caracterizar esto como un alejamiento de las rígidas jerarquías de la burocracia, hacia una nueva forma de 'suave poder ', que implica en parte la coordinación de redes complejas de actores autónomos. Esta el documento extrae evidencia de un corpus histórico de documentos de política educativa para examinar la forma lingüística precisa que toma este nuevo modo de gobernar, una categoría de "acción de gestión" que ilustra la regularidad y la "hegemonía sutil" de esto técnica de gobierno. Si bien los resultados provienen del discurso de la nueva política laboral, sugiero que son sintomáticos de la creciente

importancia en general de las formas de poder "blandas" en muchos campos de la organización social.

### **7.1.2 Transparencia y Rendición de Cuentas**

El término información significa cualquier material en cualquier forma, incluidos los registros, documentos, notas, correos electrónicos, opiniones, consejos, comunicados de prensa, circulares, pedidos, libros de registro, contratos, informes, documentos, muestras, modelos, material de datos retenido en cualquier forma electrónica y relacionado con cualquier organismo privado que pueda ser accedido por una autoridad pública en virtud de cualquier otra ley.

El acceso a la información básicamente significa el derecho del ciudadano a obtener información de gobierno y sus diversos instrumentos en todos los niveles que están sustancialmente financiados directa o indirectamente por el gobierno, conocido como autoridad pública dentro de un marco de tiempo estipulado salvo excepciones.

El acceso a la información es un derecho compartido por todos, tanto ciudadanos como no ciudadanos. Es un derecho humano que se origina de la libertad de pensamiento y expresión. Por lo tanto, es un derecho que precede al Estado en lugar de ser otorgado por él y que únicamente puede estar limitado por la ley y la constitución.

En este sentido, todas las ramas del gobierno (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) deben proteger los derechos humanos. El derecho a la información tiene un alcance de protección delimitado por el sistema legal relevante, es decir, si se considera o no un documento la información oficial depende de las leyes de cada país. Siendo este el caso, el derecho a la información está conformado por los legisladores. La delimitación del alcance de la protección está formulada por ley, pero esto no implica necesariamente la intervención del Estado en el ámbito privado, pues el acceso a la información es aplicable



a toda la información en poder de los organismos públicos, ampliamente definido para incluir todo lo que se mantiene o graba en cualquier formato.

Las excepciones al derecho de acceso a la información, que se denomina como "protección de datos personales" en casos en los que dicho acceso afecta intereses como el derecho a la privacidad, incluyendo privacidad relacionada con la vida, la salud o la seguridad; intereses comerciales y legítimos intereses económicos; y patentes, derechos de autor y secretos comerciales. En lo que respecta a los intereses del Estado, después de establecer los límites sobre el acceso a la información condicional a un riesgo a intereses públicos que justifican excepciones a la divulgación, tales como la seguridad pública; b) seguridad nacional; c) la provisión futura de asesoramiento gratuito y franco dentro de y entre las autoridades públicas; d) formulación o desarrollo efectivo de políticas relaciones internacionales e intergubernamentales; f) aplicación de la ley, prevención, investigación y enjuiciamiento de delitos y si permitir el acceso violaría las comunicaciones confidenciales, incluida la información legal que debería considerarse privilegiada, en reserva o confidencial.

El acceso a la información incluye el derecho a: (i) Inspeccionar obras, documentos y registros; (ii) Tomar notas, extractos o copias certificadas de documentos o registros; (iii) Tomar muestras certificadas de material; y (iv) Obtener en forma de impresiones, disquetes, disquetes, cintas, video casetes o en cualquier otro modo electrónico o mediante impresiones.

La necesidad del derecho a la información en los últimos años, ha habido una tendencia mundial casi imparable hacia el reconocimiento del derecho a la información por parte de los países, las organizaciones intergubernamentales, la sociedad civil y las personas. El derecho a la información ha sido reconocido como un derecho humano

fundamental, que defiende la dignidad inherente de todos los seres humanos. Forma lo crucial apuntalamiento de la democracia participativa; es esencial asegurar responsabilidad y buen gobierno. Cuanto mayor es el acceso del ciudadano a la información, mayor es la capacidad de respuesta del gobierno a la comunidad necesidades. Sin información, las personas no pueden ejercer adecuadamente sus derechos como ciudadanos o tomar decisiones informadas

El secreto y falta de transparencia en el funcionamiento de las autoridades públicas ha dificultado el acceso de los ciudadanos a la información. También lo ha hecho difícil hacer responsables a los servidores públicos y ha llevado a altos niveles de corrupción en esquemas y servicios del gobierno. Grupos de ciudadanos en zonas rurales y la India urbana han luchado mucho para asegurar una legislación que haga pública Acceso a información barata, fácil y un derecho básico. Además de efectuar. En estas condiciones, la Ley prevé un órgano de apelación fuerte e independiente a nivel central y estatal con la autoridad para imponer sanciones.

La importancia del derecho a la información radica en su papel para hacer cumplir responsabilidad democrática Este derecho es importante no solo para el ejercicio de derechos políticos y civiles, pero también de derechos sociales y económicos. Independiente la información también es importante para que las personas tomen decisiones informadas. Países que han introducido leyes relacionadas con la libertad de información están buscando reemplazar una "cultura del secreto" que prevalece dentro de su servicio público con una "cultura de apertura". Estas nuevas leyes de información pretenden promover la rendición de cuentas y la transparencia en el gobierno por hacer que el proceso de toma de decisiones del gobierno sea más abierto.

