

CAPÍTULO I

APROXIMACIONES TEÓRICAS AL OBJETO DE ESTUDIO

Introducción

En cierta medida, como sucede para el caso latinoamericano, existe un vacío en la literatura especializada, tan sólo unos pocos estudios referenciados en torno al *gobierno abierto*,⁸ e insuficientes investigaciones respecto del objeto de estudio, debido en parte a que es relativamente nueva la creación del OGP. Hasta el momento, los estudios realizados sobre organismos de combate a la corrupción se han centrado en rescatar la tipología y conceptualización de los mismos dentro de las demarcaciones constitucionales de cada país.⁹ Sin rescatar un análisis detallado que implique caracterizar en un enfoque micro y comparado de dichos organismos de transparencia.

Bajo pretexto de obtener un punto de vista claro, resulta imperativo revisar el lente a través del cual se describa el proceso político en estudio; además con la convicción de que sin teoría no existe investigación con pretensiones

⁸ Hace la excepción el politólogo chileno Ramírez-Alujas, Álvaro V., con “Gobierno Abierto y Modernización de la Gestión Pública. Tendencias actuales y el (inevitable) camino que viene. Reflexiones seminales”, en *Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública*, vol. IX, núm. 15, pp. 99-125, Madrid, 2011; disponible gratuitamente en línea: *Social Science Research Network* (SSRN), http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1979133 Consultado el día 10 de marzo del 2012. En efecto, también puede verse un artículo reciente del mismo autor sobre los países latinoamericanos y su relación con el *Open Government Partnership* (OGP), cuyo título es “Gobierno Abierto: ¿Las nuevas ropas del emperador? Las paradojas de un paradigma en construcción y su reflejo en Latinoamérica”, en *Estudios/ Working Papers*, GIGAPP-Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset, Madrid, 2012. Ahora bien, para una definición exhaustiva del concepto tratado, *cfr.* Calderón, César y Lorenzo, Sebastián (coords.), *Open Government: Gobierno Abierto*, Algón Editores, Madrid, 2010; los autores hicieron de dominio público el texto a través de la Red Mundial, puede consultarse en: <http://libros.metabiblioteca.org/bitstream/001/163/8/978-84-937218-5-5.pdf> al día 06 de marzo de 2012.

⁹ Por citar algunos ejemplos documentados: véase a Ackerman, John, *Estructura institucional para la Rendición de Cuentas: Lecciones Internacionales y Reformas Futuras*, ASF, México, 2006 y también del mismo autor, *Social Accountability for the Public Sector: A conceptual discussion*, Banco Mundial, Estados Unidos, 2005. Del mismo modo Schedler, Andreas, tiene una larga trayectoria respecto del ámbito de conceptualización de transparencia en el libro *Self-Restraining State: Power and Accountability in a New Democracies*, editado por el propio Schedler, Larry Diamond y Marc F. Plattner, publicado por Lynne Rienner Publishers, 1999. Es menester mencionar una adaptación en México referente al mismo tópico, *cfr.* en “¿Qué es la Rendición de Cuentas?”, *Cuadernos de Transparencia*, núm. 3, IFAI, México, 2004.

Juan Jaime Mesina Ramírez

de ciencia propiamente dicha, donde solamente se puede llegar sin ella a la acumulación de masas de datos o descripciones ordenadas lógicamente. Es por eso que, en general, en este capítulo se esgrimen algunas reflexiones alrededor de la temática planteada, y se retoma el enfoque analítico idóneo que aborda procesos temporales y causales, teniendo en cuenta la complejidad histórica cambiante. Análogamente, en la primera sección del capítulo se apuntalan múltiples enfoques con los cuales se desenvuelve el trabajo, considerando que después sólo se selecciona un enfoque analítico que vincula la heterogeneidad de la realidad social con una explicación teórica parsimoniosa e interpretativa.

I.1.- La búsqueda del enfoque teórico

Para un acercamiento inicial al tema del OGP y su vinculación con las agencias-instituciones de transparencia en México y Brasil, se considera pertinente la teoría *neoinstitucionalista* de la ciencia política contemporánea, ya que desde el ensayo de James March y Johan P. Olsen, en los últimos 25 años se ha enraizado tanto en la ciencia económica como en la política y social. Esto pues, porque se sientan las bases para que importen las instituciones y, mediante ellas se reivindique a la política para la explicación de los procesos y resultados especialmente políticos. La relevancia de describir un fenómeno político desde una mirada institucional, que a la vez identifica a los actores inmersos dentro de un Estado, es intrínseco para el institucionalismo renovado partiendo desde sus principios de diseño, cambio y estabilidad. Tomando en cuenta que actualmente existen múltiples factores que propician la avenencia de ideas, conceptos y modelos para hacer comparaciones entre las instituciones de un país y otro, en muchos casos también, no suele adaptarse el uso del significado real, es decir, un significado homogeneizador de este nuevo enfoque.

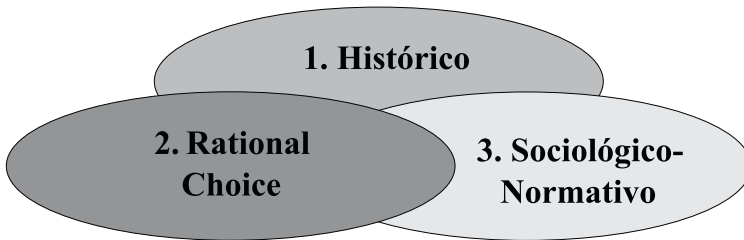
No obstante cabe señalar que ante esta confusión prevaleciente, Andreas Schedler señala que el *nuevo institucionalismo*, “...en ciencia política al igual que en otras disciplinas, es un fenómeno polifacético. No hay uno solo, hay muchos neoinstitucionalismos”.¹⁰ Por esta razón, es menester distinguir aquí brevemente los diferentes enfoques neoinstitucionalistas que se manejan por igual en la ciencia política y en sociología, con el propósito de demostrar por qué se elige específicamente en esta pieza el neoinstitucionalismo histórico (ver *infra* § I.2). Veamos.

¹⁰ Cfr. Schedler, Andreas, “Neoinstitucionalismo”, en Laura Baca Olamendi (comp.), et al., *Léxico de la Política*, Fondo de Cultura Económica, México, 2000, p. 472.

*Open government partnership en México y Brasil:
La transparencia como responsabilidad compartida*

En este tenor, se identifican principalmente por lo menos tres campos del neoinstitucionalismo dentro del ámbito disciplinario de la ciencia política, cabe insistir, que no forman parte de un cuerpo unificado de pensamiento, puesto que cada uno elabora una serie de premisas que construyen su propio *corpus* teórico y por esta razón, los hace distintos a uno de los otros. La mayoría de los autores los han diferenciado del mismo modo, entrelazándose un consenso, ejemplo de ello son: el institucionalismo histórico, el institucionalismo de la elección racional o *rational choice* y el institucionalismo sociológico-normativo (ver Figura 1). Dicho de otro modo, estos tres, articulan la mayor parte de trabajos politológicos actuales sobre neoinstitucionalismo.¹¹

Figura 1. Tipos de Neoinstitucionalismo



Fuente: Elaboración propia.

El *institucionalismo histórico* se refiere sintéticamente al enfoque sobre las reglas o normas de una institución, y al mismo tiempo, acepta las preferencias de los actores dentro del contexto institucional. Asimismo privilegia los hechos del pasado con el fin de percatar su inferencia dentro de las instituciones, al margen del Estado, esto pues, sería un primer componente clave para entender el neoinstitucionalismo.

