

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN  
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA



TESIS

PROPUESTA DE COMPONENTES FUNDAMENTALES PARA LA INTEGRACIÓN DE UN CÓDIGO DE ÉTICA PARA LEGISLADORES: ESTUDIO DE CAMPO EN NUEVO LEÓN.

TESIS PRESENTADA POR

**XÓCHITL A. ARANGO MORALES**

PARA OBTENER EL GRADO DE

DOCTORADO EN FILOSOFÍA CON ACENTUACIÓN EN CIENCIAS  
POLÍTICAS

DIRECTOR DE TESIS

DR. CARLOS GÓMEZ DÍAZ DE LEÓN

CODIRECTOR

DR. JUAN BALDEMAR GARZA VILLEGAS

MONTERREY N. L., MÉXICO. 2013



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN  
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y  
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA



DOCTORADO EN FILOSOFÍA CON ACENTUACIÓN EN CIENCIAS POLÍTICAS

Los integrantes del H. Jurado examinador de la sustentante:

XOCHITL A. ARANGO MORALES

Hacemos constar que hemos revisado y aprobado la tesis titulada:

“PROPUESTA DE COMPONENTES FUNDAMENTALES PARA LA INTEGRACIÓN DE UN  
CÓDIGO DE ÉTICA PARA LEGISLADORES: ESTUDIO DE CAMPO EN NUEVO LEÓN”

FIRMAS DEL HONORABLE JURADO

---

Dr. Carlos Gómez Díaz de León  
Presidente

---

Dra. Karla A. Sáenz López  
Secretario

---

Dra. Cinthia Arroyo Rivera  
Primer Vocal

---

Dr. Severo Efraín Villarreal Solís  
Segundo Vocal

---

Dr. Juan Baldemar Garza Villegas  
Tercer Vocal

Unidad Mederos, Monterrey, Nuevo León a 25 de julio de 2013

## **Declaración de Autenticidad**

Declaro firmemente que la presente investigación es original y fruto de mi trabajo, en donde de manera respetuosa he citado las ideas e investigaciones de otras personas, debidamente mencionadas en la bibliografía.

Los estudios aquí presentados no contienen material que haya sido aceptado para el otorgamiento de cualquier otro grado o diploma de alguna otra universidad o institución.

Los instrumentos de los tres estudios llevados a cabo y los datos resultados de los mismos, son plenamente obtenidos de un largo y exhaustivo análisis científico realizado por más de tres años.

Sustento que todo lo antes mencionado es obra única y exclusivamente de mi autoría con el apoyo de mis asesores.

---

**Xóchitl A. Arango Morales**

El sustentante

Julio 2013

## **Dedicatoria**

Este trabajo se lo dedico en memoria a mi padre pero muy especialmente a mi madre de quien aprendí la dedicación, constancia y respeto por el trabajo cualquiera que éste sea, a mis hermanas, hermano y sobrinos (as), y especialmente a mi entrañable amiga Verónica, por el apoyo que recibí de ella en la elaboración de la tesis.

## **Agradecimiento**

Agradezco a las autoridades de la Facultad, al director Dr. Gerardo Tamez González por el apoyo recibido, a los doctores que me impartieron las unidades de aprendizaje, especialmente al Dr. Carlos Muñiz por generar en mi el gusto por la investigación y al Dr. Javier Álvarez por el impulso y apoyo en los estudios, a mis compañeros de clase, amigas y amigos de la Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública por la motivación y apoyo durante y al término de la presente tesis.

Mi agradecimiento a la Dra. Cinthia Arroyo, por sus consejos durante el proceso de elaboración de la tesis.

Mi reconocimiento y profundo agradecimiento al Dr. Juan Baldemar Garza Villegas por sus enseñanzas y recomendaciones, las cuales tuvieron un impacto determinante en la investigación, logrando la concreción metodológica de los tres estudios.

Y por supuesto mi total, completo y sincero reconocimiento al Dr. Carlos Gómez Díaz de León, quien desde el principio me orientó e impulsó en el desarrollo de mi trabajo, guiándome siempre en el proceso investigación, cuidando los detalles para lograr esta investigación de la que me siento orgullosa.

## INDICE GENERAL

Índice de general

Índice de tablas

Índice de figuras

<b>CAPÍTULO I. Introducción.....</b>	<b>11</b>
1.1 Introducción .....	11
1.2 Antecedentes .....	14
1.3 Justificación.....	19
1.4 Planteamiento del problema .....	20
<b>CAPÍTULO II. Marco teórico. La ética .....</b>	<b>24</b>
2.1 La ética y la moral .....	24
2.2 La ética en el poder legislativo .....	29
2.2.1 Ética parlamentaria en diferentes países.....	37
2.2.2 Ética parlamentaria en México.....	39
<b>CAPÍTULO III. Enfoque sistémico del poder legislativo y el servicio público .....</b>	<b>44</b>
3.1 El poder y el servidor público. Aproximación conceptual .....	45
3.2 La función, legitimidad y poder del legislador como servidor público .....	55
3.3 Relación de los legisladores con otros actores políticos.....	61
<b>CAPÍTULO IV. La profesionalización parlamentaria.....</b>	<b>67</b>
4.1 La profesionalización parlamentaria .....	69
4.2 Inmunidad parlamentaria o fuero .....	76
<b>CAPÍTULO V. Racionalidad de la toma de decisiones legislativa .....</b>	<b>78</b>
5.1 Toma de decisión parlamentaria.....	78
5.2 Casos de toma de decisiones legislativas .....	82
<b>CAPÍTULO VI. Rendición de cuentas.....</b>	<b>87</b>
6.1 Principio de legalidad.....	87
6.2 Rendición de cuentas.....	91
6.3 Tipos de rendición de cuentas .....	94
6.4 Necesidad de una métrica legislativa .....	100
<b>CAPÍTULO VII. Corrupción y Omisión .....</b>	<b>103</b>
7.1 Diferentes tipos de corrupción en el servicio público .....	111
7.1.1 Relación entre ética, servicio público y corrupción.....	113
7.2 La omisión y los diferentes tipos de omisión .....	118

<b>CAPÍTULO VIII. Participación ciudadana .....</b>	<b>129</b>
8.1 Los legisladores como servidores públicos en la opinión pública .....	129
8.2 Importancia de la participación ciudadana en el sistema legislativo .....	130
<b>CAPÍTULO IX. Diseño de la investigación.....</b>	<b>134</b>
<b>9.1. ESTUDIO PRIMERO. ANÁLISIS DE PROSPECTIVA: MATRIZ DE IMPACTO CRUZADO MULTIPLICACIÓN APLICADA A UNA CLASIFICACIÓN.....</b>	<b>135</b>
9.1.1 Sujetos participantes .....	136
9.1.2 Instrumento .....	136
9.1.3 Procedimiento .....	137
9.1.4 Análisis .....	142
9.1.5 Resultados.....	146
9.1.6 Conclusión del primer estudio. ....	153
<b>9.2 ESTUDIO SEGUNDO. MACTOR (MATRIZ DE ALIANZAS Y CONFLICTOS: TÁCTICAS, OBJETIVOS Y RECOMENDACIONES) .....</b>	<b>156</b>
9.2.1 Sujetos participantes .....	157
9.2.2 Instrumento .....	157
9.2.3 Procedimiento .....	158
9.2.4 Análisis .....	159
9.2.5 Resultados.....	165
9.2.6 Conclusiones del segundo estudio .....	171
<b>9.3 ESTUDIO TERCERO. MÍNIMOS CUADRADOS PARCIALES (PLS). TÉCNICA BASADA EN EL MODELADO DE ECUACIONES ESTRUCTURALES. ....</b>	<b>175</b>
9.3.1 Sujetos .....	177
9.3.2 Instrumento .....	178
9.3.3 Procedimiento .....	187
9.3.4 Análisis .....	189
9.3.5 Resultados.....	207
9.3.6 Conclusiones del tercer estudio .....	214
<b>CONCLUSIONES GENERALES .....</b>	<b>214</b>
<b>Recomendaciones para investigaciones futuras .....</b>	<b>221</b>
<b>Bibliografía .....</b>	<b>224</b>

## **MATERIALES**

ANEXO 1. Cuestionario .....	240
ANEXO 2. Caso 1 (Tlaxcala) .....	245
ANEXO 3. Caso 2 (Ley Televisa) .....	247
ANEXO 4. Caso 3 (Diputada PAN) .....	249
ANEXO 5. Informe Ético .....	250

## ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1.1 Ranking de índice de percepción de corrupción en México.....	21
Tabla 1.2 Funciones para establecer la ética burocrática.....	28
Tabla 2.2 Del comportamiento a la ética política.....	32
Tabla 3.2 Propuesta de ética por parte de los partidos políticos.....	39
Tabla 1.6 Dimensiones de control.....	98
Tabla 1.7 Conceptualización de corrupción y sistema normativo.....	104
Tabla 3.7 Instituciones con menor confianza promedio.....	108
Tabla 4.7 Evaluación de parlamentarios en México.....	109
Tabla 5.7 Clasificación de corrupción.....	112
Tabla 6.7. Primer periodo de sesiones ordinarias del tercer año de ejercicio 2008.....	115
Tabla 7.7 Segundo periodo de sesiones ordinarias del tercer año de ejercicio 2008...	115
Tabla 8.7 Segundo periodo de sesiones ordinarias del tercer año de ejercicio 2009...	115
Tabla 9.7 Segundo periodo de sesiones del primer año de ejercicio 2012.....	116
Tabla 10.7 Competencias legislativas.....	122
Tabla 1.9 Matriz de doble entrada de código de ética parlamentario.....	139
Tabla 2.9 Definición de variables.....	140
Tabla 3.9 Nombre de variables largo y corto.....	143
Tabla 4.9 Matriz estructural de variable.....	144
Tabla 5.9 Estrategias de actores que intervienen en el sistema legislativo.....	158
Tabla 6.9 Cuestiones y objetivos de los actores que participan en el poder legislativo.....	161
Tabla 7.9 MAO (Matriz de actores por objetivos).....	162

Tabla 8.9 CAA, Matriz de congruencia de actores del sistema legislativo.....	163
Tabla 9.9 Prueba de homocedasticidad <i>Sminorriov Kolmogorov</i> para una muestra...	192
Tabla 10.9 Prueba de multicolinealidad verificada por VIFs .....	197
Tabla 11.9 Resumen del modelo.....	198
Tabla 12.9 Resumen del modelo ANOVA.....	199
Tabla 13.9 De correlaciones.....	199
Tabla 14.9 Medidas simétricas de código de ética y profesionalización.....	200
Tabla 15.9 Medidas simétricas de código de ética y rendición de cuentas.....	200
Tabla 16.9 Medidas simétricas de código de ética y omisión.....	201
Tabla 17.9 Medidas simétricas de código de ética y toma de decisiones.....	201

## ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1.1 Modelo ético de decisión de Cooper.....	16
Figura 1.3 Tipos de dominación legítima.....	46
Figura 2.3 Proceso de cambio del servicio público en México.....	52
Figura 3.3 Sistema de control legislativo.....	60
Figura 1.4 Índice de profesionalización de los diputados.....	70
Figura 2.4 Círculo virtuoso de legitimidad.....	76
Figura 1.5 Eficiencia gubernamental.....	85
Figura 1.6 Tipos de rendición de cuentas, instrumentos y sujetos.....	98
Figura 2.6 Rendimiento Legislativo.....	99
Figura 2.7 Confianza en los diputados.....	108
Figura 3.7 Tipos de omisión.....	123

Figura 1.9 Plano de influencia y dependencia de estudio. Directo.....	145
Figura 2.9 Plano de influencia y dependencia indirecta de estudio.....	148
Figura 3.9 Mapa de influencia y dependencia potencial directa.....	149
Figura 4.9 Clasificación de las variables de acuerdo con su influencia.....	151
Figura 5.9 Prueba de normalidad variable profesionalización.....	189
Figura 6.9 Prueba de normalidad variable rendición de cuentas.....	189
Figura 7.9 Prueba de normalidad variable código de ética.....	190
Figura 8.9 Prueba de normalidad variable omisión.....	190
Figura 9.9 Prueba de normalidad variable toma de decisiones.....	191
Figura 10.9 Modelo gráfico de algoritmo.....	205
Figura 11.9 Modelo gráfico bootstrapping (autoevaluación).....	211

## ÍNDICE DE GRÁFICAS

Gráfica 1.2 Nivel de confianza que tienen los ciudadanos en los diputados.....	35
Gráfica 1.7 Confianza en el congreso federal mexicano.....	110
Gráfica 1.9 Gráfica de influencia directa.....	150
Gráfica 2.9 Plano de convergencia entre actores de orden 1.....	165
Gráfica 3.9 Plano de influencia y dependencia entre actores.....	166
Gráfica 4.9 De convergencia entre actores de orden 1.....	167
Gráfica 5.9 Histograma de implicación de los actores sobre los objetivos.....	168
Gráfica 6.9 Balance de posiciones por objetivo valorado.....	169
Gráfica 7.9 Gráficos de distancia neta entre objetivos.....	170
Gráfica 8.9 Prueba de igualdad de varianza para código de ética y profesionalización.....	193
Gráfica 9.9 Prueba de igualdad de varianza para código de ética y rendición de cuentas.....	194
Gráfica 10.9 Prueba de igualdad de varianza para código de ética y omisión.....	195
Gráfica 11.9 Prueba de igualdad de varianza para código de ética y toma de decisiones.....	196
Gráfica 12.10 Componentes a integrar un código de ética legislativo.....	216

## **CAPÍTULO I. Introducción**

En el presente apartado metodológico se dará una descripción general de la investigación, iniciando con la introducción, los antecedentes, la justificación y el planteamiento del problema. Posteriormente se abordará el marco teórico, haciendo referencia a cada una de las variables y a partir del capítulo IX se explicará de manera detallada cada uno de los tres estudios llevados a cabo en la presente tesis doctoral.

### **1.1 Introducción**

Uno de los grandes problemas a los que se enfrentan los países con un sistema político en transición como México, es el déficit de confianza en las instituciones en general y en los servidores públicos. El llamado déficit de confianza (baja credibilidad de los ciudadanos en los servidores públicos de acuerdo con mediciones institucionales nacionales e internacionales), se ha visto incrementado por los elevados índices de corrupción; en el ámbito del poder legislativo, un ejemplo de ello es la omisión, la que para algunos autores como Báez es considerada corrupción, la cual se da en el incumplimiento de las responsabilidades de los legisladores, específicamente los diputados, lo que hace vulnerable el sistema jurídico del país, dejando en desprotección a sectores por causa de acciones como, una deficiente rendición de cuentas, la racionalidad en la toma de decisiones, la omisión legislativa, la ausencia de profesionalización y la falta de un código de ética.

Aspectos como la ética, la transparencia, son principios de la vida pública y de la participación política de toda forma de gobierno que todavía no forman parte de la cultura política en México.

Uno de los reclamos constantes de la sociedad al sistema político, es no tan sólo la constante búsqueda de democracia en las instituciones, sino también la desatención que reciben los ciudadanos de su gobierno en la prestación de los servicios públicos y en la atención a sus demandas, responsabilidad que le corresponde a las instituciones políticas, en el ejercicio de la función de gobierno de todo Estado democrático.

Los servidores públicos, especialmente los legisladores en México, tienen un déficit de credibilidad por parte de los ciudadanos, debido a acciones de omisión que cometen siendo representantes de la ciudadanía; encuestas como Latino barómetro, Mitofsky, Transparencia México entre otras, muestran a los legisladores como servidores públicos en los últimos niveles de credibilidad como consecuencia de su actuación y falta de ética en el servicio público.

Desafortunadamente en México no existe un código de ética que limite el comportamiento de los legisladores. Países como Estados Unidos, Canadá, Chile, Costa Rica, Uruguay, Perú, así como los países integrantes de la Unión Europea cuentan con códigos de ética en sus parlamentos, lo que les permite reivindicar, así como enjuiciar a aquellos representantes públicos que no dignifiquen con su comportamiento la investidura que representan.

Aunado a lo anterior, los esquemas culturales que han estado cambiando debido a la globalización, han traído consigo nuevos paradigmas en valores que han llevado a la descomposición de la sociedad, donde de acuerdo con Alan Touraine, “la recuperación del individuo como ser único reivindica el derecho a ser minoría”, este sociólogo rescata el legítimo derecho a la universalidad ciudadana (2005, p. 3).