El derecho a la información es necesario para promover una cultura de rendición de cuentas y exponer la corrupción y la mala práctica. Accesibilidad de información y divulgación de hechos relacionados con finanzas, procedimientos y decisiones de todos los actores sociales cuyas actividades tienen un impacto en el público, es la garantía de que dichos actores serán responsables y cumplirán sus mandatos. La responsabilidad se dirige a la mala administración, abuso de discreción, soborno, otras formas de corrupción y malas prácticas. Es revolucionario, práctico y se puede usar directa e indirectamente para reformas administrativas y mejoras que impiden el proceso de desarrollo. El derecho a la información proporcionaría cirugía abierta a administración y hacer esfuerzos para mejorar la salud de la administración sistema.

Durante las últimas dos décadas, los problemas de las instituciones y la gobernanza se han movido al centro de discusiones sobre desarrollo económico. Sin embargo, los diversos enfoques y estrategias para la gobernanza pueden clasificarse ampliamente en dos grupos, a saber: intervenciones dirigidas por el Estado e intervenciones participativas (dirigidas por la demanda) y centradas en la persona (Ackerman, 2005). El trabajo de organizaciones como Transparencia Internacional sin duda ha contribuido en temas de corrupción. Sin embargo, la estructura y funcionamiento de "agencia única" y de "responsabilidad vertical" como los sistemas anticorrupción son ineficaces para abordar la corrupción generalizada y la falta de responsabilidad en la prestación de servicios públicos locales.

Bajo esta óptica, los problemas del derecho a la información cobraron importancia con otros mecanismos de responsabilidad participativos y "horizontales", pues el mecanismo más importante, aunque no el único, para hacer efectivo el derecho humano a la información es una ley de derecho a la información. Aunque le anteceden la libertad de

información a periodistas y medios de comunicación y de datos, en cuestiones de protección en relación con el almacenamiento de información en computadoras. Sin embargo, el enfoque ha cambiado desde entonces a aspectos más amplios del derecho de los ciudadanos a saber.

La gobernanza tiene cuatro elementos: transparencia, responsabilidad, previsibilidad y participación. En un sentido fundamental, derecho a la información. Es una necesidad básica del buen gobierno. Por lo tanto, derecho a la información. También se ha dicho que es la sangre vital de la democracia. Cuanto más el ciudadano es capaz de acceder al funcionamiento gubernamental cuanto mayor es la capacidad de respuesta del sistema gubernamental a las necesidades de la comunidad.

La traducción de un concepto siempre plantea un reto. A veces el termino *Accountability* se traduce como “transparencia”, como si fueran sinónimos. Muchos analistas suponen, ya sea de manera implícita o explícita, que la transparencia necesariamente genera la rendición de cuentas.

De alguna manera podríamos analizar el dicho de este destacado jurista desde la perspectiva propia en la cual podemos inferir que la frase sugiere, que, por una parte el hecho de que la mayor cantidad de información sea hecha pública, incluyendo el costo de las adquisiciones, de las obras públicas, etc., a efecto de que el escrutinio público califique lo adecuado o no de dichas adquisiciones y ejecución de obra, así como el hecho de que la corriente eléctrica con los nuevos medios de los que disponemos los ciudadanos como lo son las computadores y el internet hacen cualquier irregularidad sea detectada de forma casi inmediata y de manera más efectiva.

Cuando hacemos referencia al acceso público a la información acerca del desempeño del estado, los instrumentos generalmente siguen dos caminos principales: la difusión

proactiva y la divulgación responsiva. La difusión proactiva se refiere al acceso a un nivel mínimo de información acerca de las funciones y el desempeño oficial. La divulgación responsiva se refiere a un compromiso institucional que responde a demandas ciudadanas específicas que solicitan cierta documentación que, por otra parte, generalmente no se difunde.

Hablando de transparencia hay un creciente énfasis en las evaluaciones externas de políticas públicas, algunas de las cuales también se divulga, como en el caso notable del programa Oportunidades en México (antes PROGRESA). Al mismo tiempo, muchos de estos recursos institucionales, potencialmente valiosos, no son del dominio público. De hecho, una revisión preliminar de las evaluaciones obligatorias de los programas federales mexicanas en septiembre de 2005, más de un año después de una ley que especifico su difusión obligatoria, encontró que de los 89 programas que por ley deberían de someterse a dichas evaluaciones, resulta que solo 30 habían difundido por internet algún tipo de evaluación, y de estos 18 presentaron allí su evaluación correspondiente a 2004. En el curso del año siguiente, dependencias, como las secretarías de desarrollo social y de economía mejoraron su cumplimiento con la transparencia de sus evaluaciones, mientras otras, como la secretaria de agricultura y sus respectivas agencias conservaron su tradicional secrecía sobre su desempeño. (Haight, 2007).

Resta el ver la credibilidad de las evaluaciones externas, pues la metodología empleada para llevarlas a cabo es discrecional, y no muy transparente en cuanto a quien o quienes financian dichas evaluaciones, por lo que entramos en el campo de los sospechosísimos. Hay ahora un nuevo actor pro-transparencia en el interior de los sistemas ejecutivos. Se trata de las agencias encargadas de inspeccionar, fiscalizar o verificar los reclamos sociales o civiles. En México la contraloría social se formaliza como un

instrumento del Programa Nacional de Solidaridad en 1991 y después de 15 años se ha extendido a numerosas dependencias (Jara, 2006). Sin embargo, los resultados de sus desempeños siguen sin ser evaluados, ni oficial ni independientemente.

Hay muchas maneras de hacer que el poder rinda cuentas. Los mecanismos funcionan existen a nivel internacional, pero tienden a ser de naturaleza receptiva y ad hoc en estructura. La rendición de cuentas no debería ser simplemente una reacción al escándalo, sin embargo. Para ser efectivo, normalmente debería existir como derecho, que requiere la creación de instituciones, la elaboración de estándares y el potencial de sanciones. Por supuesto, esta no es la única forma de restringir el poder. Otros medios incluyen restricciones de negociación, controles y equilibrios, rendición de cuentas y gobernanza acción unilateral, etc. Dichas restricciones quedan fuera de la "responsabilidad" como se usa aquí, pero señalan una distinción importante entre legal y responsabilidad política. La responsabilidad legal generalmente requiere que un tomador de decisiones tiene una razón convincente para una decisión o acto.