Luego en la esfera dos, se vislumbra el *institucionalismo de tipo rational choice* que considera la existencia de una marcada interacción entre institución e individuo, no obstante, éste último juega un papel primordial en torno a la acción racional y en sus implicaciones costo-beneficio, en parámetros de restricción institucional. Se cuenta con una marcada distinción entre individuo e institución, ya que el carácter del primero es exógeno hacia la segunda.

¹¹ En cambio, según Peters, también se distinguen además siete diferentes tipos de institucionalismos: normativo, de la elección racional, histórico, empírico, sociológico, de representación de intereses e internacional. Para una visión amplia en torno al neoinstitucionalismo, y sus múltiples enfoques, *cfr*: Peters, Guy B., *El Nuevo Institucionalismo: La Teoría Institucional en Ciencia Política*, Gedisa, Barcelona, 2003.

Juan Jaime Mesina Ramírez

La última tercera esfera, de igual forma, el *institucionalismo sociológico-normativo* determina que las instituciones se inmiscuyen en la perspectiva de los actores sociales y explícitamente postula que el surgimiento de nuevas instituciones es condición *sine qua non* del preestablecimiento institucional. En otras palabras, se seleccionan aquellas que tienen mayor legitimación social-colectiva, siendo necesario su fundamentación dentro de valores, funciones, reglas, normas, etcétera.

Sin entrar en más detalle al respecto, debido a que para los fines del libro no resulta sustancioso ahondar sobre las distintas ramas de la teoría vista; pero en contraparte, vale la pena poner sobre la mesa los distintos enfoques neoinstitucionalistas, porque coadyuva a determinar que mediante procesos históricos y factores institucionales dentro del Estado se obtiene la mayor pretensión para el análisis. Así considero que es posible clarificar al Neoinstitucionalismo Histórico (NIH) como componente indispensable para interpretar, describir y analizar el desenvolvimiento de las agencias-instituciones de transparencia en México y Brasil en conjunción con el OGP.

1.2.- Neoinstitucionalismo histórico (NIH): un marco para el análisis

Con el propósito de entender los orígenes recientes del OGP es necesario cuestionarse en primera instancia y desde un ámbito omnicompreensivo ¿Cuáles son las características que propiciaron el nacimiento del organismo multinacional OGP y su vinculación desde un principio con las instituciones de combate a la corrupción –como únicos países fundadores latinoamericanos– en México y Brasil? Una respuesta *a priori*, sería ante procesos históricos de grandes acontecimientos socioeconómicos y políticos que emergieron en coyunturas específicas, aunado a la acción preferencial del individuo (actores y/o líderes inmiscuidos en política), y en las cuales, causalmente se condicionaron a las instituciones a tomar ciertas medidas.

Sin embargo, hay que reconocer los límites, porque como bien señala Paul Pierson también se considera que “no existe una respuesta fija a esta cuestión. En cambio depende del problema que se esté analizando, los supuestos sobre la naturaleza de los procesos más importantes que estén en juego y los juicios sobre la viabilidad de los procedimientos en particular”.¹² Finalmente, tenerlo

¹² Sobre los efectos temporales-procesales en el análisis comparativo del NIH, *cfr*: Pierson, Paul, “Big, slow-moving, and...Invisible: Macrosocial processes in the study of comparative politics”, en Mahoney, James, y Rueschemeyer, D. (eds.), *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*, Cambridge University Press, Nueva York, 2003, p. 198.

*Open government partnership en México y Brasil:
La transparencia como responsabilidad compartida*

en claro es condición indispensable, tanto por justificar el carácter cualitativo (en mayor parte) de la pieza, como para ponderar las variables que veremos adelante.

Por otro lado, evidentemente el proceso de creación del OGP no fue de un día para otro, se venía gestando tras varios acontecimientos, con el patrocinio esencial de los Estados Unidos de América. Barack Obama desde que asume el Poder Ejecutivo de la nación el 20 de enero de 2009, se propuso hacer de su gobierno el más abierto, transparente, participativo y colaborativo. Ejecutando, a la vez, las políticas públicas para que los datos del Gobierno Federal fuesen asequibles al ciudadano norteamericano, fortaleciéndose así su democracia y promoviendo la eficiencia y efectividad del aparato público.

En la misma línea argumental, a continuación reproduzco textualmente un párrafo de un memorándum del Presidente Obama dirigido a las agencias y departamentos de Estado, que me parece central para empezar a concebir la lógica bajo la cual se movería su gobierno en torno a la transparencia y *open government*, publicado al día siguiente de su toma de protesta. Dice la cita:

“Mi administración está comprometida a crear un nivel sin precedentes de apertura en el gobierno. Vamos a trabajar juntos para asegurar la confianza pública y establecer un sistema de transparencia, participación pública y colaboración. La apertura fortalecerá nuestra democracia y promoverá la eficiencia y la eficacia en el gobierno”.¹³

Dándose las circunstancias adecuadas, Estados Unidos quería incluir a más países para que se unieran a un tipo de “Liga Democrática de Naciones” que apoyasen las ideas del *gobierno abierto*. En este sentido, para noviembre del 2010 se establecieron las bases para que Estados Unidos y la India presidieran al mencionado organismo, pero sin motivo alguno, India quedó fuera del mismo. Finalmente se escoge a Brasil.¹⁴ En una reunión en el Departamento de Estado en Washington, D.C. (12 de julio de 2011) se instauraron los acuerdos,

¹³ Fuente obtenida de la Red de Mundial, *Memorandum for the Heads of Executive Departments and Agencies*. http://www.whitehouse.gov/the_press_office/TransparencyandOpenGovernment.htm al día 21 de febrero de 2012. Traducción mía.

¹⁴ Aunque la idea de la Alianza de Gobierno Abierto había ya sido propuesta por el Presidente Barack Obama, desde un casi un año antes, en septiembre de 2010, en el marco de la misma Asamblea General de la ONU, en donde invitó formalmente a Brasil para que participase y lidere la iniciativa junto al gobierno que encabeza.

Juan Jaime Mesina Ramírez

con la Secretaria de Estado Hillary Clinton y el Ministro de Relaciones Exteriores brasileño, Antonio Patriota, para que respectivamente cada nación se convirtiera en promotora del futuro organismo de *gobierno abierto*.¹⁵

Pocos meses después en el marco de la Asamblea General de las Naciones Unidas, en Nueva York, se celebró el lanzamiento (20 de septiembre del 2011) formal del OGP como nuevo organismo multilateral responsable de establecer compromisos concretos¹⁶ por parte de los países comitentes –se materializan en planes de acción– en torno a la promoción de políticas públicas de transparencia, participación ciudadana en asuntos públicos, y aprovechamiento de las nuevas tecnologías para robustecer la gobernanza abierta. Fueron ocho los países fundadores del organismo promotor de gobiernos abiertos: Brasil, Indonesia, México, Noruega, Filipinas, Sudáfrica, Reino Unido y los Estados Unidos. En la actualidad ya son 57 países, de los cuales 46 cuentan ya con Planes de Acción (PA) y 11 están en proceso de construirlo.¹⁷ Entre estos mismos recientemente fueron incorporados 14 latinoamericanos.