Es por lo antes expuesto, que la propuesta de investigación aquí presentada tiene como fin identificar las variables más significativas a integrar un código de ética en el contexto mexicano, la investigación también busca encontrar cuáles serían los actores que más impactan en la toma de decisiones de la arena política legislativa, dichos estudios ayudarían a establecer quiénes son los actores que más convergen entre sí en las negociaciones políticas.

Debido al hueco normativo (falta de un código de ética legislativo) en los Congresos mexicanos, la presente investigación se torna novedosa e importante como una aportación al sistema legislativo desde la perspectiva científica, así como al campo de la investigación en temas parlamentarios por los métodos y la combinación de muestras usadas en los tres estudios.

Dicha Investigación contribuye al campo de la Ciencia Política, como una propuesta metodológica por las técnicas utilizadas en los estudios, por otro lado también coadyuva en la búsqueda de solucionar los problemas que se suscitan en la arena política legislativa, al mismo tiempo que da la pauta para futuras investigaciones contrastivas con otras instituciones del país.

Los hallazgos encontrados en la investigación fueron fundamentales, entre ellos las variables más impactantes que tienen que ver con el trabajo legislativo, también con la conducta de los diputados, lo que confirma las evidencias teóricas mostradas en el marco teórico. Otro de los hallazgos fue la identificación de los tres actores que más interactúan entre sí en la negociación parlamentaria, ellos son, partidos políticos, legisladores y medios de comunicación.

Los tres estudios llevados a cabo son investigaciones mixtas, debido a que son investigaciones exploratorias con un enfoque hacia lo cuantitativo, la poca bibliografía con estudios parlamentarios de códigos de ética en México llevo la investigación hacia la utilización de los métodos MICMAC, MACTOR y PLS, otorgándole un grado de importancia al instrumento como primera aproximación al área de estudio, planeando en un futuro llevar la investigación a un plano explicativo desde la perspectiva cultural y mediante una investigación cualitativa, teniendo con estos dos momentos una investigación mas completa.

Dado lo anterior, la pertinencia de los tres estudios en la aplicación de dichos métodos se dio de manera asertiva, ya que tanto el método MICMAC, MACTOR como PLS establecen con precisión la obtención y relación de variables, actores y constructos, objetivos de los tres estudios. Por ello se puede decir que la contribución de la presente tesis doctoral al conocimiento científico son los resultados, pero también los métodos utilizados con una mezcla de expertos y legisladores único en su tipo, lo cual genera nuevas perspectivas de análisis.

Después de la introducción, se podrán encontrar los antecedentes, la justificación y el planteamiento del problema, como primer preámbulo para entender la problemática a tratar; posteriormente se abordará de manera amplia un marco

teórico, con el objetivo de conocer el precedente de las posturas teóricas de la investigación, iniciando con el tema de la ética. Se dará una explicación de la relación del enfoque sistémico y su relación con el servicio público, también se encontrará un apartado para cada una de las variables tratadas como son, profesionalización, toma de decisiones, rendición de cuentas, omisión y un apartado de participación ciudadana, variables utilizadas en el tercer estudio.

En el capítulo, se planteará el diseño de investigación de los tres estudios. Estos estudios abarcan tres momentos de investigación, cada uno con sus objetivos, hipótesis, preguntas de investigación, variables y su propio método; el primer estudio se dio a través de un análisis prospectivo, en el que se buscó sugerir cuáles son los constructos más significativos para elaborar un código de ética; en el segundo estudio se buscó medir la relación entre los objetivos y los actores a través de la aplicación de dos matrices: matriz actor por actor y la matriz objetivo por actor; en el tercer estudio se buscó medir las variables como código de ética, omisión, toma de decisiones, profesionalización y rendición de cuentas, análisis que se realizó teniendo siempre presente de que manera la Ciencia Política interactuaba en el sistema legislativo, buscando con ello determinar cómo estas variables impactan en las acciones legislativas y a la vez en la sociedad, mediante la obtención de la fuente directa de la información, en este caso diputados y expertos, finalizando con las conclusiones.

Es pertinente mencionar que el desarrollo del marco teórico determinó la pertinencia de los tres estudios, es por ello que existe un apartado para cada temática de cada uno de los tres estudios.

## **1.2 Antecedentes**

Son muchas las teorías que intentan dar explicación al porqué del comportamiento de los individuos en el contexto de la Administración Pública, específicamente en relación al servicio público; la motivación del comportamiento indebido y social es fundamental para entender qué los lleva a realizar prácticas indebidas.

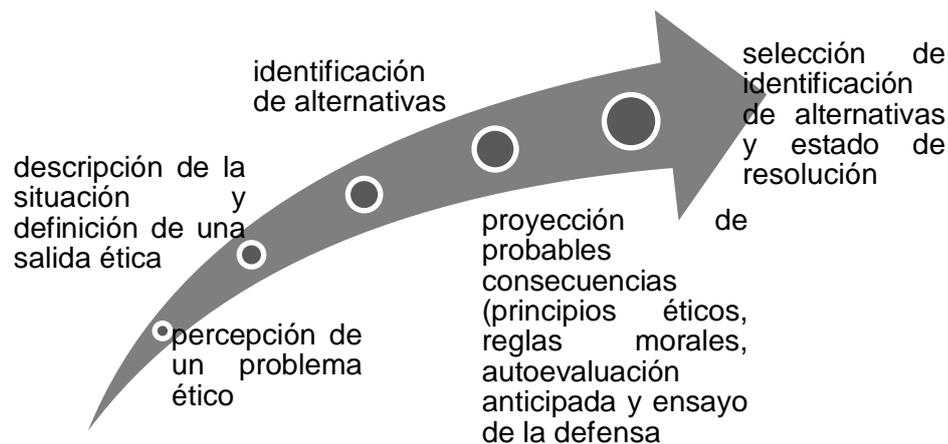
La teoría en la que nos situaremos es la teoría de Herbert Simon llamada *utilidad subjetiva o bounded rationality*, esta teoría es importante por que explica una de las variables a considerar dentro de los tres estudios, ésta es la toma de decisiones. Simon considera que el decisor racional elige, entre unas alternativas que le vienen dadas, aquel curso de acción que le produce una mayor satisfacción, una vez que se han asignado todas las probabilidades subjetivas y se han comparado según unas determinadas preferencias (Garriga, 2000, p. 3).

Las decisiones deberían tomarse, de acuerdo con esta racionalidad, dividiendo el proceso de sus tres partes componentes: las alternativas de acción, las consecuencias y las satisfacciones derivadas de las consecuencias, es decir, una decisión es racional, si maximiza determinados valores en una situación dada, en este sentido, las consecuencias que surgen como producto de la omisión de los servidores públicos, deben ser vislumbradas por ciudadanos o instituciones observadoras que puntualicen al respecto.

Sin embargo, Simon nos dice que el proceso de racionalización no se produce de la manera antes expuesta, ya que los individuos no pueden conocer todas las alternativas posibles, no pueden predecir todas las consecuencias y usualmente no evalúan perfectamente todas las satisfacciones derivadas de estas consecuencias. Simon también habla de que los límites de la racionalidad han sido descubiertos y derivados de la incapacidad de la mente humana para conseguir en una decisión todos aquellos aspectos de valor, conocimiento y comportamiento que podrían ser relevantes en la toma de decisiones (Ibíd.).

Respecto a la toma de decisiones que menciona anteriormente Simon, el analista Cooper (1990, p. 18) plantea un modelo ético de decisión en donde muestra la diversidad de alternativas a la que se enfrenta el decisor. De acuerdo con este modelo, Cooper lo racionaliza en cuatro elementos (reglas morales, principios éticos, autoevaluación anticipada y ensayo de la defensa), a través de los cuales filtra las posibles consecuencias para finalmente seleccionar una alternativa.

**Figura 1.1 Modelo ético de decisión de Cooper**



Fuente: Elaboración propia basada en el modelo de Cooper .1990, p. 18.

Como podemos ver en el modelo anterior, el planteamiento de Simon se lleva a cabo en el sentido de la selección, el individuo se somete a una variedad de alternativas, las cuales se establecen en un ir y venir de análisis, buscando realizar proyecciones respecto de cuáles podrían ser las posibles consecuencias; sin embargo lo que nos restaría preguntarnos es, ¿la selección final del decisor es realmente la más racional? Un concepto importante a considerar es la toma de decisiones, de acuerdo con Simon es el postulado teórico que parte de un concepto de decisión amplia, tal como se explica a continuación:

Decidir es seleccionar una alternativa entre aquellas físicamente dadas y mutuamente excluyentes, en cualquier momento, hay una multitud de alternativas físicamente posibles que pueden ser elegidas por un individuo; por algún proceso esas numerosas alternativas son reducidas a una, la cual es, en definitiva, llevada a cabo. No lo limita a un proceso deliberativo o consciente, sino que intenta explicar cualquier proceso de selección (Ibíd.).

Bajo este argumento, podemos decir que, primero, los servidores públicos cuando se encuentran en el supuesto de incurrir en acciones en contra de lo que marca la norma (como la omisión), no analizan de manera consciente, todas las implicaciones que traerá consigo tomar una decisión por cualquiera que sea la

alternativa, y dos, aun y cuando no hayan tomado la mejor decisión, existirá para el decisor una justificación fundamentada respecto a esa línea de acción.

En su desarrollo, Herbert Simon consideró que el proceso de decisión ha estado presente en las organizaciones, fundamentalmente cuando las personas están sometidas a la toma de decisiones, es imposible para un solo individuo alcanzar a maximizar cualquier grado de racionalidad. El número de alternativas es tan grande, la información que tendría que analizar para evaluarla es tan amplia, que algún tipo de aproximación a la racionalidad objetiva es muy difícil de concebir. Debido a ello, Simon afirma la existencia de los límites de la racionalidad, los límites de la racionalidad han sido descubiertos y derivados de la incapacidad de la mente humana para conseguir visualizar en una decisión todos aquellos aspectos de valor, conocimiento y comportamiento que podrían ser relevantes para dicha decisión (Garriga, 2000, p. 36).

Podemos concluir que, cuando, el servidor público causa omisión, toma una decisión que no siempre es la que mas beneficia al ciudadano, a pesar de los valores individuales y sociales de su contexto este no realiza un proceso de análisis profundo del impacto que tendrá el dejar de crear leyes, ya que es tan subjetivo su análisis que no alcanza a racionalizar los efectos sociales que traerá consigo dicho comportamiento, afectando con ello a sectores sociales por la mala toma de decisiones legislativas, las cuales tendrán huecos y falta de protección a sus derechos fundamentales debido a la falta de legislaciones eficientes que ayuden a crear mejores condiciones de vida.

En los últimos años el nivel de descrédito que están teniendo los servidores públicos en el país es de los niveles más altos, específicamente la confianza que tienen los ciudadanos respecto del congreso en México de acuerdo con los datos de Latino barómetro del año 2009, es poca confianza seguida de ninguna confianza, lo que nos lleva a analizar la falta de credibilidad que han generado los legisladores en nuestro país.

En efecto, los diputados como representantes del pueblo, constituyen la voz y el voto que transmite las demandas ciudadanas en la máxima arena política, que es el

Congreso de la Unión así como los Congresos locales, y es a partir del juego democrático que nos describe Bovero (1998), como la representación, la elección, la deliberación y la decisión se transforma en la voluntad general que da cuerpo al contrato social.

Teniendo presente que la Constitución Federal es el máximo ordenamiento jurídico del país, se han dado casos que han evidenciado la inconsistencia de la ley al no abarcar a todos los ciudadanos de este país o simplemente la inexistencia de la ley, por tal hecho nos hemos dado a la tarea de aproximarnos a cuestionar el porqué de las omisiones causadas por los diputados.

Es de suma importancia recordar que la conducta del hombre está regulada por tres disciplinas, que son: la ética, la política y la jurisprudencia; los dos primeros preceptos aquí planteados, aluden a una conducta de los individuos de manera aislada, mientras que lo jurídico hace referencia al individuo en relación con los demás.

Es por ello que, la conducta en el marco de lo jurídico esta íntimamente vinculada a los actos de corrupción. Los países que experimentan procesos de transición democrática sufren problemas de corrupción. Mazcorro y Rodríguez al respecto nos dice que un paso fundamental para superar estos problemas es reducir el nivel de tolerancia de la sociedad, de manera que los actos de corrupción sean fuertemente condenados, y el trabajo de la estructura institucional anticorrupción cuente con la colaboración extensiva del público.

La valoración del trabajo del servidor público influye en la eficiencia con la que el gobierno ejerce sus acciones para realizar políticas públicas, de tal manera que el ciudadano evalúa al servidor público – su trabajo se vincula al gobierno en turno, si lo hace bien o mal influye en el ejercicio de toma de decisiones de la política – cuando se vota se determina el desempeño del servicio realizado por los servidores públicos (diputados) que se encuentran en el poder, entre otras consideraciones que se toman en cuenta, está la corrupción.

Por lo anterior resulta necesario, según Rafael Martínez, “reivindicar y fortalecer el derecho ciudadano como el derecho a participar en las decisiones públicas y a participar en el control y evaluación del desempeño gubernamental” (2003-2004, p. 49).

Desde los ejecutores del poder no se han realizado acciones significativas que disminuyan dichas prácticas ilícitas, de tal forma que habría que plantear un cambio desde la sociedad, recordemos que México ya no se encuentra en las reformas de primera ni de segunda generación, es decir, a pesar de que ya se han tenido avances en la administración, aún se siguen practicando actividades fuera de la ley.

Es fundamental la participación ciudadana para presionar a las autoridades legislativas a que legislen de manera eficiente, buscar que le den salida a la cantidad de iniciativas que ingresan a comisión; esta presión ciudadana ayudará a que los legisladores busquen resolver los problemas en aras de no causar omisión.

Debido a todo lo anterior, la importancia de la presente investigación radica en que primero, no existe un código de ética en los legisladores ni a nivel federal ni a nivel local, lo cual pone en el centro de importancia de los tres estudio aquí descritos; únicamente se estableció una propuesta en 2006 por parte del partido Acción Nacional, quedando únicamente en eso una propuesta a un código de conducta.

Entonces, ¿qué sigue fallando en los diputados como servidores públicos? ¿Que siguen faltando a la ética de lo individual que impide darle paso a la ética en lo social? Es bien sabido que en todos los ámbitos existen transgresores de la ley, los legisladores no son la excepción; bajo esta perspectiva se justifica la creación de un código de ética de los diputados, el proceso histórico ha demostrado que un país funciona mejor en la medida en que se norman sus acciones.

### **1.3 Justificación**

Los estudios que se proponen en este documento, basan su originalidad en que no existen componentes a integrar un código de ética para legisladores identificados a través de un proceso científico, es por ello que los estudios se torna relevantes como

un aporte al campo de la investigación parlamentaria, no tan solo en el ámbito teórico sino también metodológico.

La conveniencia de la investigación se debe a la baja credibilidad que tienen los legisladores por parte de los ciudadanos como consecuencia del trabajo legislativo que han llevado a cabo en los últimos años, dicha conveniencia ha llevado a investigadores a contribuir desde la perspectiva científica con estudios que aporten propuestas a problemáticas como lo ya mencionado.

Cuestionar lo que dejan de hacer los legisladores es una forma de participación que se debe tener en la sociedad civil, como forma de presión para que aun y cuando sean los diputados los que crean las leyes, puedan realizar modificaciones jurídicas que cuestionen o incluso castiguen a quien cumpla únicamente de manera parcial; el hecho que la omisión sea considerada desde el punto de vista jurídico como inconstitucional es muy poco tratada en el país y poco abordada desde el punto de vista del poder político, lo cual la afirma como una investigación poco tratada desde la perspectiva política en México hoy en día.

Una eficiente rendición de cuentas, una racional toma de decisiones, así como la posibilidad de generar en cada legislador un proceso de profesionalización, desde la perspectiva teórica favorecería para la creación, implementación y seguimiento de un código de ética.

Esta investigación busca generar propuestas al sistema legislativo, también busca crear mejores condiciones para legislar, los diputados deben voltear a ver las propuestas académicas que se generan con el único fin de hacer más eficiente las responsabilidades de los legisladores.

#### **1.4 Planteamiento del problema**

La corrupción es uno de los grandes problemas del sistema de gobierno, la cual involucra a servidores públicos en todos los órdenes de gobierno, siendo ésta uno de los lastres del Estado mexicano, por lo que de acuerdo con el lugar que ocupa el país

en los índices internacionales sobre percepción de la corrupción, debiera ser tratado con absoluta seriedad.