El cumplimiento de una regla normalmente será motivo suficiente, aunque algunas agencias administrativas pueden establecerse con el requisito de proporcionar razones sustantivas sobre los méritos de una decisión particular. Político La responsabilidad, por el contrario, puede ser completamente arbitraria. En una elección, por ejemplo, los votantes no están obligados a tener razones para tomar sus decisiones: de hecho, el secreto de la boleta implica exactamente lo contrario: generalmente es ilegal incluso preguntarle a un votante por qué votó de una forma u otra. Puede considerarse que estas formas de rendición de cuentas se encuentran en un espectro reservado por lo político y lo legal, respectivamente, con todo tipo de variaciones. En una legislatura, por ejemplo, legisladores individuales pueden tener razones específicas para votar a favor o en contra

de una legislación, a veces demostrada a través de discursos pronunciados antes o después fue adoptado. Pero si tales razones son inconsistentes, puede no estar claro qué se les debe atribuir significación.

En ausencia de política, o lo que podríamos llamar libremente "democrático" rendición de cuentas, ¿es deseable proporcionar mecanismos legales de rendición de cuentas? Dos preocupaciones se presentan de inmediato. Primero, no está claro que la implementación objetiva de estándares implicados por la responsabilidad legal puede sustituir adecuadamente un déficit democrático: tal enfoque supone que mantener el poder de acuerdo con estándares específicos es una forma suficiente de rendición de cuentas, pero ignorando el hecho de que los estándares ellos mismos son discutibles, pierde el carácter esencialmente arbitrario de responsabilidad democrática. Segundo, la relación entre aquellos tomar decisiones y los afectados por ellas es diferente en el mundo esfera administrativa tal como es en las instituciones nacionales en una democracia, el poder se delega a través de elecciones por la misma población que generalmente se ve afectada por las decisiones; en la administración global no existe ese vínculo correspondiente entre los afectados y los delegando poder. Como resultado, aquellos con mayor influencia para demandar y hacer cumplir la rendición de cuentas pueden ser aquellos con el menor interés en hacerlo. Es necesario, por lo tanto, observar más de cerca las diferentes estructuras de responsabilidad en todo el espectro de recursos legales y políticos. Piedad W. Grant y Robert O. Keohane han identificado siete estructuras de este tipo, reflejando diferentes relaciones entre quienes delegan el poder, quienes toman decisiones y quienes sienten las consecuencias: ¿Qué puede la teoría administrativa pública nos cuenta cómo promover niveles óptimos de desempeño y responsabilidad?

Las economías y los niveles de desarrollo económico también varían sustancialmente entre los tres países y dentro de ellos. Se está volviendo común que, aunque los problemas administrativos públicos son a menudo similares, sus soluciones dependen del contexto. El campo de la administración comparativa se ha movido mucho más allá de la idea de que las técnicas y procesos administrativos son fácilmente transferible entre jurisdicciones con diferentes estructuras políticas, culturas y condiciones económicas.

La cultura política es uno de los principales factores que diferencian al sistema administrativo (Rosenbloom, 1993). Además, los valores son fundamentales para administración pública (Rosenbloom, Kravchuk y Clerkin, 2009). Tradicionalmente, la "buena" administración pública se definía de manera simplista en términos de eficiencia, economía y efectividad, generalmente sin atención a las compensaciones entre estos valores. Muchos ahora agregarían equidad social e igualdad a la mezcla de valores, mientras que otros enfatizarían resultados en el sentido de los resultados (Helgesen y Kim, 2002; Rauch y Evans, 2000). Algunos académicos de la administración pública, profesionales y expertos continúan enfatizando la importancia de la rendición de cuentas para el proceso y el rendimiento (Brewer, Choi y Walker, 2007; Kaufman, Kraay y Mastruzzi, 2006); otros ven atención concertada al procedimiento como perjudicial para lograr resultados (Rothstein y Trorell, 2008).

La relación entre transparencia y corrupción se ha vuelto axiomática de manera tal, que se vuelven casi inseparables el uno del otro. Su influencia es evidente en la mayoría de las declaraciones políticas y sociales de las élites gobernantes en los Estados nacionales, así como a nivel internacional. Natural y lógicamente, si la transparencia realiza las tres funciones discutidas así lejos - para revelar la cantidad óptima de información, para aumentar la competencia y crear una base para un monitoreo y control



exhaustivo - también debería ser muy exitosa herramienta para combatir la manipulación y otras prácticas corruptas que permiten el injusto enriquecimiento de particulares y grupos a partir de los presupuestos estatales.

La idea de que la transparencia disminuye la corrupción está bien establecida y no es controvertida y fue acuñado hace más de 200 años. Según Bentham, la exposición al escrutinio público promueve la virtud en los funcionarios públicos y disminuye la posibilidad de un comportamiento deshonesto.

La transparencia a menudo se presenta como una herramienta para combatir la corrupción, y se destaca de manera destacada en la Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción, que trata sobre la prevención de corrupción. Las instituciones financieras internacionales también promueven la transparencia como herramienta para combatir la corrupción. Sin embargo, el conjunto de funciones, y principalmente la función anticorrupción, de un principio cuya definición continúa desafiando a los teóricos y profesionales debería no ser exagerado hasta el punto de no tener en cuenta sus características negativas. El objetivo de este trabajo, a través de los ejemplos y el análisis comparativo integral proporcionado, es evaluar la función anticorrupción de la transparencia en el ámbito de la contratación pública en particular, la evolución de este principio como baluarte contra la corrupción. A diferencia del principio de transparencia, cuya definición aún está sujeta a debate, como se observa, una definición general directa de corrupción tiene ha sido aceptado casi por unanimidad en la literatura: el "abuso de poder".