A primera vista resaltan México y Brasil como los únicos países de América Latina (LA)¹⁸ que se unieron de manera inmediata a la organización, pero hay que diferenciar de forma breve algunos puntos. De acuerdo a la línea de la consideración: en el primer país ya se contaba con reglamentación sobre acceso a la información pública, ejemplo de ello es la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, publicada en 2002 (LFAIPG) y en el caso brasileño, sólo contaba con un ordenamiento constitucional (artículo 5, cláusula 14 y una reglamentación sucinta desde 1997) sobre el derecho de información pública al ciudadano. A la postre de sumarse al OGP, el Congreso Nacional publica el 18 de noviembre del 2011 una ley homónima conocida como *Lei de Acesso à Informação Pública* (Ley N° 12.527). Preciso la consideración sólo para tomar en cuenta por ahora la secuencia institucional.

¹⁵ Para mayor información, consultar la página de Internet: <http://www.state.gov/secretary/rm/2011/07/168049.htm> en línea al 12 de marzo de 2012.

¹⁶ Más adelante se describirán los acuerdos específicos (ver *infra* § II.3) de la creación del OGP, como son: Declaratoria de Gobierno Abierto, Acta Constitutiva, discursos de los presidentes de México y Brasil, plan de acción.

¹⁷ Hasta la fecha, 17 de octubre de 2012. Véase <http://www.opengovpartnership.org/>

¹⁸ A partir de este momento y a lo largo del texto, se denominará este subcontinente con mayúsculas: AL.

*Open government partnership en México y Brasil:
La transparencia como responsabilidad compartida*

Ante este breve pasaje histórico respecto de la creación del OGP, complementariamente como lo mencionamos en párrafos anteriores¹⁹ y de acuerdo con el tipo de estudio de que se maneja en este libro,

“... [Resulta] conveniente adoptar el enfoque teórico-metodológico del llamado nuevo institucionalismo histórico (NIH), pues parece adecuado para abordar la problemática de determinar cómo es que surgen y se institucionalizan las políticas públicas. Interesa este tipo de nuevo institucionalismo, a diferencia de otras modalidades (*rational choice*, sociológico-normativo), por la importancia que otorga a los procesos de gestación y adopción de decisiones políticas en su evolución y secuencia históricas”.²⁰

De esta misma naturaleza, también, Dieter Nohlen nos precisa que este enfoque histórico empírico, “...tiene su propio *standing*, sus propias premisas, su propia lógica de investigación, su propia metodología. Su premisa o convicción central es que aunque las instituciones cuentan, su real importancia y la idoneidad de cada institucionalidad depende de la contingencia política: estructuras sociales, memoria histórica, cultura política, retos políticos, etcétera”.²¹

Conviene en las presentes líneas determinar las interrogantes —con el propósito de enriquecer el análisis pretendido— y que son adaptadas en base a los criterios de Guillermo Farfán, éstas son: ¿Cuáles son los fundamentos que están detrás de la puesta en marcha de los postulados del OGP en México y Brasil? Pero naturalmente con el propósito de obtener una mirada neoinstitucional histórica, es imprescindible preguntarse ¿Qué tanto influyeron las grandes estructuras o procesos sociales (dentro de los dos regímenes políticos) sobre la creación del OGP y su influencia en el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos en México, así como también en la Contraloría-General de la Unión en Brasil?

Mientras el OGP se crea en el año 2011 en Estados Unidos, y aparte, en un contexto determinado de la historia político-social de México y Brasil durante

¹⁹ Ver: *supra* § I.1.

²⁰ Farfán Mendoza, Guillermo. “El nuevo institucionalismo histórico y las políticas sociales”, en Revista *Polis: Investigación y análisis sociopolítico y psicosocial*, primer semestre, año/vol. 3, núm. 01, UAM-Iztapalapa, México, pp. 87-127. Aquí: p. 88.

²¹ Nohlen, Dieter. *El contexto hace la diferencia: reformas institucionales y el enfoque histórico-empírico*, UNAM-IIIJ, México, 2003, pp. 15-16.

Juan Jaime Mesina Ramírez

la primera década del siglo XXI, ¿Qué fue lo que permitió que hubiese margen de acción individual en los tomadores de decisiones? Es decir, capacidad de respuesta (iniciativa, capacidad política, negociación) por parte de los actores políticos en tales países, como portadores de una idea de Estado o de interés nacional.

Lo anterior se establece para determinar cuál es la incidencia individual dentro del contexto institucional mexicano y brasileño, para percatar la configuración de nuevas políticas públicas en las dos instituciones mencionadas. Ahora bien –desde una óptica más particular– del mismo modo son diversas las preguntas que pueden resultar pertinentes, enumerando cuatro, a partir del mismo autor: 1) ¿Cómo es que las ideas se convirtieron en política pública?; 2) ¿Qué papel jugaron las élites políticas en este proceso?; 3) ¿Qué papel jugó la ciudadanía al demandar o aceptar las políticas públicas en ciernes?, y 4) ¿Quiénes fueron los líderes que, imbuidos por la convicción de ciertas ideas, se echaron auestas la labor de organizar cambios institucionales en lo administrativo y en lo legal?

Advierte Farfán que “las primeras preguntas intentan indagar en el viejo asunto de las relaciones entre estructura e individuo, entre necesidad y libertad, entre determinación y acción social, las segundas enuncian ya las variables o los factores específicos que pueden estar detrás de la formulación de las políticas públicas. En su conjunto las interrogantes plantean una serie de problemas netamente institucionalistas, que han llevado a considerar la pertinencia de este tipo de enfoque para dar una respuesta a todas ellas”.²² Sin detenerme en detalles, las ventajas y desventajas de utilizar el enfoque analítico (NIH) pueden ser variadas, pero resulta conveniente compararlas con el fin de catalizar su eficiencia dentro de la investigación. Para esto Farfán refiere que las primeras se clarifican así:

“a) El NIH tiene una concepción amplia de la relación estructura-acción social que se adapta a factores muy diversos del análisis político-social, dándole al mismo tiempo, b)... gran importancia al análisis de las coaliciones políticas, al papel de las instituciones políticas previas y a la influencia de las ideas en la toma de decisiones. Igualmente c)... parte de fundamentos metodológicos más interpretativos y de largo plazo, y menos cuantitativos y cortoplacistas. Para este enfoque, los conceptos y categorías

²² Farfán Mendoza, *op. cit.*, p. 96.

*Open government partnership en México y Brasil:
La transparencia como responsabilidad compartida*

que explican las instituciones y la acción social no están preconstituidos, sino que van emergiendo del análisis”.²³

En otra parte, cabe mencionar las críticas y desventajas al esquema utilizado, con el fin de sugerir algunas alternativas, para esto, Farfán cita a Peters, que analiza estas cuestiones:

“d) Se dice que el NIH no posee una definición clara de lo que es una institución... e) Se señala que tiene una mayor capacidad para explicar la estabilidad y la persistencia de las instituciones, pero es menos competente para explicar el cambio institucional... f) Se le critica porque concede poco margen de maniobra a la acción individual y esto se traduce en una escasa potencialidad para explicar cómo se diseñan y rediseñan las instituciones. g) También se argumenta que este enfoque no reúne todos los elementos del conocimiento científico, por ejemplo de tipo *popperiano*, lo cual hace muy difícil establecer regularidades y predicciones”.²⁴

Como nos podemos percatar, se argumentan una serie de desventajas respecto del NIH de lo cual resulta pertinente hacer una distinción en cada una de ellas y adelantar las siguientes cuatro observaciones críticas:

- 1) A primera vista, para el inciso d) al contrario de lo que establece la afirmación, y otros autores sobre que el NIH es un tanto vago al no tener un concepto claro sobre las *instituciones*, realmente sí lo tiene porque se diferencia claramente de lo que definen el *rational choice* (elección racional) y el institucionalismo sociológico-normativo en términos generales.²⁵
- 2) Este caso –dentro del inciso e)–, resulta indudable que la corriente se ayuda de factores exógenos o contextuales para diagnosticar el cambio institucional. Un simple ejemplo: cuando un gobierno o burocracia tomó cierto tipo de decisiones para ejecutar políticas públicas “X”; ello fue resultado de la avenencia de ideas tras algún evento histórico coyuntural (radical o gradual) que repercutió en el régimen político establecido.
- 3) De manera semejante, para el apartado f), es argumentado que no se explica del todo cómo maniobran los individuos –pienso que se le quiere

²³ *Ibidem*, pp. 93-95.