En el siguiente recuadro se mostrarán datos de dos instituciones diferentes que se encargan de medir la corrupción, por un lado Transparencia Internacional y por el otro el Banco Mundial a través de Governance Matters; en ambos datos (a pesar de que se miden dos aspectos diferentes de corrupción), en ambas instituciones la situación de México es desfavorable respecto a la corrupción en el país. Recordemos que autores como Báez, llaman a la omisión como un tipo de corrupción.

**Tabla 1.1 Ranking de índice de percepción de corrupción de México**

<b>TRANSPARENCIA INTERNACIONAL</b>	<b>DE 180 PAÍSES MÉXICO TIENE EL LUGAR EN PERCEPCION DE CORRUPCIÓN:</b>
2012	105
2011	100
2010	98
2009	89
2008	72
<b>GOVERNANCE MATTERS</b>	<b>MÉXICO EN UN RANGO DE 0 – 100 EN CONTROL DE CORRUPCION:</b>
2012	(No Disponible)
2011	45
2010	44
2009	49
2008	50.7

Fuentes: [www.transparenciamexicana.org.mx](http://www.transparenciamexicana.org.mx)  
[www.worldbank.org/governance/wgi/sc\\_country.asp](http://www.worldbank.org/governance/wgi/sc_country.asp)

Dentro del marco general de lo que se concibe como corrupción, en la presente investigación se aborda el tema de la omisión, considerada esta por Báez como acto de corrupción de los servidores públicos, específicamente los legisladores, siendo los diputados los actores quienes juegan un papel preponderante dentro de la vida de los ciudadanos.

Una de las responsabilidades que la ley les atribuye a los diputados es la de legislar, es decir no únicamente modificar leyes sino también crearlas con el objetivo de establecer un orden jurídico y de protección en la sociedad. Sin embargo, la situación que acontece en México es que los diputados en el ejercicio de su función,

pasan a la inactividad legislativa, es decir, dejan de actuar como se espera, de acuerdo con la responsabilidad que la ley les atribuye.

Los diputados día tras día deben trabajar para modificar leyes que no sean funcionales de acuerdo con el contexto en el que se va moviendo el país, o crear leyes en donde existan huecos jurídicos.

La incidencia en actos como la omisión de los servidores públicos, se ha discutido desde la perspectiva jurídica, sin embargo, no ha sido suficiente para subsanar la falta de legislación, ya que con estas faltas se deja en desprotección a sectores sociales por falta de leyes que los protejan o los regulen.

Así como se menciona que desde lo jurídico se ha abordado el concepto de omisión, es fundamental retomarlo también desde la perspectiva del ejercicio del poder, ya que es desde donde se crea la inactividad legislativa.

Es por ello que, en la presente investigación se busca sugerir componentes para integrar un código de ética del servidores públicos, el caso específico de los diputados en el Estado de Nuevo León, recordemos que una práctica común de los legisladores es la búsqueda constante de permanencia en el poder, es decir que están más preocupados por hacer política que por legislar.

Para justificar lo anterior veamos un ejemplo, el cual evidencia de forma clara el problema de la omisión legislativa. Esto es, los diputados de las siete bancadas de San Lázaro pretendían realizar una unificación, conformando un movimiento al cual llaman Representantes de la nación, buscando erradicar la llamada *parálisis legislativa* e impulsar una ambiciosa agenda con temas en beneficio de la población. El objetivo era “romper con el marasmo de la Cámara de Diputados y no frenar, ante los procesos electorales y otros asuntos de coyuntura, el trabajo legislativo, porque la gente necesita respuesta a sus demandas” (El Financiero en línea, 4 de Febrero, 2011), es decir que, cuando se acercan fechas electorales los representantes de los partidos políticos ante las Cámaras se encuentran más preocupados por realizar política en la

búsqueda de la permanencia en el poder que por legislar, mandato que tienen por obligación hacer y que la ley les atribuye.

Si a lo anterior le agregamos que, los diputados buscan nuevas formas de justificar la falta o inasistencias a sesiones, un ejemplo de ello son las prórrogas, veamos en qué consisten; los diputados tienen 45 días para sacar un problema de la comisión, pero la ley les concede otros 45 días cuando no logran resolverlo en periodo establecido, la prórroga actúa siempre y cuando lo soliciten y sea aprobado por la junta, de tal forma que el proceso de solución se alarga, por lo que hoy en día las prórrogas son acciones recurrentes de los legisladores del estado de Nuevo León.

Es por eso, que la omisión por sí sola no es el problema real, sino las consecuencias que trae consigo causar dicha omisión, así como los efectos que esta falta provoca en la sociedad al no ser cubiertas sus demandas mediante la producción de leyes que los protejan o los ordenen.

## **CAPÍTULO II. La ética**

El objetivo del segundo capítulo es fundamentar teóricamente las diferentes posturas éticas y morales planteadas a través de la historia por investigadores, e instituciones científicas del país y de diferentes instituciones del mundo; aspectos éticos específicamente de los servidores públicos, partiendo de lo general hacia lo particular.

### **2.1 La ética y la moral**

La excelencia del gobierno democrático no se realiza sino a condición de que la sociedad en general sea instruida y dotada de civismo y moralidad, cualidades que la preparan para llevar al poder a los más dignos y de esta manera exigir que mientras los gobernantes estén en el poder actúen de manera ética, ya que la integridad de los políticos y de los servidores públicos es un ingrediente esencial de la sociedad democrática.

Este comportamiento ético que se espera de los servidores públicos, puede ser estudiado empíricamente, basado en el análisis de los comportamientos, hechos que en este trabajo son planteados a través de casos específicos; comencemos por darle explicación a estos fenómenos desde el concepto de la ética, con una primera aproximación de lo individual y posteriormente desde lo social, ya que es desde estos dos ámbitos desde donde puede apreciarse el impacto de la actuación u omisión de los servidores públicos.

Siendo la ética la ciencia que estudia la moral en los individuos, iniciemos por definirla desde lo individual: la ética se plantea como “la ciencia práctica que estudia y enseña las reglas que deben seguirse para hacer el bien y evitar el mal”; la ética nos permite establecer el objeto de esta ciencia y descubrir cuál es el fin del hombre y cuáles los principios y normas a los que debe someter su conducta, ya sea como individuo o como miembro de la sociedad (Vargas, 1966, p. 81).

Es en la sociedad en donde el individuo ejerce de manera práctica sus valores morales. De acuerdo con Espindola (2005), hay dos formas en las que aprendemos la

moral: la primera es la llamada *moral restrictiva*, descrita como la que detiene, controla y prohíbe ciertas conductas de acuerdo con patrones culturales. Tales acciones tienen que ver con la adaptación a un entorno social, sin embargo aun y cuando se consideren buenas, no se excluyen de reproducir vicios que en los servidores públicos se convierten en prejuicios sociales; un ejemplo de estos vicios es cuando los legisladores dejan de producir leyes que protegen a la sociedad cometiendo con esto omisión (p. 7).

Ahora bien, los individuos estamos sometidos a prohibiciones que marca la ley. Al respecto Espindola nos dice que dichas prohibiciones frecuentemente se traducen en leyes y códigos de conducta que tenemos que obedecer y cuyo incumplimiento se castiga con una sanción, a veces legal, a veces nada más moral. Así, aunque nos suena negativo, las prohibiciones nos ayudan a establecer condiciones mínimas de trato humano y social que nos permitan desarrollarnos.

Continuando con Espindola, la segunda forma de moral es la llamada *moral de crecimiento o constructiva*, su objetivo es que la persona sea feliz y desarrolle actitudes y cualidades para alcanzar el objetivo deseado; la moral constructiva debiera ser la de mayor importancia a desarrollar por los servidores públicos que trabajan en el Gobierno, y en la búsqueda del ejercicio de las actividades propias del servicio dentro de las instituciones públicas. Alcanzar los objetivos planteados por la institución será la meta primordial del servicio, buscar anteponer a la moral constructiva como objetivo de búsqueda y de satisfacción del individuo, de tal forma que, no se lleguen a imponer comportamientos prohibidos, como sería la moral restrictiva. Esta moral deriva del valor inherente que debiera tener todo servidor público por el simple hecho de serlo, esto se conoce como vocación de servicio público.

La segunda connotación de ética, es desde lo social. Adela Cortina, citada en Bautista (2001), nos dice que es un modo de ser o carácter de los individuos. Ello puede implicar que los seres humanos nacen con un cierto carácter ya heredado pero también modificable socialmente, es decir, existe cierto camino por el que transitamos con libertad y en ese camino se dan posibilidades de nuevos modos de ser, en donde cada individuo elige entre el bien y el mal.

El transitar por un camino de libertad al que se refiere Adela Cortina, lleva al individuo a una elección, lo que para Kant son actos desinteresados y obedecen únicamente a la racionalidad del ser humano, “la moralidad debe obedecer al imperativo categórico humano que nos dice que debemos actuar deseando que la máxima de mi acción sea de un mandamiento universal” (Espindola, 2009, p. 22).

Entonces, la racionalidad por un principio de coherencia nos impulsa a que nuestros juicios y acciones morales no sean sólo para mí o para un grupo, sino para todo ser humano, llamémosles entonces a estos principios, mandamientos universales, no obstante la ignorancia, los prejuicios y las malas costumbres acaban siendo justificadas, además de que pueden impulsar a los individuos a actuar mal. Ahora bien, se pudiera pensar que lo ético es lo eficaz, pero esto no necesariamente produce resultados unívocos y por todos aceptados; pensémoslo de esta manera, lo que es eficaz para algunos, para otros no lo es.

De este modo, la ética busca un alcance moral, educar mejores ciudadanos, tal como Helvecio decía, “la moral es una ciencia frívola si no se une a la política”, es decir, a la praxis, a la acción en la vida individual y colectiva (Aguilera, 2008, p. 47). Se puede determinar entonces que, la ética tiene como objetivo moral, hacer objetivamente mejores a los hombres en sus actos, desde la perspectiva de lo privado, para darle pie a la participación en lo público, ya que es en lo público (servicio público) en donde tiene su actuación la política.

En política, como bien dice Sartori (2007), no soy yo quien decide por mí, sino otros; bajo esa explicación, es fundamental que los políticos actúen responsablemente, teniendo en cuenta los efectos de sus actos; esta situación se da en el contexto de una ética de las consecuencias. La ética de los servidores públicos es algo medible, a través de una actividad que realizan, no algo abstracto, el comportamiento ético no se acota a una lista de reglas a observar o situaciones a alcanzar, sino más bien, es un proceso que puede medirse y controlarse a través de la gestión permanente de la ética al servicio público como tarea fundamental del gobierno, lo cual resulta crucial para su funcionamiento y evolución.

Si se tiene que exigir un plus especial de calidad humana a alguien, es a los servidores públicos; y entre ellos muy especialmente a los responsables de crear leyes para que brinden jurídicamente un estado de derecho, de tal forma que la responsabilidad va en el sentido del ciudadano común y cada uno de los servidores públicos de los diferentes niveles de gobierno, fundamentalmente los legisladores.

Es evidente la coincidencia a la que llegan algunos intelectuales como Habermas, Giovanni Sartori, George Steiner, Noam Chomsky entre otros, en función de coincidir que los antivalores y las prácticas de corrupción han estado presentes en todos y cada uno de los ámbitos de la vida pública. Estos autores sostienen que las sociedades están sumergidas de manera constante en una crisis de valores y de insatisfacciones políticas, creando una situación de confusión y desorientación en los individuos que las integran (Bautista, 2001).

La crisis de valores que sufren los estados requiere colocar a la moral en el centro de toda actividad pública, por lo que el reto para las autoridades es que los esquemas éticos logren su interiorización por el servidor público y su aplicación en la vida pública, así como la congruencia entre lo que se dice y lo que se hace, entre lo que se espera y lo que es y ello a todos los niveles, es decir, desde la cúspide hasta la base.

En este marco de ideas, debemos entender que el comportamiento ético es una actitud intransferible, son decisiones de cada individuo, por lo que es necesario establecer marcos normativos y operativos que permitan controlar los comportamientos de los individuos en el servicio público. En este contexto y para tales fines, la OCDE busca desarrollar esquemas de gestión de la ética que sustenten y apoyen todo el aparato burocrático de los Estados, integra tres funciones en los que la ética restablecería el orden del Estado burocrático:

**Tabla 1.2 Funciones para restablecer la ética burocrática**

FUNCIONES PARA RESTABLECER LA ÉTICA BUROCRÁTICA		
<p>el <b>control</b> puede lograrse mediante los tres componentes siguientes, un marco legal que permita la investigación y acusación independientes, mecanismos adecuados de responsabilidad y participación y escrutinio público.</p>	<p>la <b>orientación</b> puede conseguirse a través de los tres componentes siguientes, un compromiso bien articulado de los líderes políticos, códigos de conducta que determinen los valores y normas y actividades de socialización profesional tales como la educación y la formación.</p>	<p>la <b>gestión</b> puede lograrse mediante los dos elementos restantes: por un lado, condiciones sólidas de servicio público basadas en políticas eficaces de recursos humanos, y una coordinación de la infraestructura, mediante un departamento u organismo central de gestión ya existente o mediante un organismo especial con competencias en materia de ética.</p>

Fuente: La ética en el servicio público, OCDE (1997, p. 58).

La combinación de estas funciones se verá influida por el entorno cultural y el entorno político-administrativo de cada país, así como su eficiencia debe estar reflejada en el sistema legal, por lo anterior, es de suma importancia que los servidores públicos conozcan sus derechos y obligaciones, es decir, el servidor público debe estar consciente de las implicaciones que conlleva faltar a la responsabilidad ética que el sistema de gobierno le ha encomendado.

La OCDE establece que dentro de transparencia internacional se direcciona un sistema nacional de integridad denominado infraestructura ética, la cual surge debido a la crisis de valores que sufren los Estados subdesarrollados, los cuales requieren regresar a los principios y valores fundamentales del servicio público, por ello se reitera lo ya mencionado, es pertinente colocar a la moral en el centro de toda actividad pública.

La ética y moral no son los únicos dos ámbitos que se relacionan, otros que debemos considerar es la ética y el derecho, la legitimidad formal con la que cuenta hoy en día el derecho es importante para encontrar cauce en la sociedad, sin embargo, el derecho también debe respetar o adecuarse a los principios éticos generales de la sociedad en la que se constituye.

El vínculo que puede establecerse entre ética y derecho lo plantea Kant en Ramírez (2007, p. 104), quien nos dice que “distingue una doble legislación: la interna (ética) y la externa (jurídica). En la interna el deber es el móvil de la acción, en cambio en la externa, la ley no incluye el móvil (salvo excepciones previstas en la propia norma), sino que permite otros móviles”. Con esta doble legislación podemos ver cómo el individuo se mueve a través de dos esquemas, el ente racional y el ente empírico.

Se pudiera pensar que la ética y el derecho no son ordenamientos excluyentes, es decir, se puede recurrir a ambos cuando tendríamos que valorar el comportamiento humano, ya sea desde el interior del individuo como se aproxima la ética hasta la coordinación de los sujetos para asegurar la convivencia o coexistencia, la cual se realiza a través del derecho.

Podemos determinar que la ética en cualquier de sus áreas de aplicación es considerada como un elemento fundamental que todo individuo debe tener en su comportamiento, tanto individual como en un contexto institucional.

## **2.2 La ética en el poder legislativo**

Es por todos sabido que el abuso, corrupción y mal ejercicio de los cargos deliberativos han sido práctica común durante la historia de la humanidad, sin embargo a finales de los 80 del siglo pasado, con el desarrollo del capitalismo, en donde los sistemas buscaban las nuevas recetas del neoliberalismo se han dado cambios, por lo que las políticas globalizadoras han contribuido a cambiar los principios y valores en la forma de legislar y gobernar, también generaron un espíritu capitalista provocando que las personas en el cargo busquen el interés privado, despertándose en ellos la ambición y la codicia de manera desaforada (Bautista, 2009, tomo VII).

Cuando se habla del poder legislativo o parlamento es importante establecer la diferenciación que existe entre Parlamento-Institución y el Parlamento-Organización, el primero se refiere de acuerdo con Cruz (p. 255) a un sistema de convicciones,

valores, principios y reglas de juego, en tanto que el Parlamento como organización designa una realidad diferente, es decir nos referimos al conjunto de recursos humanos, financieros, tecnológicos, de competencias y capacidades, los cuales se ponen al servicio de las funciones de la institución parlamentaria; respecto al estudio que analiza la presente investigación, nos referiremos a la ética legislativa como aquella que engloba ambos aspectos explicados previamente.

Todas las actividades del Estado están reguladas por el derecho, evitando que se ejerza cualquier tipo de poder que quiera pasar por encima del estado de derecho. En una democracia moderna, un factor importante es la existencia de un sistema legislativo, en dicho sistema legislativo los diputados que lo integran deben cumplir su función representativa, legislativa y de control basado en una independencia de forma autónoma.