No obstante, a pesar de esta definición común, los diversos autores que investigan el fenómeno tiende a expandirse en sus características y se ha vuelto ampliamente reconocido en la sociedad en todas sus manifestaciones. Sin embargo, algunos autores

sostienen que aún no se ha alcanzado una definición unificada de corrupción debido a su estructura multifacética y la naturaleza clandestina de sus actividades relacionadas, pero esta opinión se refiere más bien a diferentes formas y elementos de corrupción que el término en su totalidad.

Si bien el abuso de poder puede tomar muchas formas, la más frecuente y fácil la forma reconocible de corrupción implica cualquier tipo de soborno. Sin embargo, cualquier actividad abusar del poder legalmente delegado para intereses y beneficios personales, sin importar si toma la forma de simples "regalos", acciones fraudulentas, provisión de engaños información o cabildeo inaceptable también se define como corrupción complementa la definición general al describir la corrupción como el 'abuso de poder confiado para beneficio privado "y distingue entre" según la regla "(p. ej. un soborno pagado por un servicio, requerido para ser implementado por ley, donde el propósito del soborno puede ser para obtener el servicio más rápidamente) y "contra la corrupción de la regla" (por ejemplo, un soborno pagado para obtener servicios que están explícitamente prohibidos por la ley).

En cualquier caso, las definiciones tienden a tener un significado muy cercano y abarcan las principales características del fenómeno, que se pueden resumir de la siguiente manera: (i) la corrupción es una acción (o inacción) de un funcionario en violación de las reglas de su posición pública, (ii) se inicia conscientemente y (iii) se pretende que traiga beneficio personal para el funcionario, terceros u organizaciones involucradas, donde (iv) por lo general, los beneficios no son (de lo contrario) accesibles para el beneficiario.

La corrupción en el sector de adquisiciones se ve favorecida por la deliberada sobreburocratización de los procedimientos de contratación pública. La gran cantidad de ofertas requisitos y la carga administrativa induce a los participantes a buscar políticas

patrocinio para eludir las reglas y requisitos. Con la transposición de las Nuevas Directivas de Adquisiciones, y en vista de los ambiciosos programas que cada gobierno posterior se ha comprometido a emprender, uno de los aspectos sobre los cuales se espera que las reformas en el campo se centren serán precisamente una reducción de la carga administrativa, un aligeramiento de los procedimientos y una transición gradual a contratación electrónica. Todavía es demasiado pronto para sacar conclusiones definitivas sobre cómo exactamente estos planes se reflejan en la legislación nacional, pero no ofrece esperanza para cualquier simplificación rápida de los engorrosos procedimientos que se aplican actualmente. En este sentido, la inestabilidad política en y los frecuentes cambios de polarización los gobiernos con influencia política y económica pro-rusa o pro-occidental también juegan un papel importante. Esto último, en particular, tiene un efecto desastroso en la legislación marco de contratación pública, que es el tema inevitable de numerosas modificaciones, muchas de las cuales están dictadas por consideraciones puramente políticas.

De esta manera, las pérdidas sufridas como resultado de políticas corruptas en la organización, adjudicación e implementación de la contratación pública en un país pequeño son enormes. Teniendo en cuenta las características nacionales históricas y sociales de corrupción, como se describió anteriormente, es perfectamente justificable suponer que las sumas ofrecidas como sobornos para ganar contratos son insignificantes en relación con los otros beneficios y privilegios ofrecidos (incluido el avance profesional y el cargo político) y también en relación con el daño económico directo y la pérdida de inversión que son el consecuencia natural del aumento de la corrupción en el sector. Resumiendo las diversas manifestaciones de corrupción, aquellas que son específicas de la contratación pública se distinguen fácilmente. Obviamente, ciertas infracciones del

funcionamiento adecuado del proceso de adjudicación de adquisiciones y la ejecución de los contratos de adquisiciones describen los problemas centrales de la corrupción en el sector y son reconocibles en cada etapa del procedimiento. Sin embargo, si bien la corrupción tiene sus dimensiones internacionales, también tiene sus aspectos individuales con respecto a todos y cada uno de los estados. Es importante tener esto en cuenta tenga en cuenta el análisis de las tres legislaciones diferentes en el campo de la contratación pública, la evaluación de las políticas anticorrupción aplicadas hasta ahora y, por último, pero no menos, al considerar las mejores prácticas, para así lograr la máxima objetividad en la evaluación de posibles desarrollos positivos en el sistema de adquisiciones.

### ***7.1.3 Transparencia y Organización Gubernamental***

En general, las instituciones democráticas requieren ser transparentes. Por transparencia, en amplio sentido, se define como la forma en que tales instituciones operan bajo escrutinio, lo que implicar la posibilidad de que los ciudadanos accedan a documentos producidos por representantes o funcionarios, o la posibilidad de presenciar procesos deliberativos. Sin embargo, el efecto preciso de la transparencia y la función exacta que desempeña en un país tan democrático aún no está claro, a pesar de que el público considera a la transparencia como un efecto global sobre las democracias.

En la terminología de la teoría del agente-principal, la transparencia es un medio por el cual controla que no participe en una "evasión de la agencia" (es decir aplica políticas que promueven sus propios intereses). En la investigación en ciencias sociales sobre la transparencia y el comportamiento de los agentes o actantes, la relación causal está sujeta a dos condiciones: Primero, para que la transparencia alivie a la agencia de eludir la información disponible también requiere de publicidad. En segundo lugar, para afectar el comportamiento del agente, el director también debe tener algún mecanismo en

sus manos, es decir, una posibilidad de rendición de cuentas. Para explicar estas condiciones, los investigadores deben distinguir entre los conceptos de transparencia, publicidad y responsabilidad.