²⁴ *Ibidem*, pp. 96-97.

²⁵ Las *instituciones* se definen en *infra* § 1.2.1.1.

Juan Jaime Mesina Ramírez

ver desde un ámbito de elección racional—, concediéndoles poco margen de acción. Empero, el comportamiento es endógeno, es decir, influido por las instituciones; esto implica que el análisis debe enfatizarse hacia el papel de los individuos como receptores ideológicos que intervienen dentro de las instituciones.

- 4) Para el último inciso, quizás no pretenda el NIH acercarse a las consideraciones de una teoría científica de tipo popperiano, o sea, que pueda ser falseada o que pueda hacer predicciones, sino más bien es descriptiva y en donde el mayor aporte estriba en el estudio comparado de las instituciones.²⁶ Si bien se introduce el análisis histórico en distintos momentos, es fundamentalmente con un fin propositivo.

Siendo relevante para los objetivos de la investigación, como distingue Farfán que “...el NIH debe demostrar su potencialidad científica para explicar satisfactoriamente fenómenos significativos del pasado, en una región espacial y temporalmente definida, pero también debe proporcionar una herramienta para el análisis contemporáneo y prospectivo-predictivo de todo discurso con pretensiones de ciencia”.²⁷

Es por ello que se elige al NIH. Debido a que el tema central del texto fluctúa en la periferia de los contextos histórico-sociales, sin olvidar, los factores institucionales que enmarcan la evolución democrática de México y Brasil durante la primera década del siglo XXI; destacando el rol de los actores políticos y/o líderes —como tomadores de decisiones en puestos clave— en la influencia que ejerce el OGP sobre éstos, principalmente en las instituciones como el IFAI y el CGU. En resumen el objeto de estudio se enmarca dentro de relaciones complejas entre estructura y acción individual, ubicándose “en el centro de la estrategia metodológica de este enfoque el método comparativo. La comparación es utilizada con el objetivo de formular generalizaciones empíricas y para la comprobación de hipótesis, a partir del análisis histórico-individualizante de cada caso se llega inductivamente a generalizaciones de alcance medio”.²⁸ Sin olvidar, dicho sea de paso, la trascendencia que emerge del contexto histórico como factor determinante del orden institucional dado. Pero no descartando siempre posibilidades que las instituciones sean preponderantes del desarrollo democrático en una sociedad. Es por eso que

²⁶ *Ibidem*, pp. 97-98.

²⁷ *Ibidem*, pp. 99-100.

²⁸ Nohlen, *op. cit.*, p. 193.

*Open government partnership en México y Brasil:
La transparencia como responsabilidad compartida*

manejar sus múltiples enfoques y bajar a uno solo –siendo el caso del NIH– puede reeditar proliferación analítica, dado que el objeto demuestra (previa exploración) relaciones causales contingentes.

Hecho un recorrido sobre las diferentes maneras de abordar al NIH, detallando brevemente sus características y formas de comprender la complejidad social, corresponde por ahora abrir camino a las herramientas con las cuales demos pasos para la elaboración de un establecimiento conceptual que, invariablemente, reeditaré fecundidad analítica en otro capítulo. Pero este punto debe verse de forma separada.

I.2.1.- Establecimiento conceptual

Nos señala Giovanni Sartori que para definir al concepto de la manera más simple, debemos vislumbrarlo como si fuesen nuestras “unidades de pensamiento”²⁹, puesto que si los tenemos revueltos, también nuestras ideas lo estarán. De ahí que plantear la necesidad de identificar los elementos conceptuales –en estricto sentido– es indispensable para el desarrollo del trabajo. Me doy a la tarea de obtener un esquema gráfico en el cual se ilustre la interrelación de los conceptos con el enfoque analítico (NIH), con la finalidad que en lo sucesivo se configure la teoría vista, la metodología y el propio análisis; porque en balde sirve aterrizar en un enfoque analítico, sino se tienen los conceptos a utilizar definidos y claramente identificados. La presente sección se dividirá en sub-apartados, que envuelve a la vez, los tres principales conceptos a saber: instituciones, actores y *path dependence*.

I.2.1.1.- Instituciones³⁰

El esfuerzo por trazar coordenadas conceptuales homogéneas de *institución(es)*, ha sido objeto de discusión amplia en las ciencias sociales, y ni se diga en la ciencia política. Como escribe Schedler “...el concepto se encuentra en medio de un campo semántico extremadamente desordenado. Se sitúa en una vecindad inmediata de términos como padrón, regularidad, convención, costumbre, hábito, norma, sistema, ley, restricción, organización

²⁹ Sartori, Giovanni, *La Política: Lógica y método en las ciencias sociales*, Fondo de Cultura Económica, México, 2010, p. 65.

³⁰ Adviértase que aquí trataremos nuestras primeras tres variables para el análisis: *Régimen político*, *coaliciones políticas* y “estructuras estatales”, ésta última se divide en *comunidades del discurso* y *arreglos institucionales al interior del Estado*.

Juan Jaime Mesina Ramírez

y paradigma”.³¹ Pero tras este presupuesto de no operación del concepto, desde luego, por la variedad de perspectivas que lo analizan: teorías organizacionales, administrativas, políticas y jurídicas, etcétera; debe subrayarse que no será posible tener sólo un concepto homogéneo de institución, mientras existan múltiples perspectivas.

Acercarse a una definición con enfoque politológico será un primer paso a proceder, para esto nos dicen March y Olsen que: “Las instituciones políticas simplifican las posibles confusiones de la acción, suministrando alternativas para la acción; simplifican las potenciales confusiones del significado, creando una estructura para interpretar la historia y anticipando el futuro; y asimismo simplifican las complicaciones de la heterogeneidad, conformando las preferencias de los participantes”.³² *Grosso modo* se pone un énfasis especial en el rol estadual y en sus instituciones. Pero es necesario acercarnos a una definición más simple de institución, con la cual se pueda esgrimir correctamente la conceptualización. De este modo podemos definir las como: “reglas del juego”³³ en una sociedad, que desde una temporalidad intercalada, moldean el comportamiento individual. Estas instituciones obedecen a un contexto determinado y cambiante, e inversamente, donde cada regla seguirá su propio contexto histórico. Así, Heady, concretamente, recalca la composición de éstas últimas en una “multiplicidad de partes, grandes y pequeñas, pero que comparten cinco características interrelacionadas: 1) Emprenden acciones; 2) Adoptan valores definidos; 3) Tienen antecedentes o historial; 4) Comparten culturas organizacionales, y 5) Mantienen estructuras de poder”.³⁴ Sin embargo, siendo realmente objetivos, la delimitación hacia una perspectiva teórica permite desarrollar de mejor manera una construcción del andamiaje conceptual que relacione la definición de “institución” con el enfoque analítico utilizado. Y para ilustrar que se entiende por instituciones, dicen Kathleen Thelen, Sven Steinmo y Frank Longstreth citados por Campbell:

³¹ Schedler, *op. cit.*, p. 472.