La excelencia de los asuntos en el ámbito legislativo sólo se alcanzará y mantendrá si se cuenta con legisladores con sólidos criterios de conducta ética. Iniciemos por definir qué es la ética parlamentaria, la definición que nos da Ramírez (2007) es “conjunto de reglas éticas que rigen la actividad de los diputados, o representantes de la asamblea, congresos o parlamentos” (p. 146); estas normas se consideran de suma importancia, ya que regulan tanto la actividad de los propios parlamentarios, como también la de los funcionarios que laboran en ella.

Otra definición de ética parlamentaria es la planteada por Cruz, quien asevera que es “el enriquecimiento de la vida, trascendiéndola hacia las potencialidades de la virtud por parte de quienes laboran en el ámbito legislativo de una nación, identificándose con ideas de especial interés institucional, que contribuya a fortalecer las estructuras del Estado” (p. 263). Esta última definición se considera la más apropiada para describir qué es la ética legislativa.

La ética parlamentaria se rige de acuerdo con lo que las reglas sustraídas de códigos y leyes del poder legislativo establecen, dichas leyes regulan a todos los servidores públicos que laboran en el parlamento, es pertinente recordar que no todos los países del mundo cuentan en sus parlamentos con códigos de ética.

Desde las definiciones dadas con anterioridad, el objetivo de la ética parlamentaria es lograr los fines que la institución establece, enfatizando la calidad moral de los diputados que ahí laboran como servidores públicos. Al respecto, Thompson en Ramírez (2007) considera que tres enfoques de la ética legislativa deben ser considerados:

- Minimalista; consiste en reglas que prohíben los conflictos de intereses financieros; proscribire sólo pequeñas áreas de conducta, únicamente se preocupa por preservar la honestidad de cada legislador.
- Funcional; define los deberes de los legisladores conforme a su función como representantes; busca reglas que vinculen a cada representante con sus electores, y
- Racionalista; se funda en principios rectores de la teoría política, tales como la justicia, la libertad y el bien común, es decir, recomienda principios a los que ha de ceñirse todo legislador (p. 147).

Sin embargo, no son los únicos elementos que intervienen en la ética parlamentaria, un elemento importante que también es pertinente considerar es la política.

Los servidores públicos también participan dentro del campo de la administración pública, los legisladores no son la excepción, ya que cualquier administrador del estado tiene diferentes responsabilidades y obligaciones éticas dependiendo de su nivel. Burke en Bowman (1991, p. 166) sugiere que “la obligación ética particularmente en los líderes políticos, tienen una obligación ética expandida por su larga permanencia en la arena política y por la interconexión y el contexto de dependencia en que la política es formulada e implementada”, los políticos como administradores deben poner atención a las consecuencias de las decisiones; veamos el planteamiento de Bowman respecto de la ética política.

**Tabla 2.2 Del comportamiento a la ética política**

Ética conductual	→	Ética política
Control personal y conducta individual		Agencia de resultados visibles y conductas colectivas
Comportamientos estándar y códigos de conducta		Impacto de programas y políticas
La red administrativa y la complejidad política		Red de interdependencia del ambiente e interconexión
Tensión entre el interés propio y el interés público local		Tensión entre múltiples definiciones de interés público
Medidas restrictivas, para la administración encaminada a poner atención en la apariencia de conductas personales		Medidas restrictivas y pensamiento expansivo para envolver el interés de futuras personas
Educando a los administradores públicos para realizar elección honestas, éticas y de interés público		Educando líderes públicos para hacer decisores de política que consideren a largo plazo las consecuencias de la política

Fuente: Bowman, 1991, p. 175.

Ahora bien, la ética parlamentaria está vinculada con la ética pública, de tal manera que cuando se habla de Ética Pública, de acuerdo con Bautista (2010, p. 13), tres verdades se hacen evidentes: 1) cuando se rescatan y fomentan en los legisladores los valores éticos, éstos construyen, reconstruyen, fortalecen, motivan, dan integridad y crean identidad o espíritu de unidad, lo que conduce a una actuación de mayor responsabilidad al generar en el individuo una conducta libre, orientada a la realización del bien mediante el cumplimiento del deber; 2) en contraposición, a mayor omisión, descuido, ignorancia o rechazo de la ética en quienes participan en la deliberación de los asuntos públicos, mayor fractura en el cuerpo legislativo, generando una división que da pie al surgimiento de conductas basadas en antivalores durante el ejercicio de las tareas; 3) pese a la pluralidad de orientaciones valorativas en el mundo contemporáneo, es posible alcanzar acuerdos normativos en situaciones concretas, ligadas a los deberes de los diputados y senadores.

Como bien asevera Bautista, la ética pública juega un papel relevante en el ejercicio del servicio público de cualquier área de la función pública, por lo que organismos como la OCDE establecen estudios vinculados con la ética por la importancia de esta ciencia en la conducta de los individuos.

Se realizó un estudio llevado a cabo por los países que integran la OCDE (Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico) para determinar cuáles

eran los principios básicos de ética pública mencionados por los estándares de conducta de los países de dicha organización, lo que encontraron fueron los elementos más significativos mostrados a continuación:

- **Imparcialidad**, el parlamentario debe obrar equitativamente y desinteresadamente.
- **Legalidad**, el parlamentario debe respetar y honrar la institucionalidad legal.
- **Integridad**, el parlamentario debe tener un comportamiento honorable y debe mantenerse alejado de intereses individuales y actuar de manera eficiente.
- **Transparencia y eficiencia**, el parlamento debe dar cuenta de sus acciones, ser honesto en declarar sus intereses individuales y actuar de manera eficiente.
- **Igualdad y responsabilidad**, el parlamento debe obrar con equidad, debe explicitar sus intereses particulares y debe hacerse responsable por sus decisiones.
- **Justicia**, el parlamentario debe actuar ejerciendo la justicia de sus representados (OCDE, 1997).

En el mismo orden de ideas, los países que pertenecen a la Commonwealth, en 1994 crearon el comité Nolan (Comité para la creación de estándares de la vida pública); este documento incluía un Código de Ética basado en siete principios básicos: Desinterés, Integridad, Objetividad, Responsabilidad, Transparencia, Humildad y Liderazgo (Bautista, 2008, p. 12).

Los cambios culturales son fundamentales para elevar los niveles de transparencia en los círculos políticos y en la sociedad en general. En cuanto a la transparencia, existe una serie de herramientas y acciones que pueden contribuir a elevar los estándares éticos de los legisladores, entre ellos:

*a) Código de ética parlamentaria.* La formulación de estos códigos apunta a elevar el estándar ético de los parlamentos por la vía jurídica de ciertas normas morales, también ofrecen parámetros objetivos para juzgar las conductas de los legisladores.

*b) Comisiones de ética parlamentaria.* La adopción de códigos de Ética es acompañada por la constitución de un órgano de investigación y análisis de la conducta de los legisladores que pueden constituir casos de conflicto de interés o de violación a los principios éticos.

c) *Declaraciones patrimoniales*. La exigencia de presentar declaración del estado patrimonial del legislador responde a la necesidad de pre constituir prueba en caso de un supuesto enriquecimiento ilícito.

d) *Regulación de los conflictos de interés*. Cuando el interés personal del legislador aconseja una solución y el interés público aconseja otra, se produce un conflicto de interés que puede afectar el proceso de toma de decisión de los legisladores, comprometiendo la legitimidad o incluso la legalidad de la decisión (Ferreira, 2007, p. 5).

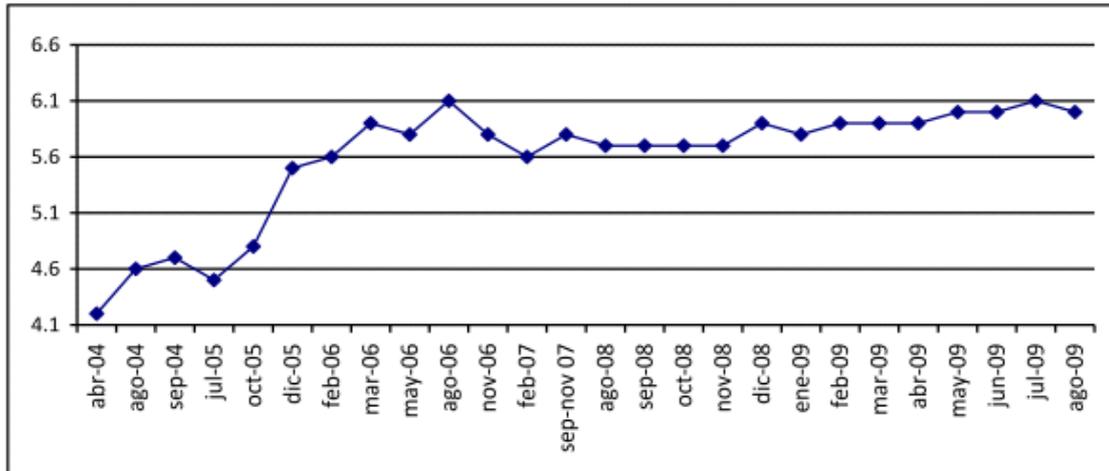
Uno de los instrumentos mencionados en los párrafos anteriores que contribuyen a elevar los niveles de transparencia es el código de ética, siendo éste un régimen disciplinario para los legisladores, lo que representa un dilema, ya que el ser humano al encontrarse en una situación de juez y parte lo hace de manera precaria para ser juez de sus propios actos.

Lo que se plantea que sea la comisión de ética es que, actúe con independencia y autonomía funcional, ya que sería ésta la que se encargaría de elaborar una política de transparencia, honestidad y prevención de la corrupción, así como garantizar el cumplimiento del código de ética (Solís, p. 10).

Sin embargo dado lo anterior, la confianza que tiene la población sobre los diputados de acuerdo con Arellano (2009), ha mejorado en los últimos años, esta confianza ha crecido 45 % respecto a los niveles que existían en 2004; veámoslo de esta manera, en el 2004 el promedio de confianza de los diputados fue de 4.5, en el 2007 se incrementó a 5.7 y por primera vez, durante el segundo semestre de 2009 los legisladores fueron aprobados con 6.1. A continuación se muestra una gráfica de consulta Mitofsky en donde se evidencia el crecimiento de confianza en los diputados.

**Gráfica 1.2 Nivel de confianza que los ciudadanos tienen en los diputados**

**En una escala como en la escuela, donde 10 es mucha confianza y 0 nada de confianza, ¿qué calificación le daría usted a los diputados? (aquí se muestra promedio obtenido)**



**Fuente:** Consulta Mitofsky, *Boletín semanal*, marzo de 2008; y *Monitor Mitofsky. Economía, gobierno y política*, agosto de 2009. Disponibles en [www.consulta.com.mx](http://www.consulta.com.mx) (fechas de consulta: agosto de 2008 y septiembre de 2009, respectivamente).

Como podemos ver en la gráfica, esta ascendencia no sólo se ha dado en los diputados, sino también en los Senadores y partidos políticos; esto permite sostener que en los últimos años se ha configurado una nueva percepción social en torno al trabajo legislativo y partidista en México (Arrellano, 2009), sin embargo instituciones internacionales cuando se refieren a credibilidad contradicen el crecimiento en confianza mostrado en la grafica anterior.

En contraste, otro de los indicadores que muestran la deficiente calificación que le asignan a los diputados ante la pregunta: Utilizando una escala del 1 al 10, donde 1 es muy mal y 10 muy bien ¿cómo calificaría el desempeño de los diputados federales en el Congreso?, una de las respuestas a esta pregunta planteaba “Representación de intereses de los ciudadanos” con un 4.95, la cual ni siquiera alcanzó la media, lo cual evidencia que los ciudadanos no se sienten representados por los legisladores. Otra de las preguntas decía: en una escala del 1 al 10 donde 10 es mucho y 1 es nada, ¿qué tanto confía en los diputados federales? , la respuesta más alta con un 29 % fue 1 con valor NADA. Dicha encuesta fue aplicada por el Centro de Investigación Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados en Noviembre del 2011.

Es pertinente aclarar que la primer encuesta media el nivel de confianza, en tanto, la segunda media el desempeño de los diputados, al respecto, Bautista establece que todo Estado debe preocuparse por orientar y vigilar el comportamiento de sus miembros. Cuando el poder legislativo omite la importancia de formar en valores a sus miembros, tarde o temprano será víctima de tal negligencia. Por ello es importante, como lo dice el artículo 109 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, identificar las leyes de responsabilidad de los servidores públicos, a fin de vigilar la conducta de los mismos. Conviene recordar que uno de los fines de la política es hacer que los ciudadanos sean personas dotadas de cualidades capaces de realizar acciones nobles (Bautista, 2010).

El poder legislativo será legítimo y digno si defiende y aplica una verdadera ética pública en sus integrantes, en virtud de que ésta conlleva responsabilidades, espíritu de servicio, así como atención, equidad y justicia para el ciudadano. Gómez identifica de manera clara que el desempeño de los legisladores debe basarse en valores como: bien común, eficiencia, probidad, integridad, legalidad, transparencia, responsabilidad, lealtad, confidencialidad, imparcialidad, objetividad y puntualidad. (2012, p. 15)

Es pertinente no olvidar que la ética pública tiene por objeto conseguir que las personas que ocupen un cargo público, como los legisladores, lo hagan con diligencia y honestidad como resultado de la razón, la conciencia, la madurez de juicio, la responsabilidad y el sentido del deber; se debe buscar lo que los romanos llamaban el *decorum*, ejercer la política con ética (Bautista, 2009, tomo VII).

Al respecto Bautista nos dice:

La potencialización de valores en los servidores del poder legislativo es un poderoso mecanismo de control de las arbitrariedades y vicios practicados en el uso del poder público. De igual manera, cuando estos valores son interiorizados por los representantes públicos y se logra actuar con responsabilidad, se convierten en un factor esencial para la recuperación y el mantenimiento de la confianza de las instituciones, a la vez que instrumento clave para elevar la calidad de las decisiones políticas gracias a la conducta honesta, eficiente e

íntegra de los decisores públicos. La excelencia de los asuntos en el ámbito legislativo sólo se alcanzará y mantendrá si se cuenta con legisladores con sólidos criterios de conducta ética.

Recordemos que en México no existe código de ética que rija en la Cámara de Diputados a los legisladores. En el periodo del presidente Vicente Fox sólo se estableció una propuesta que se quedó en eso, sólo una propuesta; respecto al Congreso del Estado de Nuevo León, tampoco se encontró la existencia de un código de conducta.

### **2.2.1 Ética parlamentaria en diferentes países**

Algunos países se han dado a la tarea de normar la conducta de los legisladores a través del código de ética, siendo los países más importantes en relación al vínculo que mantienen con México, los que mencionaremos en los siguientes párrafos, exceptuando a México ya que únicamente se quedó como una propuesta de una legislatura.

En *Chile*, la Cámara de Diputados cuenta con un Código de ética, el cual se creó en 1998 y fue modificado en 2004; su última actualización fue en el 2009. Al mismo tiempo, dicho código dio vida a una Comisión integrada por parlamentarios de todos los partidos, quienes se encargan de monitorear el cumplimiento y atender consultas; el esquema Chileno es similar al Norteamericano, en tanto que ha optado por implementar un mecanismo de autorregulación de los parlamentarios respecto de sus pares.

En *Perú*, cuentan con un Código de Ética Parlamentaria, una Comisión Ordinaria para la Ética Parlamentaria y una Comisión Especial para la Modernización del Funcionamiento del Parlamento, los que tienen como finalidad establecer normas sobre la conducta que los congresistas de la república deben observar en el desempeño de su cargo.

En *Canadá*, el parlamento cuenta con un Comité para el Acceso a la Información y la Ética cuya función es garantizar el cumplimiento del Código Ético de

los legisladores, también cuenta con un Código de Conducta al que deben sujetarse los cabilderos registrados en la Cámara de Representantes. En el 2006 se formó un Comité para la reforma y Modernización del Parlamento.

En *Estados Unidos* el parlamento cuenta con un Comité de Estándares y Conducta Oficial, el cual fue creado desde 1967 y en 2008 se creó la oficina de la ética del congreso (OCE), los que se encargan de regular todo lo relativo a la ética de los legisladores. También cuentan con un sistema para el registro de cabilderos y sus intereses, y un Manual de Ética para los legisladores, administradores y empleados del poder legislativo (Straus, 2011 p. 6).