La transparencia entra en la ecuación como un posible determinante de la probabilidad de rendición de cuentas. Pero el vínculo entre transparencia y rendición de cuentas no es tan sencillo como se supone a menudo. En primer lugar, la rendición de cuentas es principalmente una función de publicidad más que de transparencia. La publicidad, se puede decir, es un mecanismo causal que vincula la transparencia y responsabilidad. Estos conceptos se pueden distinguir de la siguiente manera. El concepto de la transparencia captura la accesibilidad de la información. El punto es que no distinguir entre transparencia, publicidad y responsabilidad puede llevar a los académicos que están investigando empíricamente estos fenómenos a emplear los diseños de investigación equivocados y malinterpretar sus hallazgos.

La característica atractiva de la transparencia como posible medicamento contra la corrupción es que es un factor que parece factible de implementar mediante una reforma institucional. En uno de los estudios más completos sobre las causas de la corrupción hasta ahora, Treisman descubrió que muchos de los factores importantes que explican la corrupción son variables económicas y socioculturales a largo plazo, como el desarrollo económico.

Si bien ha habido mucha discusión reciente sobre la transparencia en el gobierno, ha habido relativamente pocos estudios empíricos que examinen de forma sistemática cómo se comportan los funcionarios públicos en entornos "transparentes" frente a "secretos". Una razón para esta escasez de estudios empíricos implica, sin duda, dificultades prácticas. Cuando un comité se reúne en sesión pública tenemos acceso a minutos, transcripciones

literales, o incluso procedimientos televisados que nos permiten para examinar declaraciones de participantes individuales. Por el contrario, cuando un comité se reúne en secreto por definición, no tenemos un registro oficial de qué individuo los participantes dicen o hacen. Como resultado, si queremos examinar cómo difiere el comportamiento entre un comité privado y un comité público, entonces nos enfrentamos con un serio problema de truncamiento de datos.

Los posibles efectos positivos de tener funcionarios del gobierno deliberados en público son ampliamente referidos y altamente plausibles. Ya sea que se consideren legisladores electos o burócratas designados, que realicen deliberaciones en un entorno abierto facilita los esfuerzos de los miembros del público para responsabilizar a los funcionarios por sus comportamientos. La publicidad también puede aumentar la legitimidad de las decisiones. Mientras la publicidad del debate legislativo ha sido una norma desde finales del siglo XVIII, ha habido un aumento del interés en los últimos años por someter a tomadores de decisiones no electos a niveles similares de "transparencia". Se ha dedicado mucha menos atención a la posibilidad de que la publicidad de la deliberación entre funcionarios del gobierno podría tener costos y beneficios.

El modelo formal que desarrollamos en Meade y Stasavage (2005) ayuda a identificar un costo potencial de celebrar deliberaciones en público. En el contexto de una central junta de gobierno del banco, o de hecho cualquier organismo colectivo cuyos miembros les gustaría establecer una reputación por tener un alto nivel de experiencia, luego el comité los miembros pueden ser más reacios a expresar abiertamente sus puntos de vista de política cuando las deliberaciones se llevan a cabo en público. Si en el orden de hablar, un funcionario sigue a alguien con una reputación más establecida, entonces el funcionario

puede estar menos inclinado a expresar una opinión disidente, incluso si sus creencias privadas sugieren que esto debería ser el caso. Digamos que el jefe de un comité de política monetaria que es conocido por tener un alto nivel de experiencia ha hablado primero y ha propuesto mantener la tasa de interés a corto plazo del banco central no ha cambiado.

Esta vista de política lógicamente se derivará de la información que el presidente del comité ha visto sobre el actual estado de la economía. Uno de los objetivos de la deliberación colectiva es agrupar información de múltiples fuentes para llegar a decisiones más precisas en promedio de lo que sería el caso si un solo individuo estuviera estableciendo políticas. Idealmente, si otros miembros del comité tienen información sobre el estado de la economía que contradice lo que tiene el presidente, entonces se obtendrán decisiones más eficientes si comparten esta información, incluso si los otros miembros del comité creen individualmente que el presidente tiene una opinión más precisa, en términos esperados.

El acceso a la información pública es sin duda uno de los aspectos críticos del desarrollo democrático. Las sociedades requieren saber que se hace en sus gobiernos, como se toman decisiones, con qué criterios legales, administrativos, formales se llevan a cabo las políticas públicas. Stiglitz (2002) ha mostrado con claridad como transparencia se vincula necesariamente con el ideal de una sociedad cuyos ciudadanos pueden participar informadamente, donde su participación es significativa en las decisiones y resultados de las políticas.

En México sin duda han existido avances de carácter político, legal y administrativo para transitar a esta nueva cultura de la transparencia y la rendición de cuentas, pero sin

duda aún nos queda mucho camino por recorrer, pues la animadversión de las entidades públicas por compartir información útil es todavía evidente.

El discurso dominante en México ha sido aquel que parte de una premisa sustantiva: los servidores públicos y los políticos son fundamentalmente actores interesados (políticamente) y por lo tanto resistentes a la transparencia. Está en su racionalidad esconder información, guardarla por secreto burocrático, dado que la “opacidad” les conviene. La receta es simple: es una batalla épica entre la “sociedad” por abrir a sus servidores públicos y políticos a la transparencia, por las buenas o por las malas. Dado que siempre estará en su interés, esconder la información.