³² March, James G., y Olsen, Johan P., *El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública-UAS-Fondo de Cultura Económica, México, 1997, p. 268.

³³ Definición consabida acorde a las instituciones en la literatura especializada. Fue planteada por North, Douglas, en *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Nueva York, Cambridge University Press, 1990.

³⁴ Heady, Ferrel, *Administración Pública. Una perspectiva comparada*, Fondo de Cultura Económica, México, 2000, p. 45.

*Open government partnership en México y Brasil:
La transparencia como responsabilidad compartida*

“El institucionalismo histórico entiende por instituciones a las reglas formales e informales, los procedimientos como son codificados estos por leyes y desarrollados por los estados y las organizaciones burocráticas”.³⁵

Desde luego que también repercuten en la toma de decisiones de diversas maneras. Así, se destaca análogamente por parte de Dieter Nohlen que, “desde la perspectiva histórica-empírica, las instituciones son conceptualizadas como expresión de experiencias sociales, de procesos históricos y tradiciones políticas profundamente internalizadas en una sociedad”.³⁶ Prácticamente enfatizándose la composición institucional dentro de un contexto social y político-estructural, cuyo nombre corresponde a un “régimen político”, definiéndose éste como:

“... el conjunto de las instituciones que regulan la lucha por el poder y el ejercicio del poder y de los valores que animan la vida de tales instituciones. Las instituciones por un lado constituyen la estructura organizativa del poder político, que selecciona a la clase dirigente y asigna a los diversos individuos comprometidos con la lucha política, su papel. Por otro lado las instituciones son normas y procedimientos que garantizan la repetición constante de determinados comportamientos y hacen de tal modo posible el desempeño regular y ordenado de la lucha por el poder y el ejercicio del poder y de las actividades sociales vinculadas a éste último”.³⁷

Por lo visto existe una interrelación entre el régimen político y las instituciones dentro del mismo, puesto que Bobbio describe que las segundas constituyen la base estructural-organizativa (en un Estado) que reparte el poder político mediante regulación normativa. Entonces queda en claro que las instituciones reparten el papel de los individuos, ya sea en la burocracia con puestos clave en la toma de decisiones. Porque como recalca John L. Campbell: “Las instituciones son el fundamento de la vida social. Tienen roles formales e

³⁵ Cfr. Campbell, John L., “Institutional Analysis and the Role of Ideas in Political Economy”, publicado en *Theory and Society*, vol. 27, núm. 3, 1998, pp. 377-409; y por supuesto véase también a Steinmo, Sven, Thelen, Kathleen y Longstreth, Frank, “Historical Institutionalism in Comparative Politics” en *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, Cambridge University Press, Nueva York, 1992, pp. 1-32. El artículo referenciado de Campbell puede consultarse en la siguiente página de Internet: http://laisumedu.org/DESIN_lbarra/desin/imagenescampbell/dos-a.pdf al día 27 de abril de 2012.

³⁶ Nohlen, *op. cit.*, p. 189.

³⁷ Bobbio, Norberto, *et al.*, *Diccionario de Política*, Siglo XXI Editores, Madrid, 1989, p. 1362. La literatura en ciencia política, a grandes rasgos señala que el concepto es referido a los agentes y a las reglas básicas a través de las cuales se reproduce y reparte el poder político en un Estado.

Juan Jaime Mesina Ramírez

informales, de control y mecanismos coercitivos y sistemas de representación que definen el contexto dentro de individuos, corporaciones, sindicatos, estados-nación y otras organizaciones que operan e interactúan unos con otros”.³⁸ De igual forma, hay vínculo con régimen político y las instituciones dentro de ella, debido a que nuestro enfoque pone especial atención al papel teórico asumido en este caso en el *estructural-funcionalismo*.

De tal suerte que se suscitan acontecimientos de trascendencia histórica en un *régimen político*: coyunturas políticas, crisis, guerras, una revolución, alternancias políticas o una importante reforma política-social. Al contrario, algunos institucionalistas han hecho estudio sobre el cambio, reconociendo la viabilidad del mismo en términos graduales y no a través de una transformación radical del contexto. Ahora bien, como lo menciona Campbell, los procedimientos administrativos-burocráticos se codifican mediante leyes y se desenvuelven durante un tiempo limitado mientras no exista otra coyuntura especial dentro del *régimen político*. Es decir, que las leyes o normas crean un margen de legado político o inercia que establecen procesos equilibrados que se retroalimentan y persisten a menos que exista una fuerza capaz de superarlas.

Asimismo, una idea central para nuestra primera variable (régimen político), y de acuerdo con Guillermo Farfán y Nohlen, es que influye sobre la formación de las ideas, también en la articulación o desarticulación de coaliciones políticas, socavando las instituciones o configurando nuevos arreglos institucionales, y que, al mismo tiempo, transforman el contexto nacional. Consecuentemente, por esa misma causa, determinan qué tipo de políticas públicas continúen o, en el caso contrario, se transformen en el entramado institucional. En palabras más sencillas, con una transformación del contexto en el régimen político podemos obtener políticas públicas diferentes y condicionando por resultado el surgimiento de políticas públicas *ad hoc*, inducidas por la prevalencia de ideas que aspiran a mutarse como políticas institucionalizadas.

“...Por su parte, las políticas públicas también se pueden entender como una función de instituciones previamente existentes, al interior del propio Estado, y que son estructuras objetivas condicionantes de incentivos y sanciones, y que interactúan para producir diversos resultados”.³⁹

³⁸ Ver: Campbell, John L., *Institutional Change and Globalization*, Princeton, Princeton University Press, 2004, p. 1.

³⁹ Farfán Mendoza, *op. cit.*, p. 94.

*Open government partnership en México y Brasil:
La transparencia como responsabilidad compartida*

Tómese en cuenta, como lo hemos dicho, que las “reglas del juego” que enmarcan las instituciones son el origen de las políticas públicas. Así podemos entrever un acoplamiento de sistemas de transformación y cambio de políticas públicas, inmersas en el aparato burocrático del Estado (que para nuestra pieza son adaptados el Estado mexicano y brasileño en donde comparten características similares de sistema gubernamental federal). Es por eso que analizar al mismo tiempo la injerencia de una política pública, en este caso de transparencia o combate a la corrupción, puede arrojar resultados sobre las instituciones a tratar y en observar como las ideas del OGP influyen en éstas. Finalmente cabe resaltar que ante esta afirmación, se debe hacer un paréntesis, porque como bien lo señala Dieter Nohlen: “...el potencial explicativo de variables institucionales para los problemas políticos debe ponderarse adecuadamente, lo que en definitiva, significa reconocer sus límites”.⁴⁰

La segunda variable, nombrada *coaliciones políticas*, identifica a los diferentes grupos sociales, grupos de interés, grupos de presión quienes actúan así, estableciéndose en los sectores políticos, económicos, etcétera. Se encuentran representados a través de organismos no gubernamentales, partidos políticos, sindicatos, grupos financieros, parlamentos y demás. Pongamos ejemplos: En lo que refiere a grupos de presión, se encuentran organismos no gubernamentales de transparencia, cámaras de comercio e industriales, organizaciones de la sociedad civil; aunado a esto propician la duración o persistencia de las políticas públicas, induciendo la formación y configuración de éstas mismas. Así pues, este orden institucional lo situamos en un nivel más específico y menos comprehensivo que el anterior. La variable tres y última dentro del aparato estructural, corresponde a un nivel que tiene mayor proximidad hacia los líderes quienes toman las decisiones. Se resume del siguiente modo:

“...A este nivel, más bien microsociales, pertenecen tanto los arreglos *institucionales al interior del Estado*, como también las llamadas *comunidades del discurso*. Los primeros son sistemas o procedimientos de reclutamiento y de movilidad de las burocracias y de la clase política de un país, que son quienes ocupan ciertos cargos clave dentro del aparato estatal. Las segundas son organizaciones encargadas de generar ideas o proyectos de política pública a partir de los cuales los tomadores de decisiones eligen, de acuerdo con sus preferencias; aquí aparecen: ...las escuelas, las universidades, think tanks o incluso organismos internacionales, que

⁴⁰ *Ibidem*, p. 4.