El código del *Reino Unido* es similar al de Canadá, sólo que además del Código de Conducta y del Comité de Modernización cuentan con un Comité de Estándares y Privilegios y con un Comisionado Parlamentario para los Estándares.

Por último, de acuerdo con investigaciones de la Cámara de Diputados Mexicana, en *Australia* se cuenta con un Comité de Privilegios, el cual se encarga de vigilar que los legisladores cumplan en todo momento con el Código de Ética Parlamentaria, y realicen sus funciones dentro del marco de derecho.

Los llamados “estatutos parlamentarios” determinan los derechos y deberes de los legisladores, los cuales varían en cada uno de los países, sin embargo, hay una matriz común en la mayoría de los países, y es la siguiente:

- a) Los miembros del parlamento representan a la nación, por lo tanto no están sujetos a mandato imperativo.
- b) La inviolabilidad de opinión es una prerrogativa de los parlamentarios.
- c) La inmunidad parlamentaria consiste en que los miembros del parlamento no pueden ser procesados penalmente ni privados de su libertad sin previa autorización del parlamento o de la cámara a la que pertenecen.
- d) Todas las leyes o reglamentos parlamentarios establecen derechos y deberes funcionales para sus miembros, que tienen que ver, en lo que atañe a los derechos con el respeto a la investidura, sus remuneraciones, el apoyo personal y lógico y su régimen de seguridad social.

e) Muchos parlamentos han definido y aprobado normas éticas, que constituyen en realidad un compromiso de honor, una promesa de buena conducta frente a los ciudadanos y entre los parlamentarios (Reflexión Democrática, Ventana al Congreso).

### 2.2.2 Ética parlamentaria en México

En relación a México, para dichos fines se creó un grupo de trabajo encargado de la aplicación permanente del principio ético de la Cámara de Diputados en el año 2000, ante la necesidad de crear consciencia de la legalidad; el principal objetivo del grupo ético es recuperar la confianza de la ciudadanía en el poder legislativo y en la política en general.

Este grupo de trabajo ha establecido propuestas, siendo algunas de ellas, las siguientes:

**Tabla 3.2 Propuesta de ética por parte de los partidos políticos**

<i>PROPUESTA</i>	<i>PARTIDO</i>	<i>SEGUIMIENTO</i>
Código de ética para legisladores	PRI PRD CONVERGENCIA	El código de ética se encuentra publicado en el micro sitio del grupo de trabajo
Creación de : - Figura de Oficial de Ética Parlamentaria - Comisión Ordinaria de Ética - Comisión especial de Ética Parlamentaria - Comité de Ética en la Cámara de Diputados	PRD PRI CONVERGENCIA	Se les indicó a los Diputados que presentaran iniciativa de Ley

Fuente: [www.camaradediputados.org.mx](http://www.camaradediputados.org.mx)

Ahora bien, un código de ética no es lo mismo que un compromiso de ética, este segundo, fue una propuesta por la bancada del partido Acción Nacional en el 2000 en la Cámara de Diputados para la LX Legislatura Federal en México y consistía en:

#### Compromiso con mi cargo

1. Desempeñaré el cargo con lealtad a México y a la comunidad que sirvo.
2. Conoceré la naturaleza y la amplitud de las facultades del cargo que me corresponde desempeñar. Me informaré y capacitaré permanentemente para cumplirlo con profesionalismo.

3. Propiciaré que en los procesos de decisión se consideren los aspectos éticos del caso.
4. Ejerceré la autoridad con responsabilidad y aplicaré en ello todo mi tiempo y esfuerzo, resguardando la dignidad, la honra y el nombre del servidor público. Estaré dispuesto al escrutinio de la gestión pública. Haré transparente y limpio el ámbito político.
5. Cuando aspire legítimamente a ser nuevamente candidato a un cargo de elección popular, competiré leal y limpiamente, sin aprovecharme de mi actual posición.

#### Fueros

6. Me comprometo libremente a esta XL Legislatura, y con los ciudadanos que depositaron su confianza en mí, a utilizar la figura de fuero, en los términos en los que fue originalmente concebido, para que realmente sea éste, una herramienta de protección para el mejor desempeño del servicio público.
7. Me comprometo a no utilizar el fuero del que estoy investido para propósitos de beneficio personal o familiar, tanto preferente o violación de leyes y reglamentos, ni para ser beneficiario de privilegios que afecten a mis conciudadanos.

#### Información y transparencia

8. Actuaré y manifestaré con austeridad y transparencia, tanto en la gestión como en los asuntos públicos, como en el ámbito de lo privado.
9. Asumo el compromiso de informar a la ciudadanía sobre mi desempeño en cada periodo de sesiones, así como sobre los principales asuntos relacionados con mi trabajo legislativo.
10. Me aseguraré que la información que llegue a la sociedad sea veraz, oportuna, transparente y suficiente para cumplir con la exigencia del derecho a la información.
11. Facilitaré a los medios de comunicación el cumplimiento de su misión de informar. Me abstendré de ofrecer u otorgar favores o dádivas con cualquier propósito que busque cambiar el sentido de la información.

#### Lucha contra la corrupción

12. Asumo el firme compromiso de combatir la corrupción y promover las acciones tendientes a incrementar el grado de transparencia y la rendición de cuentas en todos los niveles y los órganos de gobierno.
13. No utilizaré prerrogativas del cargo para la obtención de beneficios personales.
14. Me abstendré de utilizar la información en beneficio propio, de terceros o para fines distintos a los que son inherentes a mi responsabilidad pública.
15. No aceptaré, ofreceré ni otorgaré, directa o indirectamente, dinero, dádivas, favores o ventajas a cambio de la realización u omisión de cualquier acto en el ejercicio de las funciones públicas. No realizaré labores de gestoría remuneradas, ante instancias del propio ámbito de responsabilidad o de otros niveles de gobierno.
16. En mi afán por darle la batalla frontal a la corrupción, no representaré intereses patrimoniales de terceros contra los de cualquier ente o persona moral de derecho público, salvo los casos de excepción que señale la ley.

#### Imparcialidad y justicia

17. Preservaré la independencia de criterio y evitaré verme involucrado en situaciones que pudieran comprometer mi imparcialidad, en defensa del interés liberal.
18. Evitaré prácticas clientelistas y de amiguismo que perjudiquen el trabajo legislativo y el bien de todos los mexicanos.
19. Me abstendré de conocer asuntos para los cuales me encuentre impedido por la función misma de mi cargo, o a mi interés personal o de función profesional.
20. Actuaré procurando el bien de todos los mexicanos, sin buscar intereses particulares ni beneficios personales, para familiares o amistades. Esto implica no involucrarme en situaciones o actividades que signifiquen un conflicto de intereses, personales o familiares, en mi labor como servidor público.
21. Me conduciré en el desempeño de la responsabilidad pública con imparcialidad, respetando el derecho de todas las personas y rechazando cualquier procedimiento que privilegie ventajas personales o de grupos.

#### Atención a la ciudadanía

22. Ofreceré en la atención al ciudadano, igualdad de oportunidades, sin discriminación alguna que pueda dar lugar a trato diferenciado o preferente.

23. Actuaré con justicia en todo momento, con voluntad permanente a dar a cada quien en lo que corresponda.
24. En el cumplimiento de mi función brindaré atención cordial, pronta, diligente, expedita y respetuosa. Un servidor público es un mandatario. He recibido un mandato para servir, por lo cual todo ciudadano merece esa atención, tanto por parte mía como de mis colaboradores.

#### Diálogo

25. Privilegiaré el diálogo y la concertación en la resolución de conflictos.
26. Respetaré en el debate y en la toma de decisiones, la dignidad de las personas, siendo justo, veraz y preciso en mis apreciaciones. Reconoceré la legítima diversidad de opiniones.

#### Utilización de recursos

27. Percibiré por mi trabajo sólo la remuneración justa y equitativa que sea acorde mi función y responsabilidad.
28. Nunca incluiré en la nómina a personas que no laboren en la dependencia a mi cargo y no asignaré remuneraciones fuera de la nómina o presupuestos aprobados legalmente.
29. Contrataré para los cargos públicos de mi dependencia, sólo a quienes reúnan el perfil para desempeñarlos con ética, con la aptitud o actitud necesarias.
30. Utilizaré las oficinas y locales de la cámara sólo para los fines que le sean propios.

Como podemos observar los planteamientos anteriores, sólo se limitan a una serie de compromisos, los cuales no se encuentran normados, ***lo que ha generado actos desinteresados en los planteamientos propuestos.***

En la República Mexicana no existe estado alguno que tenga un código de conducta, el único estado en donde se encontró una propuesta para crear un código de conducta en la legislatura LVIII, fue en Sonora en diciembre del 2008 en el Congreso del estado; posterior a esto, no se encontró más información en las legislaturas siguientes.

México es un país que aún no cuenta con un código de conducta constituido ya como una norma, sin embargo, recientemente se aprobó una iniciativa relacionada con los códigos de ética; ésta se refiere al cabildeo, ante la necesidad de que sea regulado el proceso de negociación de los grupos de interés, también plantea la creación de un registro público de cabildeo legislativo y un registro público de cabildeo ante el ejecutivo federal.

Como se pudo ver a través del capítulo dos, la ética y los valores son elementos fundamentales que determinan el accionar de manera favorable el servicio que ofrecen los legisladores, de tal manera que cuando anteponen actos como la corrupción, la omisión, es decir, cuando se llega a límites de los valores, el propio individuo frena e impone su escala axiológica (escala de valores); entonces, ¿qué está pasando con los diputados mexicanos cuando incumplen con su responsabilidad como servidores públicos?

### **CAPÍTULO III. Enfoque sistémico del poder legislativo y el servicio público**

El objetivo de este capítulo es plantear la participación de los servidores públicos dentro del servicio público en las instituciones de gobierno, se establecerá cómo los legisladores siendo actores políticos se vinculan a la vez con otros actores políticos y cómo éstos participan sistémicamente dentro de la arena política del país.

Uno de los sistemas de importancia en el funcionamiento del Estado es el sistema legislativo, el cual representa un gran peso para el sistema de gobierno de la república, ya que es desde donde se emanan leyes que protegen y ordenan a la sociedad.

Para establecer un análisis sistémico es fundamental darle la debida importancia al sistema legislativo; de acuerdo con las teorías de sistemas, Capriles y Hočevár nos dicen que éstas “tienden a deconstruir a los individuos humanos, reduciéndolos a sistemas de relaciones” (p. 5), es decir que, cuando se realiza un análisis sistémico desde la perspectiva de dichos autores, no se deberá aislar a cada uno de los sistemas; por el contrario, se debe realizar un análisis considerando todas sus partes, después se debe descomponer el sistema en partes para estudiar cada una de ellas y posteriormente analizarlo en su conjunto.

Planteémoslo desde la postura de Talcott Parsons, quien establece que el sistema social se compone de cuatro sistemas, éstos son:

- el subsistema adaptativo o subsistema *económico*, el cual busca potenciar los recursos disponibles para enfrentar los problemas que se presenten.
- el sistema de consecución de metas o subsistema *político*, éste busca establecer relaciones entre el sistema y su ambiente, es importante plantear que este subsistema está íntimamente vinculado en su funcionalidad con el sistema legal.
- el tercer sistema se llama sistema integrativo o subsistema *legal*, éste busca establecer el orden a través de las leyes, y por último,
- el subsistema de mantenimiento de pautas o subsistema *cultural*, el cual consiste en mantener la protección y defensa de los principios fundamentales del sistema (Parson, 1997).

Cada uno de los subsistemas mantienen una interrelación simulando un ensamblaje en donde uno depende del otro, de tal manera que cuando un subsistema no funciona de manera eficiente, produce una afectación en el resto de los subsistemas; para que se restablezca el equilibrio social, se debe poner en funcionamiento el subsistema que está provocando que no se dé una articulación sistemática.

Si lo pensamos desde el ámbito del poder legislativo, si éste no funciona eficientemente legislando para proteger u ordenar a la sociedad, causa efectos adversos que se convierten en detonantes de problemas; es por ello que puede afectar a otros sistemas que están en relación con el legislativo, por lo que se debe buscar su eficacia a fin de que no contamine el resto de los sistemas, esto es como un engranaje en donde la imperfección de uno impacta de manera negativa en el otro, generando como consecuencia ineficiencia en el resto de los engranajes.

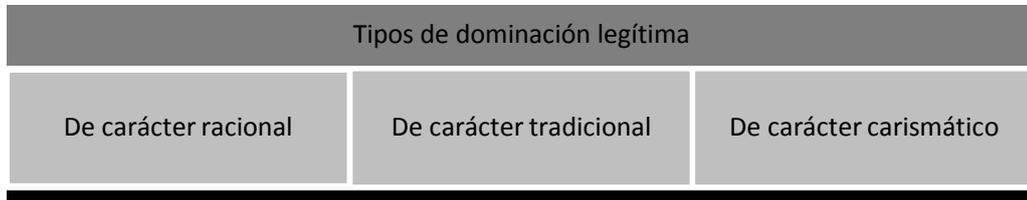
### **3.1 El poder y el servidor público. Aproximación conceptual**

Uno de los conceptos más importantes en la ciencia política es el concepto de poder, ya que es a través de éste desde donde se da la explicación al ejercicio de la toma de decisiones en la arena política, siendo Max Weber uno de los pensadores más importantes dentro del análisis de la ciencia política; Weber llama al poder como *dominación* y lo define de la siguiente manera: “probabilidad de encontrar obediencia dentro de un grupo determinado para mandatos específicos o para toda clase de mandatos” (Weber, p. 170). Es fundamental analizar que para que se dé la dominación, tiene que haber obediencia, ya que cualquier otra vía de acción que no sea el sometimiento voluntario, no se considera poder.

Esta dominación a la que se refiere Weber, si se requiere que pueda ser funcional para una parte de los actores quienes la quieran ejercer, tiene que ser legítima, según sea el caso como se quiere establecer dicha obediencia. La obediencia significa que, la acción del que obedece transcurre como si el contenido del mandato se hubiera convertido, por sí mismo, en máxima de su conducta.

Veamos los tipos de dominación legítima que existen, de acuerdo con Weber (p. 180):

**Figura 1.3 Tipos de dominación legítima**



Fuente: Weber, p. 180.

El primer tipo de dominación racional basa su fundamento en el aspecto legal, es decir que el control que ejerce sobre cierto sector de dominados está avalado por leyes, normas o cualquier esquema jurídico que le dé orden a la acción. La dominación tradicional lo hace en función de la costumbre, acciones socioculturales que han permeado durante muchos años en ese sector, del que se diferencian de otras comunidades o sectores, ya que bajo este argumento se realiza el ordenamiento de la dominación; por último el carácter carismático tiene como elemento más importante elevar a rango de héroe o inclusive santificar al líder social para ser sometido a la dominación por este actor político.

Ahora bien, la dominación racional-legal se puede ver reflejada en las acciones de los legisladores, quienes siendo servidores públicos buscan legitimar su poder vía la institución del poder legislativo, convirtiéndose en un aparato burocrático que se fundamenta en el aspecto legal; veamos algunas ideas al respecto:

1. Que todo derecho “pactado” u “otorgado”, puede ser estatuido de modo racional.
2. Que todo derecho según su esencia es un cosmos de reglas abstractas, por lo general estatuidas intencionalmente.
3. Que el soberano legal típico, la “persona puesta a la cabeza”, en tanto que ordena y manda, obedece por su parte al orden impersonal, por lo que él orienta sus disposiciones.
4. Que tal como se expresa habitualmente, el que obedece sólo lo hace en cuanto miembro de la asociación y sólo obedece “al derecho” (Weber, p. 173).

Las categorías fundamentales de la dominación legal las podemos encontrar en los deberes que los servidores públicos tienen dentro de las instituciones, la distribución de las funciones de los servidores, la atribución de los poderes necesarios para el ejercicio de su acción, y la fijación estricta de los medios coactivos, los cuales se administran y se aplican.

Es fundamental agregar a lo antes expuesto el principio de jerarquía administrativa, es decir, la facultad de regulación e inspección, así como el derecho de cuestionar a las autoridades cuando éstas no estén ejerciendo su obligación o lo hagan de manera incompleta.

¿Por qué nos situamos en la dominación legal?, básicamente porque es en ésta en donde tiene su actuación el sistema legislativo mexicano. Sin embargo, cuando hablamos de dominación nos situamos en el contexto de la Cámara de Diputados, quienes a través de las diferentes bancadas buscan tener un máximo dominio en la toma de decisiones, buscando impactar políticamente en el resto de las bancadas, de tal manera que el ejercicio de poder que ejerzan determinará su permanencia en el poder legislativo.