Los organismos gubernamentales son por lo general monopolios o al menos monopsonios (es decir, mercados donde hay un solo comprador, situación crucial cuando hablamos de información). Esto es, institucionalmente las democracias han construido sus espacios de ejecución de políticas como espacios protegidos de los vaivenes políticos y de la competencia y el mercado, sin embargo, tal arreglo genera distorsiones en la acción social. La primera se puede resumir en la frase “eficiencia del productor en ausencia de la utilidad del consumidor no tiene sentido económico” (Ostrom, 1973). Dado que, cuando se habla de acción burocrática, no se tiene el parámetro del precio de mercado y por lo tanto, de la producción de equilibrio, entonces se genera un problema grave de control y dirección del aparato gubernamental. Al no existir parámetros de equilibrio de mercado, el aparato burocrático, disfruta de una acción donde es muy difícil definir con claridad y eficiencia los resultados que la propia organización puede obtener dados ciertos costos. Dado su monopolio, un proveedor de bienes públicos se ve constantemente enfrentado a diversos problemas de acción colectiva, uno de los más importantes es que tiene escaso interés en responder ante la sociedad, pues su proveedor de recursos para sobrevivir es



principalmente el poder legislativo y no los recursos obtenidos por la venta de sus productos. Como el aparato burocrático tiene ventajas de información sobre los legisladores es capaz de tener ventajas sobre la agencia, siendo las asimetrías de información, su gran ventaja.

Como es la lógica de la jerarquía y no del mercado lo que domina la acción gubernamental (Williamson, 1991), sus organizaciones, pueden ser observadas como juegos estratégicos burocráticos, en busca de mayor autonomía y aislamiento. Es decir, está en la ventaja de los burócratas la lucha por la supervivencia organizativa a través de su autonomización: a mayor autonomía, menor será la posibilidad de ser afectados y vigilados por la sociedad.

Todos estos argumentos llevarías a una conclusión única: está en el interés racional de los burócratas el actuar estratégico sobre todo en cuestiones de información. En otras palabras, es interés estratégico, no una actitud disfuncional el controlar la información y su acceso e incluso el crear y defender las propias asimetrías de la información que convengan a tales intereses.

Dado que la incertidumbre para controlar la burocracia no solo deviene de su capacidad racional para calcular costos y beneficios, el problema entonces es que las incertidumbres son varias y devienen de fuentes distintas. Aun asumiendo que el sistema burocrático de una organización fuera capaz de decantar todas las presiones e interacciones en contexto en un modelo único de incentivos y reacciones racionales a ellos, existiría el problema de hacer que la organización adaptara y construyera nuevos sentidos de la acción que hicieran normal el comportamiento esperado o inducido por tales incentivos. No existe tal ciencia organizacional que asegure como cambiar el comportamiento esperado o inducido por tales incentivos. No existe tal ciencia

organizacional que asegure como cambiar comportamientos organizativos a partir de señales, debido a que el proceso de formación de decisiones y fines, en un marco institucional de reglas establecidas, es tanto un proceso de construcción como de descubrimiento de los mismos en acción.

Los incentivos son una gran herramienta de cambio organizacional e institucional. Pero es una herramienta limitada y no es infalible. Es claro que los incentivos son a fin de cuentas “impulsores”, mecanismos de disparo de los comportamientos racionales, por lo mismo los incentivos pueden entrar en desgaste debido a las pruebas y errores, lo que hace necesario cambiarlos, reforzarlos, sin tener claridad en el corto plazo sobre los objetivos buscados.

Dirección General de Bibliotecas UAQ

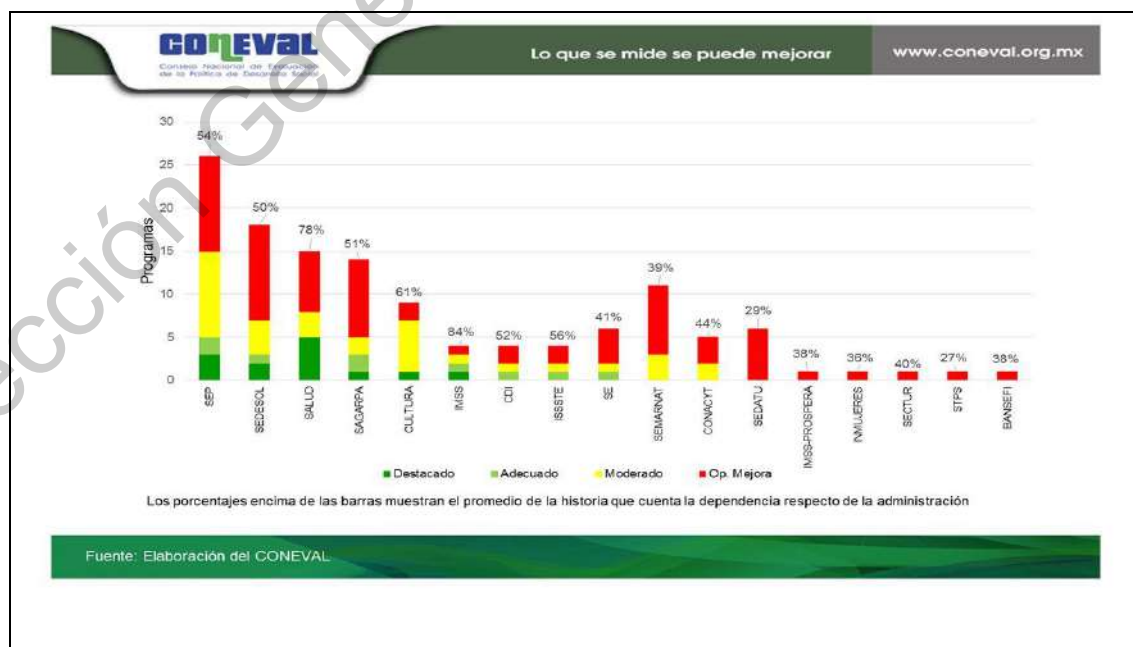
## 8. RESULTADOS

Para este análisis fueron considerados 127 programas y acciones sociales, los cuales llevan en operación más de un año. En promedio los programas de esta administración cuentan con 2 observaciones anuales históricas por programa; es decir, la mayoría de los programas sólo cuentan con observaciones en 2015 y 2016, por lo tanto, aún no se tiene visible y ordenada la información de todos los indicadores de los programas sociales.