Juan Jaime Mesina Ramírez

en nuestros días desempeñan un papel cada vez más importante dentro de las fuerzas *ideológicas* que influyen en la toma de decisiones a los líderes políticos al frente de los gobiernos nacionales”.⁴¹

Para este nivel, y su respectiva variable dicotómica, se muestra la importancia de indagar en el campo fenoménico del objeto de estudio; debido a que en este nivel medular se encuentra el OGP como *comunidad de discurso* e inmiscuido en un escenario internacional, o sea, en forma de iniciativa multilateral. Bajo esta premisa podemos observar que de alguna manera u otra se articula la producción e institucionalización de las ideas mediante las *formas mentis*⁴² de los individuos que tienen la capacidad de elección de políticas públicas en un *régimen político* cualquiera. En parte al decisivo proceso de innovación de políticas públicas en torno a la transparencia (*accountability*), participación y colaboración: ejes rectores del *gobierno abierto*.

Del mismo modo, los *arreglos institucionales al interior del Estado* facilitan la transferencia de preferencias o ideas a los tomadores de decisiones, mediante esquemas de incorporación en la administración pública y/o burocracia en puestos clave. Ahora bien, y en lo que cabe a las políticas públicas de transparencia, se distribuye el poder entre los miembros de las coaliciones, de un modo en el cual se facilite la recepción de políticas públicas por parte de las mismas al gobierno, o en sentido contrario, obstaculicen su paso y por ende los tomadores de decisiones descarten cualquier posibilidad de aceptación.

En cierta manera los arreglos institucionales adentro del Estado ejercen principalmente dos tipos de fuerza: una fuerza centrípeta que alinea las ideas o preferencias dentro del aparato gubernamental, y otra centrífuga, que distribuye el poder que aglutinan las coaliciones políticas como grupos de presión. Considerando lo anterior, un efecto sobre las políticas públicas en lo que confiere a la formación y diseño institucional, podemos manejar principalmente el ejemplo reflejado en dos instituciones que reeditúan de forma trascendente en la esencia del libro, y para nuestros fines de conceptualización de las instituciones, que es el siguiente:

⁴¹ *Ibidem*, p. 101. Las cursivas son mías.

⁴² Mentalidades o formas de la mente. En lo que confiere a la estructura mental que coloca las realidades, los fenómenos, los datos y los hechos dentro de un contexto conceptual.

*Open government partnership en México y Brasil:
La transparencia como responsabilidad compartida*

Tanto el IFAI en México como el CGU en Brasil tienen nuevos modelos de ejecución de políticas públicas y desarrollo de sistemas de función pública condicionados por el OGP actualmente, aunado a la inferencia de ideas o preferencias del mismo. Todo ello debido a los compromisos que se propusieron establecer en sus *Planes de Acción Nacional* que siguen los lineamientos de la Alianza de Gobierno Abierto para las instituciones de transparencia. Sin embargo, en este punto no se analizará este tema, lo dejaremos para el capítulo dos y tres. Veamos enseguida el segundo concepto primordial para el análisis.

I.2.1.2.- Actores

La importancia de los *actores* –sean sociales o políticos– en concordancia con el enfoque analítico, toma especial atención, debido en gran parte porque éstos mismos interactúan con relaciones sociales vitales para el desarrollo institucional. En pocas palabras otorgan ese funcionamiento de incidencia trascendental en la política de determinado Estado-nación, teniendo presente los factores contingentes y equilibrios múltiples que pueden suscitarse en los regímenes políticos.⁴³ Nohlen, por ejemplo (en la distinción actor *versus* institución), ahonda exhaustivamente en los efectos imperantes que tiene el contexto histórico dentro de una estructura-institucional, y donde de manera contundente defiende que en “...política las instituciones tienen mayor incidencia que los hombres”.⁴⁴

Tal razonamiento lógico denota la complejidad en que se circunscriben el individuo y la institución dentro del contexto, particularmente el individuo,⁴⁵ ya sea porque en las instituciones el actor queda relegado en un segundo plano, para que éstas sigan patrones o criterios de más largo plazo. De modo similar, puede considerarse como ejemplo, que en las revoluciones sociales (acontecimiento de peso relevante y transformador en un régimen, sin lugar a dudas) las figuras o líderes políticos no las construyen, sino las mismas circunstancias históricas. Así, dentro de la lógica planteada, los actores se diferencian:

⁴³ En *infra* § 1.2.1.3 se describen y explican sucintamente los elementos del *Path dependence*: Equilibrios múltiples, contingencia política, coyuntura crítica e inercia, dentro de los dos campos generales del mismo, las *coyunturas críticas* y los *beneficios crecientes*.

⁴⁴ Nohlen, *op. cit.*, p. 9

⁴⁵ Preferentemente, conforme a los fines del proyecto, se conceptualizarán a los *actores* como líderes y/o actores políticos. Se usa individuo como sinónimo de actor.

Juan Jaime Mesina Ramírez

“En cuanto a la definición de los actores sociales, es menester diferenciar a los individuos o a los grupos de la sociedad en relación con el Estado y sus representantes. Los primeros interactúan o intercambian entre sí, en condiciones de igualdad, sobre la base de preferencias o valores que les conducen a la búsqueda de su interés individual o grupal; en cambio, los representantes del Estado (actores políticos) lo hacen a partir de una autoridad legal, constituida por medio de diversos procedimientos que no siempre se asemejan al mercado, y que goza de facultades y atribuciones suficientes para imponer una decisión sobre el conjunto de la sociedad”.⁴⁶

Los actores políticos se inmiscuyen en un proceso de toma de decisiones que repercute perennemente en un cambio institucional en la mayoría de las ocasiones, ya sea como menciona Farfán: sus procedimientos parten de autoridad legal como representantes del Estado, y desde luego, imponen sus decisiones por encima del conjunto societal en turno. En términos conceptuales y para los fines propios de la investigación, los comportamientos de los actores políticos y su capacidad de elección respecto a las políticas públicas enmarcan una variable de importancia conforme al arraigamiento de las instituciones.

Pero ahora surge una pregunta que se desencadena tras lo expuesto en estos párrafos ¿Cuál es el factor de interrelación entre los actores políticos y las instituciones? Farfán en base a Lee nos menciona que los actores políticos o líderes políticos son “...quienes deciden convertir una idea en una política pública específica, porque a través de esta forma de elección se garantiza una mayor autonomía del Estado frente a la sociedad”.⁴⁷

I.2.1.3. - *Path dependence*

En este último sub-apartado del primer capítulo abordaremos un concepto medular para el análisis institucionalista histórico contemporáneo, y para nuestro propósito en la investigación, de igual modo. El concepto lo desarrollaremos así: en primera instancia trataremos de abordar una definición del mismo, en donde diversos autores del NIH lo han utilizado como herramienta analítica indispensable. Luego corresponderá categorizar sus principales productos o conceptos micro, partiendo del concepto macro de la estrategia *path dependent*, para finalizar describiremos su repercusión en la pieza.