Entrando de lleno a la conceptualización de poder, al respecto podemos decir que la relación que mantiene el poder legislativo con la política, está entramada en una lucha por el poder, la pregunta que nos plantearíamos no es quién tiene el poder, sino qué posiciones facilitan el dominio de unos actores y el acatamiento de otros. Si el poder político equivale a una aptitud para incidir en la regulación de un conflicto, podemos atribuirle poder político a un gobierno que toma decisiones. O al partido que, a su vez controla al gobierno. O a una diputada que participa en el debate parlamentario y otorga su voto favorable a un proyecto de ley.

Bajo la premisa anterior definamos qué es el poder: de acuerdo con Villoro, “es la capacidad de algo o alguien de causar efectos alterando la realidad”, es decir que un hombre en el ejercicio del poder, puede generar que se altere la realidad de un grupo de personas por la gran influencia que tiene debido a su poder (2006, p. 80).

Para Max Weber poder implica la “posibilidad de imponer la propia voluntad sobre la conducta ajena”, esta definición nos remonta a ejemplificar la constante actuación de los diputados cuando toman decisiones en función del beneficio propio o partidista y no en beneficio de la sociedad a la cual se deben. Otra definición es la dada por Bobbio, quien asevera que el poder político es el que se sirve de la fuerza para alcanzar los efectos deseados (Navarro, 2010, p. 17).

Desde este punto de vista, el poder no se ejerce solamente desde las instituciones públicas ni tampoco reside en forma exclusiva en el Estado, la regulación de conflictos está abierta a un conjunto de actores que tratan de orientar dicha regulación en beneficio propio. De acuerdo con Valles (2000), el poder se manifiesta de la siguiente manera:

En el *primer nivel*, todos los actores participan, con sus respectivos recursos, exigencias y propuestas; si nos situamos en los legisladores, estaríamos hablando de diputados de la misma bancada estableciendo propuestas e intentando incidir en ellas para su aprobación.

En el *segundo nivel*, uno o varios actores son capaces de impedir que la cuestión X se convierta en conflicto político, porque controlan la agenda institucional e impiden con ello que la cuestión sea objeto de regulación vinculante; en este caso, las negociaciones que realizan los diputados con partidos de bancadas diferentes buscando controlar la agenda institucional en beneficio de la propia bancada.

El *tercer nivel*, uno o varios actores son capaces de influir sobre la conciencia de otros, mediante la conservación de mitos e ideologías, consiguiendo que la cuestión X no sea percibida como problemática, es decir, la presión ejercida en el poder legislativo es el factor fundamental de búsqueda de poder (p. 38).

Es de ahí de donde parte la lógica del poder, que pretende en aras de justificarse, direccionar y controlar pero también subsistir y perdurar. El poder político, como en el caso de los legisladores, buscará prevalecer, ya sea como grupo, institución o en última instancia como acción o conjunto de éstas.

La acción colectiva que buscan los diputados, no es un fenómeno natural que surge de manera espontánea, Michel Crozier advierte que, es un constructo social, creado, inventado y diseñado por los actores sociales, para resolver problemas específicos, problemas ya sean del mismo ejercicio del poder o de la resolución de problemas sociales. Al respecto Mojica nos dice que el poder es como un juego de ajedrez:

Quando un actor influye sobre otro, automáticamente se pone en evidencia una relación de fuerzas, pero es muy difícil que esta confrontación se lleve a cabo únicamente entre dos actores, porque tanto uno como el otro tiene aliados que no aparecen gratuitamente, sino que se sienten solidarios en la medida en que ven comprometidos sus intereses (Marinez, 2004, p. 12).

Bajo el esquema de los diputados, toca a estos grupos decidir en buena medida grandes aspectos jurídicos de la vida cotidiana en varios ámbitos sociales, esto es, el que decide, teóricamente debe contar con elementos como información y soporte teórico, político y práctico suficiente para decidir; sin embargo, en ocasiones por cuestiones meramente políticas debe hacerlo sin estos instrumentos.

Los actores políticos, fundamentalmente los hacedores de leyes, son grupos humanos en ejercicio de su libertad; para infortunio de la comunidad, no siempre actúan como deberían, es decir, anteponiendo el bien general al bien particular. Veámoslo de la siguiente manera, una cosa es lo que en el ejercicio de su obligación deberían hacer y otra lo que hacen en realidad, el ser difiere del deber ser.

El ejercicio del poder no sólo puede ser visto desde quienes lo ejercen, es decir, los legisladores, específicamente los diputados; también se puede ver desde quienes pueden ejercer presión para que los que ostentan el poder puedan realizar lo que la ley les obliga, nos referimos a los ciudadanos.

De acuerdo con Rus Rufina citada en Aguilera “ciudadano es el que participa del gobernar y ser gobernado; cada régimen es distinto, pero el mejor es el que puede y elige obedecer y mandar con miras a una vida conforme a la virtud” (2010, p. 62), es

de ahí la importancia en que el ciudadano participe activamente en la vida pública del país, así como monitoree si los servidores públicos están cumpliendo con la responsabilidad que la ley los obliga.

Es por ello que la legalidad del poder tiene que ver con el modo en que éste debe ser ejercido para evitar la arbitrariedad. Los legisladores son electos de forma legítima, y la legitimidad le sirve al poder para que quien lo detente lo ejerza a justo título, es decir, autorizado por una ley o norma. El término legal indica que el ejercicio del poder debe estar estipulado y limitado no tan sólo por leyes, sino que estas mismas establezcan las sanciones en caso de no realizar dichas tareas.

El control de los recursos legales da lugar a la posesión de un poder social que permite a quienes lo detentan conseguir que numerosos individuos y grupos obedezcan sus decisiones, con el fin de evitarse problemas, o porque creen que deben hacerlo, o porque les interesa para conseguir algo a cambio.

Ahora bien, veamos lo referente al servicio público en México, éste se define como una actividad técnica de la Administración Pública sin fines de lucro, creada con el objetivo de satisfacer necesidades de la colectividad, las cuales estarán sujetas a ciertas normatividades; la eficacia y eficiencia con la que se realizan los servicios públicos será el orden que mantenga con la ciudadanía a la cual le sirve.

En México el servicio público está regido por el marco constitucional del sistema de responsabilidad de los servidores públicos establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en donde se establecen responsabilidades de tipo penal, administrativas, políticas y civiles, las responsabilidades se constituyen en los artículos 108 al 114; también se rigen por la Ley Federal de Responsabilidades en donde se establecen las obligaciones del servidor público.

Muchos han sido los países y los organismos internacionales que se han pronunciado por la profesionalización de las Administración Pública, esto debido a las deficiencias en el aparato administrativo, fundamentalmente de los países con economía en transición, un ejemplo de estos países es México; entre estos organismos

podemos mencionar, la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en América Latina, el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), aunado a las reuniones y foros que se realizan en cada país interesado en torno a este tema.

La preocupación de los organismos mencionados en el párrafo anterior se debe a los índices de corrupción que se practica en el servicio público en la mayor parte de los países del mundo; en el caso de México, Bautista citado en Serrano propone una reforma en la formación de la burocracia a través de una ética del servicio público; sin embargo, en el país ya existe un antecedente que busca controlar, vigilar, perseguir y castigar la corrupción como una forma de romper la ley y el orden establecido, este nuevo enfoque es representado por las iniciativas de Transparencia Internacional y de la política sectorial que el gobierno mexicano ha seguido en la materia (Serrano, p. 3).

Bautista propone crear un órgano que se dedique únicamente a estar vigilando el comportamiento de los gobernantes, de la misma forma propone una academia dedicada a cuidar la conducta de los servidores y fomentar en ellos las virtudes éticas, también dice que sería importante una ley ética que especifique los valores deseables de los servidores públicos (Serrano, p. 4), propuesta que fundamenta la presente tesis.

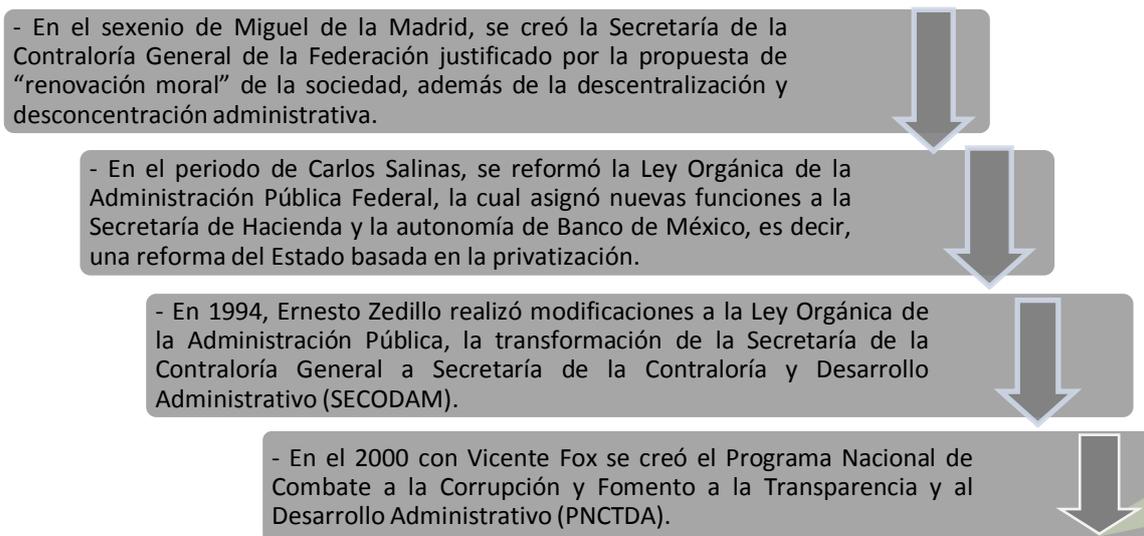
De acuerdo con Bautista en el documento de Serrano, menciona que con la creación de un órgano vigilante no se resuelve el problema de actitud, dicho órgano sería una percepción netamente subjetiva y desde la perspectiva de las instituciones; el objetivo es construir instituciones plurales. Otra de las propuestas es crear una academia dedicada a cuidar la conducta de los individuos, dichas instituciones llevarían a crear condiciones de dependencia y tráfico de influencia para acceder a dichas dependencias; la última propuesta fue la creación de una ley ética que especificará los valores y actitudes que debiera tener un servidor, sin embargo se caería en una legislación positiva, la ética va más allá de marcar los principios de una conducta, los cuales tienen que ver con juicios loables (p. 5).

Toda vez que el individuo tiene una motivación para llevar a la práctica la corrupción, existen frenos institucionales contra este fenómeno, entre ellos los frenos

propios de un Estado de derecho. Por ejemplo, un freno importante de la sociedad civil son las elecciones periódicas, en donde el ciudadano común tiene la capacidad de determinar mediante su voto, si los servidores públicos del partido que está en el poder cumplieron de manera eficiente, si no es así, castigarlo con el voto por el partido contrario. El mantener el estado de derecho es fundamental para la sociedad, así como la misma ley, un ordenamiento jurídico es necesario para que legitime el sistema político.

Hagamos un recuento breve a partir de cuándo se dieron los cambios más significativos en el servicio público en México (cabe aclarar que al retomar el concepto de servicio público, abarcará también Administración Pública y servidor público, ya que son conceptualizaciones que están interrelacionadas).

**Figura 2.3 Proceso de cambios del servicio público en México**



Fuente: [www.atlat.com.mx/docs/Mfranco\\_Etica.pdf](http://www.atlat.com.mx/docs/Mfranco_Etica.pdf)

Las transformaciones que se han dado en la administración pública a través de los periodos sexenales en México, no han sido cambios que hayan generado una transformación de fondo, estos han sido cambios que no son significativos ya que no se les ha dado un seguimiento estructural de sexenio a sexenio en la administración

pública. ¿Cuáles son los argumentos que sustentan dichos cambios?, veamos a continuación:

Transformar la administración pública federal en una organización moderna en donde se promueva el uso eficiente, eficaz y honesto de los recursos públicos, se combata la corrupción y la impunidad mediante acciones preventivas y la aplicación de sanciones a quienes infrinjan la ley, rendir puntual y de manera transparente cuentas de la gestión pública, fomentar la dignidad y profesionalización del servidor público y por último impulsar la participación de la sociedad en la vigilancia del quehacer gubernamental.

[www.atlat.com.mx/docs/Mfranco\\_Etica.pdf](http://www.atlat.com.mx/docs/Mfranco_Etica.pdf)

El programa propuesto durante el periodo del presidente Fox presentaba las siguientes características:

1. Reconocía la importancia de los salarios y la estabilidad laboral del personal de la administración pública.
2. Los empleados de confianza contratados como eventuales por honorarios son cada vez más numerosos en el sector público mexicano. Esto se debe a las restricciones presupuestarias del sector, debemos aclarar que esto le ahorra recursos innumerables al estado convertidos en seguro, vivienda, vacaciones etc.
3. La falta de conceptualizar las responsabilidades éticas del gobierno, tanto en su calidad de patrón como en su calidad de autoridad política.

En Junio de 2003, mediante la coordinación de la Subsecretaría de Desarrollo y Simplificación Administrativa, hoy en día conocida como Subsecretaría de la Función Pública, realizaron las actividades mencionadas a continuación:

- a). Se identificaron y describieron las capacidades éticas, sujetas al Servicio Profesional de Carrera.
- b). Se describieron y perfilaron con una metodología basada en capacidades los puestos de las áreas de Recursos Humanos, Programación, Organización y Presupuesto e Información.

Teniendo el resultado de dichas acciones, se identificó como capacidades éticas, la integridad, transparencia, rendición de cuentas y bien común, también se realizaron descripciones y perfiles de los puestos y por último se indicaron como capacidades gerenciales/directivas comunes a los puestos, todo esto con base en el Código de Ética de los Servidores Públicos de la Administración Pública Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación en el 2002 (Gómez, 2008, p. 66).

Fue en el mismo periodo cuando se aprobó el Servicio Profesional de Carrera, publicado en el Diario Oficial de la Federación en 2006. Es sólo al final del sexenio del presidente Vicente Fox cuando se plantean los resultados alcanzados a través de dicho programa, uno de los cuestionamientos son los indicadores que en el VI informe de gobierno no se ejemplifican, lo que se informa no coincide con lo que se propuso; otro punto débil es que no se puntualizan las áreas críticas sobre las que se generarían controles, el informe no menciona nada (Serrano, p. 12).

Las reformas de tercera generación de acuerdo con Villoria, no podrán alcanzar sus objetivos de relegitimación del gobierno democrático y mejora de los gobiernos de integridad de las instituciones públicas si no se clarifican tres aspectos previos, de naturaleza normativa: los fundamentos éticos de la moral administrativa. 2. La mera proclamación de valores como guía axiológica y sus limitaciones. 3. El papel de las instituciones en la interpretación de los dilemas morales y en su respuesta (p. 114).

La profesionalización es el paso a que los servidores públicos se vayan transformando en trabajadores intelectuales, buscando evitar la corrupción, tratando de generar competencia para que no se ponga en peligro la acción positiva del aparato estatal.

Concluamos con lo que Max Weber define como las cualidades que debe tener un político, siendo en el caso de los legisladores (diputados) también políticos, éstos deben reunir pasión, responsabilidad y mesura; aunado a lo anterior podemos concretar que la pasión convertirá a un hombre en político sólo si está al servicio de una causa y no hace de la responsabilidad para con esa causa la estrella que orienta la acción (1969, p. 153).

Es por ello que debemos considerar que los cargos públicos no son para cualquiera sino para los más aptos, para aquellos que verdaderamente tienen vocación de servicio y espíritu de ayuda por los ciudadanos del país.

### **3.2 La función, legitimidad y poder del legislador como servidor público**

El Legislador como representante de la ciudadanía tiene a su cargo varias funciones establecidas mediante un ordenamiento constitucional, las cuales se mencionarán a continuación:

- Función presupuestal. Tiene como objetivo evaluar el ingreso y egreso del erario público.
- Función deliberativa. Tiene como objetivo garantizar los derechos democráticos de las minorías parlamentarias, así como permitir el debate para enriquecer el trabajo legislativo.
- Función de control. Tiene como objetivo supervisar las labores de la Administración Pública. De acuerdo con Cabrera, implica la labor política por excelencia y genera una permanente rendición de cuentas.
- Función electoral. Tiene como objetivo designar el nombramiento de Presidente de la República para el caso de muerte, interdicción, renuncia o desaparición, para lo cual el Congreso o en su receso la comisión permanente, puede nombrar a un presidente sustituto, provisional o interino.
- Función de comunicación. Tiene como objetivo establecer el vínculo entre representados y representantes, así como la congruencia de éstos (Cabrera, 2012, p.5).