A pesar de eso, algunos programas han mantenido sus indicadores en el tiempo. Por ejemplo, el Programa Liconsa (Abasto Social de Leche a cargo de Liconsa, S.A. de C.V.) tiene en promedio 4.1 observaciones históricas; es decir, estos datos son suficientes para describir la historia a lo largo de la actual administración y un poco más. (CONEVAL, 2014).

En la Gráfica 1: Se muestra el porcentaje de programas por clasificación POHA.

FIGURA 1: Gráfica que muestra la clasificación de programas según su promedio de observaciones respecto a la administración por dependencia (CONEVAL, 2014)



Fuente: Elaboración CONEVAL (2014).

La principal problemática detectada que tenemos es la falta de datos histórico para poder evaluar los programas públicos, pues por más absurdo que parezca apenas contamos con datos a partir de 2009, y lo que no se mide ni se compara no puede mejorarse ni compararse.

La gráfica anterior muestra la categorización de los programas en relación con qué tantas historias pueden contar a través de sus indicadores en la presente administración; los principales resultados observados son:

Solamente 13 programas se encuentran en clasificación “Destacado”, de los cuales 11 cuentan su historia desde antes de la administración (más de 4 observaciones).

La SEP (Secretaría de Educación Pública) cuenta en promedio el 54% de su historia en la actual administración a través de sus indicadores.

La totalidad de programas de SEDATU (Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano) se encuentra en clasificación “Oportunidad de mejora” al tener, en promedio, una sola observación para los 4 años completos que van de la administración 2013-2016.

El programa Seguro Médico Siglo XXI es de aquellos que cuentan con mayor historia a través de sus indicadores, ya que tienen datos desde 2009, por lo tanto, cuenta con la historia completa de la administración y 88% más. Es un buen ejemplo al reportar el avance en sus indicadores. (CONEVAL, 2014).

## **9. REFLEXIONES FINALES**

En el presente trabajo, se realizó un análisis al marco jurídico, en los niveles constitucional y legal, sobre los fundamentos de los derechos, políticas públicas y programas sociales, así como del acceso a la información pública, la transparencia, la rendición de cuentas, los procedimientos administrativos en el sistema anticorrupción, las plataformas digitales que tiene como contexto a fenómenos emergentes como la economía colaborativa, las redes de información y los procesos de homologación de datos.

En ese sentido, la información y el conocimiento, más que los productos y los mercados, serán la fórmula de la competencia. Mientras más virtual y basado en la información sea un negocio, con más facilidad podrá acercarse hacia los rendimientos crecientes. En síntesis, el marco jurídico de los programas sociales, en relación con la transparencia, rendición de cuentas y el combate a la corrupción se encuentra comprendido por diversas constituciones, legislaciones, tratados que dan certeza jurídica. Sin dejar de lado, que, con esta Ley, México materializó compromisos internacionales adquiridos en materia económica, como país en desarrollo, sin duda alguna, este es un avance legal de gran trascendencia para el sistema económico, jurídico y social.

El concepto de economía digital, actualmente muy utilizado en las ciencias de la administración, tiene una gran influencia en el mercado, pues está relacionado con la innovación tecnológica, que es ampliamente aplicable y crea un nuevo desarrollo y bases de crecimiento, no sólo a nivel de las propias empresas, sino sobre todo en la economía. En este enfoque, se determinan nuevos desafíos estratégicos dinámicos para las empresas, así como la aparición de modelos de negocios relacionados.

En el contexto del problema de investigación, se intenta explicar el lugar y el papel de los aspectos sociales en el diseño digital contemporáneo de políticas públicas. El

trabajo, que tiene un carácter evaluativo y aplicado, demostró que los aspectos sociales son una condición indispensable para el éxito de las empresas en la economía digital. Son un componente importante de estos modelos y son un prerrequisito para configurar programas y acciones en políticas de carácter social, viables en cuanto a su eficiencia y efectividad.

Dirección General de Bibliotecas UAQ

## REFERENCIAS

- Abelson, D. (2002). *Do Think Tanks Matter? Assessing the Impact of Public Policy Institutes*. Montreal: McGill-Queen's University Press.
- Atienza, M. (2013). *Curso de argumentación jurídica*. Trotta.
- Bellinger, W. (2007). *The Economic Analysis of Public Policy*. Nueva York: Routledge.
- Chossudovsky, M. (2002). *Globalización de la pobreza y nuevo orden mundial*. México: Siglo Veintiuno editores.
- Cooter, R. (2011). *Solomon's Knot. How Law Can End the Poverty of Nations?* Información consultada y obtenida de: <http://assets.press.princeton.edu/chapters/s9540.pdf>.
- Dargent, E. (2015). *Technocracy and democracy in Latin America: The experts running government*. Cambridge University Press.
- Epstein, L. y Martin, A. (2014). *An introduction to empirical legal research*. New York: Oxford University Press.
- Ertürk, I., y Gabor, D. (2017). *The Routledge Companion to Banking Regulation and Reform*. N. Y.: Routledge.
- Gessner, V. (2013). *El otro derecho comparado. Ensayos sobre cultura y seguridad jurídicas en la era de la globalización*. (Fix-Fierro, Héctor, trad.), México: IJ-UNAM.
- Huerta, C. (2016). *Conflictos normativos* (2ª Ed.). México: IJ-UNAM.
- Kritzer, H. (2015). *Lawyers at work*. New Orleans: Quid pro books.
- Laval, C. y Dardot, P. (2013). *La nueva razón del mundo. Ensayo sobre la sociedad neoliberal*. Barcelona: Gedisa.