⁴⁶ Farfán Mendoza, *op. cit.*, p. 102.

⁴⁷ *Ibidem*, p. 104.

*Open government partnership en México y Brasil:
La transparencia como responsabilidad compartida*

Los procesos dependientes de la trayectoria histórica en una sociedad o “patrón (institucional) de dependencia” en la cual transita es lo que denominamos literalmente como *path dependence*, de acuerdo a que es un concepto creado en la academia politológica estadounidense y en la ciencia económica. Acordamos que en general, “es una forma de análisis institucionalista en donde el énfasis cognitivo está depositado en los procesos históricos (tiempo y secuencia de los acontecimientos) que llevan al surgimiento de las instituciones, a su consolidación o retroalimentación y, consecutivamente a su transformación”.⁴⁸

En este orden de ideas, James Mahoney señala que el *path dependence* es:

“...el patrón de dependencia es definido por coyunturas críticas en las cuales relativamente sea menor o mayor el evento contingente, éste tiene una profunda influencia sobre los eventos subsecuentes y en los patrones de cambio... La discusión sugiere que el path dependence ocurre cuando las decisiones de ciertos actores clave en momentos coyunturales, encabezan la formación de instituciones que tienen sus propios patrones de reproducción. Esas instituciones son importantes para el posterior desarrollo político porque su persistencia produce una serie de reacciones y contrareacciones que culmina en la creación de los principales resultados del régimen”.⁴⁹

La relación existente entre el patrón de dependencia y los procesos institucionales, no es del todo ajeno a factores del contexto nacional en el cual se suscitan y articulan; siendo evidente que la reproducción y construcción de instituciones a lo largo del tiempo involucran mecanismos externos, es decir, que “sería ingenuo considerar que las instituciones de los países (con democracias emergentes) no se han visto afectadas ni mantenidas de manera alguna por las relaciones complejas y poderosas que se dan entre los grupos políticos y económicos dentro del país, y las influyentes habilidades”⁵⁰ sean éstas coaliciones políticas o intereses internacionales.

⁴⁸ *Ibidem*, p. 106.

⁴⁹ *Cfr.* Mahoney, James, “Path-Dependent explanations of regime change: Central America in comparative perspective”, en *Studies in Comparative International Development*, vol. 36. núm. 1, Brown University, Providence, 2001, p. 111. Traducción mía.

⁵⁰ Recogido fundamentalmente de la concepción del patrón de dependencia, *cfr.* Arellano Gault, David y Lepore, Walter, “Poder, patrón de dependencia y nuevo institucionalismo económico: Límites y restricciones de la literatura contemporánea”, en *Revista de Gestión y Política Pública*, vol. XVIII, núm. 2, CIDE, México, 2009, p. 260.

Juan Jaime Mesina Ramírez

Por lo que sigue, asimilar que el *path dependence* juega un rol únicamente como móvil histórico y secuencial es no comprender del todo su significación. Amén a que de la misma manera pueda inmiscuirse dentro de parámetros que buscan determinar las relaciones causales que vinculan una coyuntura histórica con legados duraderos en las instituciones, sean éstos de corto, mediano o largo plazo. Entonces la promesa analítica del NIH está en relación estrecha con los procesos subsecuentes de alguna causalidad compleja en un espacio contextual específico. Ahora bien, no se trata que al análisis sea del todo determinista, o sea, que señale las relaciones instituciones-actores como un entramado proceso en donde, como explica Lukes, se dirija de forma unidireccional (“A” tiene efecto sobre “B”), sino que también puede ser bidireccional; en donde ello implica la capacidad de establecer el marco de opciones “válidas”, “posibles” y “pensables”, suprimiendo ciertas opciones.⁵¹

Sin embargo, dentro de los procesos dependientes de la trayectoria existen *beneficios crecientes* que, de alguna manera, generan efectos de secuencia y legado estructural: que llamamos aquí como *inercia* (margen de normas y leyes creadas). En efecto, esto se desarrolla gracias a la retroalimentación que produce un cambio institucional; los beneficios crecientes se “acomodan a la tendencia inercial, lo que en principio refuerza a las instituciones establecidas, pero al mismo tiempo mantienen sus intereses de manera oculta o embozada, lo que les permite manifestarlos nuevamente en un próxima *coyuntura crítica*”.⁵²

Así, alrededor de las políticas públicas que residen en la toma de decisiones y no decisiones por parte de un gobierno, el NIH so pretexto del patrón de dependencia supone “que los procesos que caracterizan el funcionamiento de las políticas públicas están basados en el conflicto de intereses entre los actores y de que al interior de los arreglos institucionales subyace la semilla de su propio cambio”.⁵³ Esto pues a través de cierta adopción de mecanismos (procedimientos administrativos, convenios, acuerdos, planes de acción) al interior del aparato burocrático, que provienen a la vez, de la influencia preferente de ideas o elecciones por parte de los líderes y/o actores políticos.

⁵¹ *Ibidem*.

⁵² Farfán Mendoza, *op. cit.*, p. 108.

⁵³ *Ibidem*, p. 107.

*Open government partnership en México y Brasil:
La transparencia como responsabilidad compartida*

Por último, con la finalidad de describir sucintamente los conceptos micro del *path dependence*, recurrimos nuevamente a Guillermo Farfán, donde se retoman de lo mencionado al principio del apartado los cuatro sub-productos:

1. *Equilibrios múltiples*. En donde ciertas condiciones iniciales pueden dar lugar a diversas consecuencias políticas;
2. El fenómeno de la *contingencia*. Implica que pequeños eventos pueden tener consecuencias duraderas si se presentan en el momento justo;
3. *Coyuntura crítica*. Es un fenómeno del papel crítico de tiempo y secuencia, en donde la ocurrencia de ciertos eventos puede ser crucial, porque los eventos que se desencadenan al inicio de un proceso son más impactantes que cuando se producen más adelante, e
4. *Inercia o legado político*. Esto es, cuando una situación de beneficios crecientes se establece, los siguientes procesos se retroalimentan para establecer un equilibrio muy resistente al cambio.⁵⁴

Para ello y en consistencia con el planteamiento sugerido, podemos decir que la conceptualización establecida esquemáticamente (ilustrada en la Figura 2) se encamina en forma directa con el NIH –explicado arriba– y todo lo que hemos visto sobre los tres conceptos pilares de la investigación. De manera que en las siguientes páginas se mostrará la conclusión del capítulo y enseguida observaremos cómo se interrelacionan visualmente las instituciones, los actores y el mismo *path dependence*, desarrollado en esta sección; sumado a las relaciones causales sobre estructuras gubernamentales y sus políticas públicas. A la postre se muestran en el *Cuadro 1*, los elementos que componen nuestro enfoque analítico del NIH.

Conclusiones

En relación a nuestro objeto de estudio nos hemos referido que en su enmarcación tiene características que ejemplifican claramente una estructura rodeada de actores y factores institucionales de interés (sea nacional o internacional). Para esto, se destaca la particularidad del NIH como catalizador de variantes temporales y secuenciales, propias –hay que reconocerlo– del OGP. Mencionamos además cómo es que se puede insertar este organismo a través de procesos dependientes de la trayectoria y a la vez, alineados a preferencias ideológicas por parte de los individuos en acción.

⁵⁴ *Ibidem*, p. 109.