Otra de las grandes funciones de los legisladores es la aplicación de la técnica legislativa, por lo que el primer paso es que el legislador se cerciore de la necesidad de crear o modificar una ley para prevenir o resolver un problema que impacte a la sociedad. Para su actuar debe basar su acción en la legitimidad.

La legitimidad de los legisladores está constituida en la norma más importante del sistema democrático de México, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y ésta a su vez se sustenta en el proceso electoral en donde son electos los legisladores vía el voto electoral, obteniendo así la legitimidad del sistema político. Sin

embargo, no se debe olvidar que la mayor legitimidad la obtienen los diputados mediante el trabajo legislativo, el actuar de las instituciones en el cumplimiento de las necesidades sociales que tiene el electorado en general.

La importancia de los parlamentarios radica en que son servidores públicos electos para representar a la comunidad, con el objetivo de realizar tareas legislativas; la representación política que los legisladores ostentan tiene incluso mayor legitimidad que otros poderes, esto se justifica porque está integrado por representantes de diversas fuerzas políticas y sociales, minorías y mayorías, con ideologías divergentes, así como también con una variedad de programas en donde se encuentra representada la voluntad de la población.

Es por ello que, al ser el parlamento el ente donde se alberga la soberanía popular de acuerdo con Vargas y Petri (2008), “se constituye en un pilar fundamental en la conducción de los asuntos públicos, razón por la cual sus funciones tienden a ser de representación, deliberación, legislación y fiscalización, dándose en la práctica una combinación de las mismas, tendientes a garantizar la representatividad proyectada en actuaciones de comunicación, educación, indagación entre otras (p. 10).

Podemos decir con lo anterior expuesto, que el Poder Legislativo es el principal medidor de la democracia, ya que mediante la representación de los diputados ante los ciudadanos, se identifica al pueblo, actúa en su nombre, sirve de freno al poder, y orienta la gestión política y legislativa.

El poder legislativo en México detenta hoy en día un nuevo periodo que le da la oportunidad de fungir como “vitrina del pluralismo”, el giro que hoy se establece en la Cámara de Diputados es la negociación y el consenso para un mejor desempeño en el marco de la democratización del país. Es decir, se busca que se vea al legislador como el representante del pueblo que buscará negociar y generar un impacto positivo en la comunidad a la cual representa.

En el sistema del poder legislativo no es de extrañarse que los grupos parlamentarios ubiquen a sus cuadros con mayor experiencia política y técnicas dentro

de las comisiones más importantes en la Cámara de Diputados, por lo que se convierte en una férrea negociación y disputa por la excelencia, desde las cuales los grupos parlamentarios promoverán las iniciativas que consideren más relevantes para su partido o coalición (González, 2007).

Un hecho que daña la credibilidad del poder legislativo es la existencia de los conflictos de interés de los legisladores, en donde el beneficio particular o del partido prevalece por encima del bienestar de la comunidad.

¿A qué nos referimos cuando decimos conflicto de interés? Chávez citando a Mexía lo define como “aquella situación en que, por acción u omisión, incurre un cargo o funcionario público que vinculado por un deber de servicio al interés general, asume el riesgo de abusar de su poder, subordinando dicho interés general a su interés particular en forma de ánimo de lucro pecuniario o en especie” (2006, p. 107).

Claro es que la bancada partidista, en aras de mantener su poder de negociación frente a otros partidos, buscará imponer su voluntad a los representantes de los partidos opuestos. Ahora bien, el legislador actúa en función de la disciplina que le exige su partido, pero cuando decide actuar conforme a su juicio como tal, deberá asumir los costos políticos que ello implica. Eventualmente el escenario podría cambiar cuando el partido decida mantener una postura incontrovertible. En este sentido, ¿qué debe hacer el diputado, mantener la postura del partido o debe actuar de acuerdo con lo que le marca su ética?

Una de las grandes problemáticas con las que tienen que convivir los ciudadanos cada periodo electoral en el sistema legislativo es la llamada *parálisis legislativa*. Everardo Rodríguez en Linz (1990) nos dice que “la cercanía de las elecciones hace necesario la diferenciación entre las fuerzas políticas. Si los partidos de oposición cooperan en políticas exitosas con el partido gobernante, éste recibirá el crédito, mientras que si algunos partidos de oposición apoyan medidas impopulares impulsadas por el gobierno, tendrán que compartir los costos electorales” (2005, p. 46), mientras tanto, la ciudadanía es la más afectada en dichas acciones políticas.

Por lo anterior, cooperar y dejar de hacerlo trae efectos políticos para los partidos, especialmente si se pierde, se llega al fracaso del partido y con ello, de los actores políticos.

Trejo plantea que muchas de las iniciativas que se procesan son malas y sólo se hacen para darle registro, se hacen como promoción política o simplemente no tienen el rigor jurídico, político o económico; otro de los factores que influye en el desempeño legislativo en el Congreso mexicano, es la salida de los miembros de las comisiones para cumplir cargos partidistas y el alto nivel de ausentismo en algunas comisiones a la hora de sesionar.

En el lado opuesto del incumplimiento de los diputados, el poder legislativo deriva de la coerción y de las creencias acerca de la legitimidad, para ello ésta se caracteriza por desempeñar dos funciones básicas y exclusivas, como son las de determinar las metas, se refiere a dejar claro los objetivos que quiere lograr en cada legislatura y mantener el orden para realizar un trabajo eficiente y eficaz.

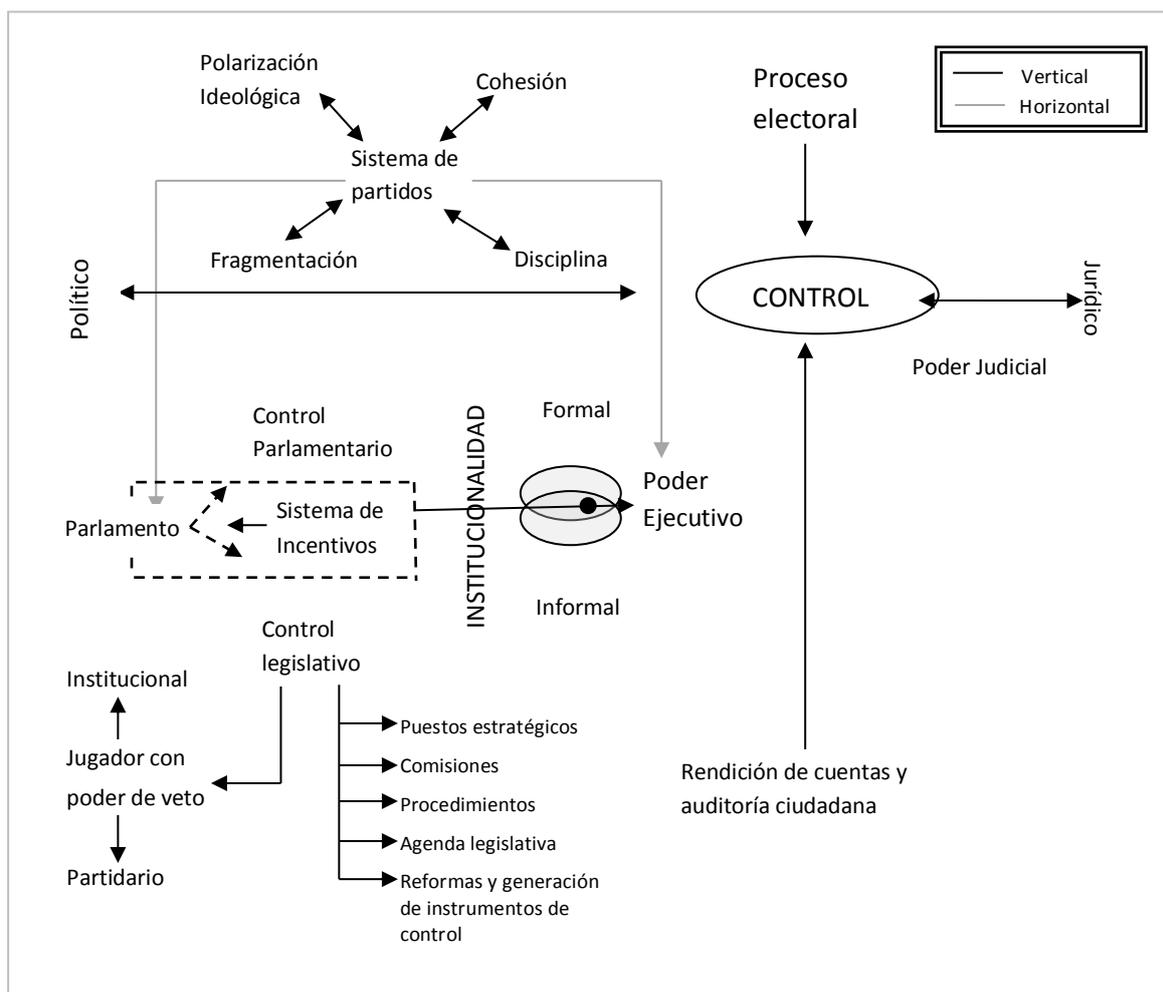
Lo que nos tendríamos que preguntar es, hasta qué punto es relevante la diversidad de partidos de oposición en la Cámara de Diputados para que la coerción funcione en el Congreso, también se debe tener presente de qué manera se ejerce el control entre los diferentes grupos de los partidos políticos. Respecto del control, García Pelayo citado en Ramírez Millán nos dice:

La mayoría no dispone de un poder ilimitado ni sobre el estado, ni en el seno del Estado, por lo que ha de actuar dentro de los límites del área que la Constitución le asigna al Estado, adaptándose al orden de competencias establecidas por la constitución y las leyes; en consecuencia, las decisiones tomadas por la mayoría parlamentaria no son justas ni constitucionales, y tanto en defensa de las minorías como en interés de la Constitución, debe caber la posibilidad de cuestionar su validez ante una jurisdicción constitucional (p. 280).

Hablar de control, es establecer en este marco contextual el control político, ya que éste es el realizado por un órgano de carácter político que tiene consecuencias o efectos igualmente políticos; ahora bien, el control político no es lo mismo que el control parlamentario, en el primero se obedece a un conjunto de incentivos formales, cuya actuación individual o combinada tiene como esencia contrabalancear el funcionamiento del aparato institucional, a fin de evitar transgresiones entre poderes. El control parlamentario tiene como propósito determinar si las acciones del poder ejecutivo y otros entes públicos se adecuan a las expectativas de la voluntad popular. Para Vargas y Petri (2008) es de carácter formal cuando se encuentra tipificado en la constitución política o por el reglamento legislativo, y se convierte en informal cuando responde a una serie de prácticas políticas tendientes a contribuir a los procesos u objetivos perseguidos por los instrumentos formales (p. 11).

Por otro lado, el control legislativo se refiere a la capacidad que tienen las legislaturas para presentar, modificar, demorar y rechazar iniciativas de ley, la cual se divide en control positivo (proactivo) y control negativo (reactivo); el primero se refiere a la capacidad, interés y voluntad del legislador de oposición por ofrecer visiones tendientes a enriquecer, aportar, y apoyar la iniciativa de ley, sin que esto cree un conflicto parlamentario en las relaciones del gobierno con la oposición; en el lado opuesto el control negativo concierne a las actuaciones de los parlamentarios, cuya finalidad o intencionalidad es frenar, limitar o evitar la aprobación del proyecto de ley o incluso alargar el proyecto de ley lo más que se pueda dicho proceso (Vargas y Petri, 2008).

**Figura 3.3 Sistema de control legislativo**



Fuente: Elaboración propia con base en Vargas y Petri, 2008.

Para que un sistema político funcione eficientemente debe tener disciplina parlamentaria, ya que es a través de ésta que se pueden lograr acuerdos entre el gobierno, la legislatura y los partidos; este sistema facilita el funcionamiento del sistema presidencial.

La reflexión sobre los asuntos públicos implica concentración, de otra forma se podrá caer en la creación de “leyes al vapor”. El tema de la imagen de los congresos es fundamental, ya que los legisladores deben reconstruir su imagen pública, los diputados podrán asumir en plenitud y con legitimidad social su rol como agentes que practican la transparencia, por lo que deben comenzar por generar normas y prácticas que se apliquen a los propios legisladores.

En este mismo orden de ideas, sería ideal que los legisladores cada cierta frecuencia emitieran informes o reportes precisos y puntuales ante sus electores, respecto a los logros, así como las limitaciones a las que se enfrentan en el trabajo legislativo.

No está de más reiterar, dice Béjar (2000), que si bien los partidos, y con ellos sus liderazgos, son necesarios para integrar la voluntad colectiva, cuando su actuación carece de límites institucionales, fácilmente puede anteponerse a la correcta realización del encargo representativo asignado a la asamblea legislativa. En estas circunstancias, los legisladores se convierten en portavoces del partido, éste deja de fungir como representante del pueblo, y la partidocracia toma las riendas del poder.

La disciplina partidista se convierte en un requisito indispensable para asegurar el éxito del grupo parlamentario, lo que tendríamos que cuestionar es si este éxito realmente se ve representado en el bien de la comunidad o en el bien únicamente para el partido.

De acuerdo con Chávez (2006, p. 101) “El futuro de un país se encuentra determinado por el tipo de parlamento que posea. No puede haber democracia sólida sin un congreso con desarrollo institucional que garantice la estabilidad política, la confianza y seguridad jurídica; y que además, promueva férreamente el desarrollo económico y social”.

### **3.3 Relación de los legisladores con otros actores políticos**

Podemos ver en los temas anteriores, que los legisladores como servidores públicos son actores que participan dentro de la arena política tomando decisiones fundamentales para el ordenamiento de la sociedad civil en su conjunto, de tal forma que cuando uno de estos actores mantiene una interacción deficiente o nula, impacta de manera determinante el funcionamiento del resto del sistema. Entre los actores con los que interactúan los diputados se encuentran:

## **Relación Legislador - Ejecutivo:**

Después de 71 años de ejercicio del poder, el partido Revolucionario Institucional deja la Presidencia de la República, como resultado hemos visto el final de los congresos subordinados.

Por otro lado, en el Congreso de la Unión, ningún partido logra obtener la mayoría absoluta o simple; como podemos ver, durante los últimos quince años la relación entre el ejecutivo y los legisladores en México se ha transformado, no es aquel país en donde el legislativo está subyugado ante el poder ejecutivo, lo que algunos autores llamaron la dictadura perfecta.

Posterior al cambio de partido en el poder, la relación entre el ejecutivo y el legislativo fue más bien una consecuencia de la apertura del sistema político electoral, que de un verdadero cambio en las facultades formales de los dos poderes aquí mencionados.

Ahora bien, como nos dice Gilberto Pérez:

Esta pluralidad no ha servido de mucho, ya que si antes el Congreso estaba para apoyar total y completamente las decisiones de ley que mandaba el ejecutivo, ahora el Congreso se ha encargado de evitar pasar cualquier reforma. Desde 1997 ningún partido ha tenido mayoría en el congreso.

Es por ello que apenas con poco más de 15 años, México está viviendo con un Congreso verdaderamente activo de acuerdo con sus características culturales y políticas; esta nueva dinámica del país lo lleva a demandar por nuevas formas de democracia. Se dice que México es el único país con un sistema republicano, donde el presidente no comparece ante el pleno del Congreso de la Unión, por lo que tal hecho le da un poder superior al legislador.

En muchos de los casos, los diputados - nos dice Solís, cuando son del mismo partido del que se encuentra gobernando, llegan a comprometer su independencia con el poder ejecutivo, lo que los lleva a no cumplir con las tareas de vigilancia sobre

su calidad ética; esto ocurre también “cuando se solicitan partidas del presupuesto para fines específicos, cuando se negocia el nombramiento de amigos o allegados en los órganos del poder ejecutivo o cuando de alguna otra manera el diputado, al margen de sus responsabilidades constitucionales, debe favorecer al poder ejecutivo” (9).

En el mismo orden, se puede decir que México va avanzando en la búsqueda de equilibrio de poderes, por lo que es necesario darle más poder al legislativo y restarle atribuciones al ejecutivo, de tal manera que se termine por aniquilar el sistema presidencialista que aún impide el desarrollo real de la democracia.

#### **Relación Legislador - Medios de Comunicación:**

El vínculo entre estos dos actores que juegan un papel importante dentro de la arena política, está marcado por el ejercicio del poder, es decir buscan intereses que se mueven en sentidos contrarios, logrando que incluso sean nombrados como el cuarto poder.