- Peters, M., Besley, T. y Araya, D. (Eds.). (2013). *The new development paradigm: Education, knowledge economy and digital futures*. Peter Lang.
- Porta, D. y Keating, M. (2008). *Approaches and Methodologies in the Social Sciences. A pluralist perspective*. UK: Crambridge.
- Puente, X. (2017). *Reforma en materia de transparencia*. México: FCE.
- Rich, A. (2006). *Think Tanks, Public Policy, and the Politics of Expertise*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Sampaio, T. (2003). *Introdução ao estudo do direito. Técnica, Decisão, Dominação*. (4ª Ed.), Sao Paulo: editora Atlas.
- Searle, J. (2004). *La construcción social de la realidad*. Barcelona: Paidós.
- Thaler, R. (2015). *Misbehaving: The making of behavioral economics*. W. W. Norton & Company.
- Tversky, A. (2004). *Preference, belief, and similarity: selected writings*. MIT.
- Yin, R. (2014). *Case study research. Design and methods* (5ª Ed.). London: Sage.
- Urrunaga, R., Hiraoka, T. y Risso, A. (2014). *Fundamentos de economía pública*. Lima: Universidad del Pacífico.
- Hemerográficas
- Anticainen, M., Uusitalo, T. y Kivikyto-Reponen, P. (2018). *Digitalisation as an Enabler of Circular Economy*. *Procedia CIRP*, 73, 45–49.
- Cárdenas, J. (2007). “Hacia un cambio en la cultura jurídica nacional”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado, nueva serie*, XL (119), (mayo – agosto, 2007). México: Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM.
- Brock, V., y Khan, H. U. (2017). “Big Data Analytics: How Does Organizational Factor Matters Impact Technology Acceptance?”. *Journal of Big Data*, 4, 1–7.



- Cockayne, D. G. (2016). "Sharing and neoliberal discourse: The economic function of sharing in the digital on-demand economy". *Geoforum*, 77, 73–82.
- Cardozo, M. (2013). "*Políticas públicas: los debates de su análisis y evaluación*", en *Andamios*, vol.10, no.21 México ene./abr. 2013. Cd. de México: Colegio de Humanidades y Ciencias Sociales, Universidad Autónoma de la Ciudad de México.
- Li, D. (1999). "On Default Correlation: A Copula Function Approach". RiskMetrics Group.
- Nielsen, L. (2014). "Thinking Law: thinking law in motion". *Brazilian Journal of Empirical Legal Studies* 1 (2).
- Pinazo, J. (2014). "Evolución de modelos y enfoques para el análisis de la 'acción pública': del discurso a una nueva dinámica normativa". *Gestión y Análisis de Política Públicas*. Nueva época, No. 12, Julio-Diciembre, pp. 123-139.
- Pont, J. (2016). "Modelos innovadores de administración y gestión pública: Hacia la emergencia de nuevos paradigmas". *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*. Núm. 16, julio-diciembre, Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Sour, L. (2008). "El enfoque económico en el estudio de las políticas públicas", en *Revista del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE)*. No. 206, disponible en: <http://libreriacide.com/librospdf/DTAP-206.pdf>.
- Stiglitz, J. (2002). "El rumbo de las reformas. Hacia una nueva agenda para América Latina". *Revista de la CEPAL*, No. 80.
- Teubner, G. (2015). "Transnational Economic Constitutionalism in the Varieties of Capitalism". *The Italian Law Journal*. Vol. 1, No. 2, 219-248.

Uribe, F. (2011). “Argumentación y construcción de validez en la Planificación Estratégica-Situacional”, en *Cad. Saúde Pública*, Rio de Janeiro, 27(9):1847-1857.

### **Fuentes legislativas**

Poder Legislativo del Estado de Querétaro. (2008). *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Querétaro*. Periódico oficial del Gobierno del Estado “La Sombra de Arteaga”.

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (1917.) *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Diario Oficial de la Federación. Última reforma: 08 de mayo de 2020.

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (1994). *Ley Federal de Procedimiento Administrativo*. Diario Oficial de la Federación. Última reforma: 18 de mayo de 2018.

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (1976). *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*. Diario Oficial de la Federación. Última reforma: 22 de enero de 2020.

### **Instituciones**

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI, 2019).

Link: <https://www.inegi.org.mx/app/bienestar/?ag=13>

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL, 2019).

[https://www.coneval.org.mx/SalaPrensa/Documents/Comunicado005\\_Medicion\\_pobreza\\_2014.pdf](https://www.coneval.org.mx/SalaPrensa/Documents/Comunicado005_Medicion_pobreza_2014.pdf)

Secretaría de Desarrollo Social en México (SEDESOL, 2019).

Link:

[https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/335007/110618\\_PPT\\_SISI\\_-\\_Cartilla\\_social.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/335007/110618_PPT_SISI_-_Cartilla_social.pdf)

Secretaría de Desarrollo Social del Estado de Querétaro (SEDESOQ, 2019).

Link: <http://desarrollosocialqro.gob.mx/transparencia/>

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2019).

Link:

[https://www.cepal.org/sites/default/files/presentation/files/150126\\_presentacion\\_panorama\\_social\\_distribucion.pdf](https://www.cepal.org/sites/default/files/presentation/files/150126_presentacion_panorama_social_distribucion.pdf)

Dirección General de Bibliotecas UAQ