Juan Jaime Mesina Ramírez

La demarcación entre el marco teórico y su establecimiento conceptual nos sirvió para segregar el objeto de estudio de cualquier transfiguración empírica por el momento. Es decir, analizar en una parte la repercusión del NIH como condicionante teórico-metodológico y del otro lado, en permitir al OGP como factor exponencial para el análisis de instituciones dentro de México y Brasil, como lo son el IFAI y el CGU.

Ahora bien, en el marco teórico ahondamos también sobre la idea clave de distinguir la estructura del individuo, razón por la cual se tuvo en cuenta la propuesta analítica de Guillermo Farfán en torno al NIH y sus políticas públicas. Como primera instancia se tomó a la institución como un conglomerado de procedimientos o reglas, y que en ellas, es influido el *régimen político*, en su propia transformación radical o gradual en una coyuntura crítica.

En efecto, se identificaron los factores de cambio institucional, que pueden subsistir en la intermediación de combinación de rutinas y prácticas persistentes o por medio de la creación de estructuras paralelas, en donde los procedimientos y/o políticas públicas se retroalimentan (*policy feedbacks*) para procrear nuevas instituciones en la economía y en la política. Repercutiendo en la forma en que se desarrollan éstas mismas (*policy development*).

Del mismo modo la articulación de elementos proclives a la estabilidad como normas y reglas creadas persisten a menos que exista una fuerza capaz de superar los (efectos inerciales) del mismo *path dependence*.

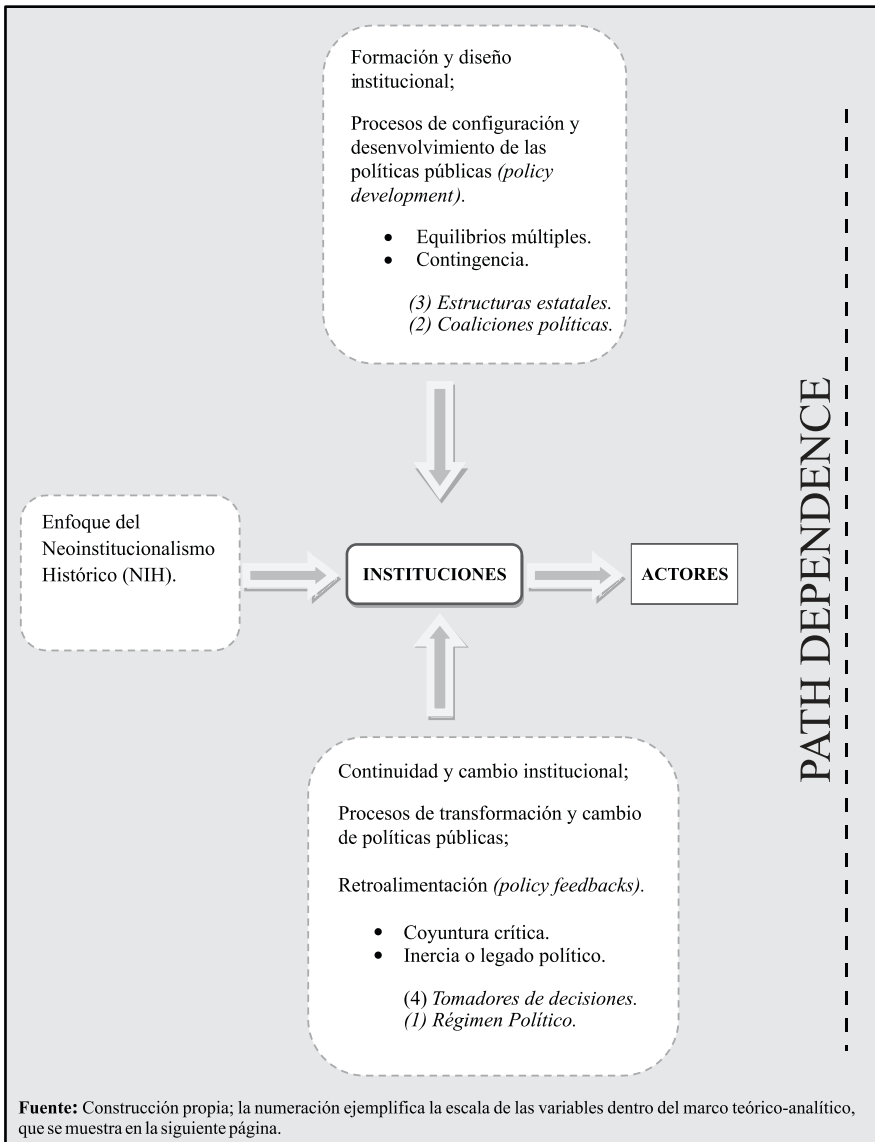
Luego se observaron las *coaliciones políticas* que facilitan u obstaculizan la implementación de políticas públicas e ideas en las instituciones; después se operacionalizaron a las *comunidades del discurso*⁵⁵ como entes que articulan la producción e institucionalización ideológica. Y donde en ese mismo margen, tenemos los *arreglos institucionales al interior del Estado* que acoplan las ideas, con el propósito de posicionar actores en puestos clave del aparato burocrático. Además de permitir mediante diversos mecanismos la distribución del poder entre los miembros de las coaliciones. Para finalizar, describimos a los actores políticos como *tomadores de decisiones* de interés nacional y capacidad de elección sobre las políticas públicas.

⁵⁵ Independientemente de su localización territorial-espacial. O sea, si se desenvuelven al exterior o interior del Estado determinado.

*Open government partnership en México y Brasil:
La transparencia como responsabilidad compartida*

En resumidas cuentas en el primer capítulo se propuso articular una perspectiva neoinstitucionalista histórica y comparada (en su método), la cual nos permitió componer los elementos conceptuales clave: instituciones, actores y *path dependence* aptos para el análisis pretendido.

Figura 2. Establecimiento conceptual



Cuadro 1. Marco teórico-analítico

		Funciones		Efecto sobre las políticas públicas
Actores políticos	(4) <i>Tomadores de decisiones.</i>	Líderes / portadores de ideas o preferencias en puestos clave.	Representar sus preferencias como una idea de Estado o de interés nacional. Capacidad política, iniciativas, negociación.	<i>Elección</i>
ESTRUCTURAS O INSTITUCIONES	(3) <i>Arreglos Institucionales al Interior del Estado.</i>	Esquemas de reclutamiento en la Administración Pública (A.P.), burocracias en puestos clave.	Transferir las preferencias o las ideas a los tomadores de decisiones / Distribuir el poder entre los miembros de las coaliciones.	<i>Innovación, Diseño</i>
	(3) <i>Comunidades del discurso.</i>	Escuelas, <i>think tanks</i> , Asociaciones, organismos internacionales.	Articular la producción y la institucionalización de las ideas	
	(2) <i>Codiciones políticas.</i>	Industriales, comerciales o agrícolas; Financieros; Partidos; Parlamentos; Sindicatos; Grupos de presión, Organismos de la sociedad civil.	Facilitar u obstaculizar las nuevas políticas y/o ideas.	<i>Duración o permanencia</i>
Procedimientos o reglas formales e informales, ruinas, normas y convenciones.	(1) <i>Régimen Político.</i>	Crisis, guerras, revoluciones políticas o económicas	Consolidar o debilitar las nuevas instituciones o / Hacerlas más o menos duraderas. Influir sobre la formación de las ideas; Influir sobre la formación o desarticulación de las coaliciones; Socavar las instituciones o arreglos institucionales.	<i>Transformación del Contexto</i>
		Así como en términos graduales.		

Fuente: Adaptado a partir de Farfán Mendoza, Guillermo, “El nuevo institucionalismo histórico”, p. 127.