Lamentablemente, el dominio de poder que han generado los medios de comunicación, fundamentalmente las televisoras en México, han sido apoyados por partidos que generan normas en beneficio de los propios medios, convirtiéndolos en grandes monopolios para el país, limitando la objetividad de la información a los ciudadanos, anteponiendo los intereses de las empresas monopólicas. Los legisladores aún tienen cuentas pendientes con los ciudadanos; en la medida en que limiten el poder que los medios han generado, se avanzará en el proceso democrático, educativo y de desarrollo para la sociedad.

Otro de los actores que coadyuva al aletargamiento del trabajo legislativo son los partidos políticos, veamos lo siguiente.

#### **Relación Legislador - Partidos Políticos:**

Los partidos políticos son actores que mantienen un vínculo muy estrecho entre sus representantes en el parlamento y los lineamientos que dicta la élite

partidista, es decir, los legisladores no mantienen una separación entre el partido y ellos, por el contrario parecería que legislan para su bancada y no para los ciudadanos, lo que trae como consecuencia un descrédito que los lleva a estar en los últimos niveles de credibilidad entre la población.

La relación que marcó durante 75 años al poder legislativo y los partidos políticos era de sometimiento al partido institucional quien a su vez, estaba sometido a los amarres del ejecutivo; una vez que se da el agotamiento del sistema de partido, se llega al fin de la satelización del PRI, creándose nuevas condiciones de negociación en donde el ejecutivo no puede mantener el mismo sistema de ejecución debido a que no cuenta con mayoría en el Congreso. Es por lo anterior que se inicia un nuevo periodo de buscar las coaliciones entre partidos, con el objetivo de negociar las acciones legislativas.

Es pertinente recordar que los partidos políticos en las sociedades democráticas funcionan como depósito de las diversas concepciones filosóficas – políticas de los ciudadanos, permitiendo que diversos grupos sociales se incorporen al sistema político y expresen sus reivindicaciones y necesidades, participando de esta forma en las decisiones políticas.

Es por ello que la función de los partidos en relación a los legisladores dentro de un sistema democrático ha sido clasificada en dos, sociales e institucionales. La primera, de acuerdo con Larrosa y Guerra, es vista como una organización que se desprende de la sociedad civil para movilizar la opinión pública; en las funciones institucionales está la de legitimar con su trabajo el sistema político, el reclutamiento de líderes y la formación de élites, la participación en la organización de las elecciones, la integración y formación de los órganos de Estado y la de ser oposición cuando no se encabeza el gobierno.

#### **Relación Legislador - Organismos no gubernamentales:**

La relación que guardan los legisladores y las organizaciones no gubernamentales se limita a dos acciones concretas, por un lado las propuestas de ley

que surjan de la ONGs en defensa de la ciudadanía y que son accesadas al Congreso con posibilidad de ser analizadas para convertirse en ley. La segunda acción son los beneficios económicos que reciben las ONGs de los legisladores como parte de la responsabilidad de uso del presupuesto que le es asignado al legislador, ya sea diputado o senador; sin embargo, en México existe una gran opacidad respecto a que los legisladores informen la cantidad y quiénes son estas organizaciones a quienes benefician.

Por dar un ejemplo, la Cámara baja en el año 2012 no ha publicado a qué ONG y de qué entidad beneficiaron, si es que lo hicieron y no existen normas específicas de acceso a la información que obliguen a los legisladores a responder a estos cuestionamientos.

La vinculación entre gobierno y sociedad es fundamental para asegurar los mecanismos de rendición de cuentas de los gobernantes, generando una dinámica en la que el sistema legislativo mejore, esto se vería representado en un incentivo para los legisladores y para el poder legislativo en el sentido de la buena operación y el posible correcto funcionamiento de la participación ciudadana especializada.

El eficiente trabajo legislativo coadyuvaría a que la ciudadanía recupere la confianza en las autoridades, ya que la sociedad en general ha perdido respeto a las instituciones del Estado mexicano.

Es por ello que la participación ciudadana es la posibilidad de la sociedad de contribuir e influir en las decisiones gubernamentales, motivando con esto a que los legisladores volteen hacia los ciudadanos e interactúen en la búsqueda del beneficio ciudadano.

Debemos recordar que la independencia del poder legislativo y de cada uno de sus miembros, es un principio fundamental del desarrollo del Estado, por lo que el sistema de pesos y contrapesos que se da como efecto de la interacción entre los actores, pierde efectividad si uno de los poderes se somete al dominio e influencia del otro.

Como se ha visto, existen actores que tienen un mayor impacto en el resto de los actores debido a la naturaleza de la búsqueda del dominio del poder. Por tal razón se llevó a cabo un estudio en donde se identificó la relación que mantienen los diferentes actores políticos que intervienen en la arena legislativa.

## **CAPÍTULO IV. La profesionalización parlamentaria**

En el presente capítulo el objetivo es establecer la importancia que representa para el sistema legislativo la profesionalización de los legisladores como un servicio profesionalizante y plantear la limitación que trae consigo la falta de rendición de cuentas para el sistema parlamentario.

La relación que mantiene la administración pública a través del servicio público con la sociedad es una especie de intermediación; parte de la responsabilidad del gobierno es crear las condiciones para mantener el orden en la sociedad, y uno de los medios para alcanzar este objetivo es, vía los servicios públicos que el Estado está obligado a proporcionar a la comunidad.

Siendo los servidores públicos un conjunto de individuos que a través de acciones ejecutan las políticas del Estado, buscan mantener lo que Aguilera y Escamez (2008) definen como una sociedad bien ordenada, “una sociedad bien ordenada es una sociedad cuya estructura básica está efectivamente regulada por una concepción pública de la justicia, que establece cuáles son los términos equitativos de la cooperación social, de modo que los miembros de la sociedad saben a qué atenerse, adoptan esa concepción de la justicia y se guían por ella en el conocimiento de que todos los demás también la siguen”, el sentido de dicha concepción es que, en la medida que la sociedad se ordena a través del servicio público, el gobierno mantiene el ejercicio del poder (p. 95).

El orden que el gobierno establece en una sociedad, no sólo se basa en la eficiencia del servicio público, sino que ésta tiene su base y sustento en la educación. Es a través de la educación, como los ciudadanos van aprendiendo y reconociendo el marco de instituciones libres, las cuales pueden estar en su contexto o no; es conveniente retomar pensadores importantes como John Dewey en relación a la constitución de una sociedad ordenada que se organiza y se sustenta en función de la educación.

La consolidación institucional del Estado de derecho y una sólida ética ciudadana se alcanzan a través de una educación ético-cívica. La finalidad de la

educación cívica y moral es formar un estilo de vida comunitaria que refuerce valores como la justicia, solidaridad, cooperación, respeto, medio ambiente, igualdad de género. Esta educación comporta la capacidad de analizar críticamente la realidad cotidiana, examinar críticamente las normas sociales vigentes, detectar nuevas normas de injusticia social, idear formas más justas y adecuadas de convivencia, formar hábitos de convivencia plural y democrática” (Aguilera, 2008, p. 50).

Así pues, una sociedad ordenada, es una sociedad en donde su estructura organizacional se apoya del ámbito de lo jurídico, pero también en el servicio público como instrumento de acción para realizar actividades propias del gobierno. Una de las vías del ordenamiento, como se menciona anteriormente, se da mediante el ámbito jurídico, es decir el marco normativo en el cual se establecen lineamientos en los que todos los ciudadanos deben servirse incluyendo a los actores políticos que se encargan de crear leyes, en la búsqueda de una sociedad ordenada.

Todas las funciones realizadas en el servicio público no podrían llevarse a cabo sin las personas que están al frente de dichas responsabilidades, los legisladores son unos de ellos, es por eso que, un actor de suma importancia dentro de la vida pública son los diputados (as), quienes integran una parte de las actividades propias del poder legislativo, esto es, el servidor se encuentra inmerso en la esfera del gobierno, y éste a su vez, responde a los fines del Estado.

Bautista (2001), citando a Rousseau decía que “el gobierno es un cuerpo restringido de hombres en el interior del gran cuerpo político, una pequeña sociedad en grande, a quien le corresponde la ejecución de las leyes y el mantenimiento de la libertad, tanto civil como política” (p. 39); estos cargos son honores del Estado, por eso quien ocupa uno debe honrarlo y respetarlo; en el caso de los legisladores, siendo servidores públicos que al no cumplir con dichos honores, incurren en acciones como la omisión, faltan a estos cargos de honor.

#### **4.1 La profesionalización parlamentaria**

En la encuesta Mundial de Valores, México 2000, se encontró que la burocracia junto con los diputados, son las instituciones en las que menos confianza se tiene, de un total de seis instituciones con un nivel de confianza de 20%. Es por ello que las instituciones, deben fortalecerse con acciones como, la descentralización administrativa, la ética en el servicio, la gobernabilidad, la legalidad, la imparcialidad, la seguridad jurídica, la profesionalización entre otras, se requiere que sean renovadas para recuperar la confianza y legitimidad que han perdido las instituciones gubernamentales y administrativas ante la ciudadanía de acuerdo con Martínez (2003, p. 96).

Dentro de la renovación de confianza que necesitan los servidores públicos ir construyendo, se encuentra el proceso de desarrollar competencias que tengan que ver con el cargo que ocupan; en el caso de los legisladores, el proceso de profesionalización es fundamental, ya que los legisladores deben defender el estado de derecho que garantice y revitalice los derechos de los ciudadanos, ante el poder legislativo encargado de crear leyes que protejan y ordenen a la sociedad.

Martínez plantea que (2003 p. 98), en materia de profesionalización de los servidores públicos, se avanza en dos senderos: uno dirigido hacia la profesionalización a través de las nuevas técnicas de la gestión pública y el otro hacia la institucionalización de un servicio civil de carrera para toda la administración pública, tanto a nivel central como local.

Ahora bien, la profesionalización puede ir en cualquiera de las dos direcciones mencionadas en el párrafo anterior, sin embargo, se requieren indicadores para medir el grado de profesionalización. Al respecto Cabezas (p. 3) identificó los siguientes niveles de profesionalización: 1. los ingresos que se derivan de la política y los años que está el político en su cargo, 2. la profesionalización del cargo, y el puesto en sí mismo, más que a la persona que lo ocupa; los indicadores son, los ingresos derivados del cargo y el tiempo que dedica al trabajo político. 3. la profesionalización de las instituciones que se refiere al grado de profesionalización de sus miembros y la

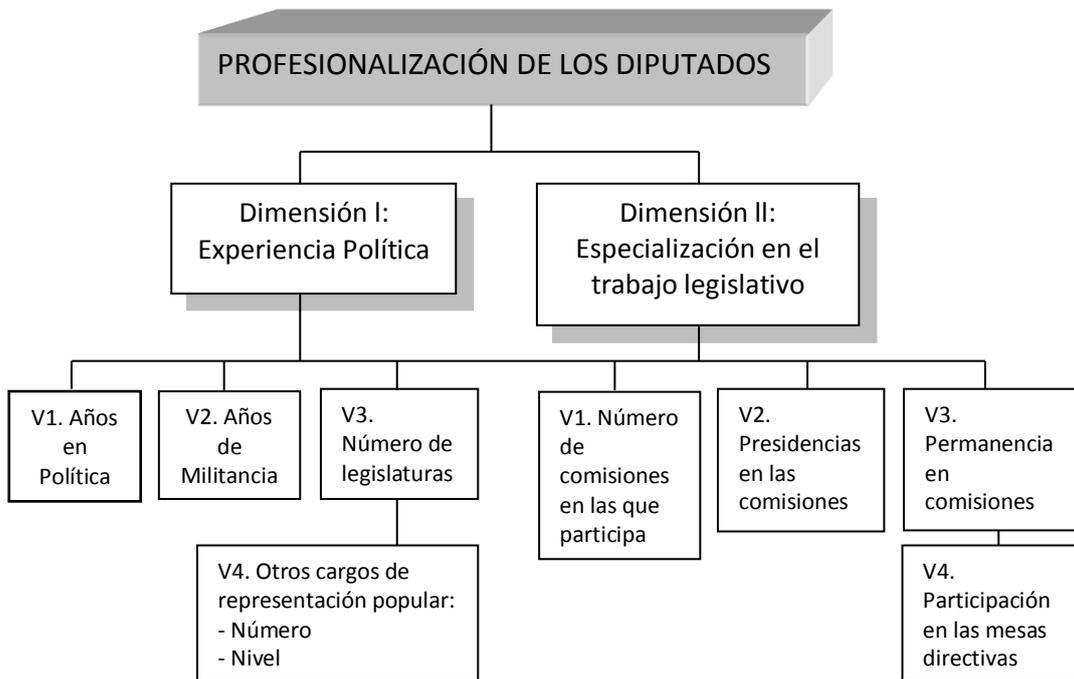
existencia de una estructura interna diferenciada. 4. la profesionalización del sistema como un todo e implica que un gran número de posiciones o cargos están profesionalizados respecto al tamaño de la población.

Por otro lado, autores como Burns et. Al (2005) citado en Cabezas, establecen las dimensiones de la profesionalización: la práctica legislativa, la experiencia política y laboral de los legisladores, así como la organización del trabajo legislativo. Como podemos ver, los indicadores mencionados por Cabezas y las dimensiones de Burns son muy similares, de tal forma que ambas van en la misma dirección.

Otro autor que contrasta las características es Fiato (2008), quien nos menciona el ejemplo respecto de la profesionalización de los congresos estatales estadounidenses, clasificación que utiliza la National Conference of State Legislatures. Dicha institución los agrupa en tres criterios: dedicación al cargo, remuneración y personal a su disposición. En este sentido nos dice Fiato la profesionalización tiene dos formas de medirse: la primera, a través de los incentivos individuales otorgados a los diputados para que puedan desempeñar sus funciones. Y la segunda, mediante los incentivos colectivos que se ofrecen a todos los miembros de una cámara como medio de promover la estabilidad institucional (Cabezas, p. 4). Lo anteriormente expuesto, como vemos, se centra más en la institución y el cargo, que en el nivel individual.

A continuación se muestra el Índice de profesionalización de los diputados; en él se podrá apreciar que éste no evidencia información de la dedicación de los diputados a su labor política, ni tampoco datos sobre la remuneración percibida por cada uno de ellos.

**Figura 1.4 Índice de profesionalización de los diputados**



Fuente: Cabezas, p. 5.

Veamos cada una de las dimensiones mencionadas en el gráfico anterior: la experiencia política se refiere a la práctica del ejercicio de la política a lo largo del tiempo; el político que haya estado durante más tiempo en la arena política tendrá una mayor experiencia política; esta experiencia a la vez los dota de redes de contacto, información privilegiada, así como conocimiento especializado. Cabezas establece que la experiencia política es medida a través de varios indicadores como: los años en política, los años de militancia partidista, el número de legislaturas que ha estado en el legislativo, y los cargos de elección popular ocupados anteriormente (p. 7).

La primera dimensión constituye la experiencia política; esta variable mide la permanencia de los diputados en los parlamentos y la cuarta dimensión hace referencia a los diferentes niveles de representación como lo nacional, el regional y el local, lo cual le dará experiencia política al legislador. Por el lado de la segunda dimensión encontramos que, ésta constituye un nivel de especialización de los diputados; la profesionalización en esta dimensión implica la organización, creación y uso de conocimiento específico.

Respecto a los años de militancia partidista, este indicador integra un partido político, el cual brinda a sus miembros recursos de poder que intervienen en la relación de los partidos y de los políticos con sus seguidores. Una forma de adquirir especialización en los legisladores es pertenecer a comisiones, mientras participan en más comisiones, mayor será la experiencia que adquieran.

Autores como Berlín plantean sugerencias para ayudar a la profesionalización, buscando una de las vertientes de la profesionalización que es la generación de conocimiento, entre ellas menciona:

- 1) Establecimiento de la cátedra de derecho parlamentario en las facultades de derecho y ciencias políticas de todo el país.
- 2) Realización periódica de seminarios de actualización de esta materia en las cámaras federales y estatales.
- 3) Creación de cursos de derecho parlamentario en los partidos políticos como parte de la orientación y educación política que debe llevar a cabo el Congreso de la Unión, independientemente de que cada partido organice con sus integrantes y miembros sus propios cursos.
- 4) Impartición de estos cursos a los sindicatos y organizaciones campesinas y populares, con el objetivo de enseñarles la importancia que tiene el poder legislativo y la conveniencia de elegir a representantes con capacidad política.
- 5) Actualizar de inmediato la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos para hacer posible la expedición de un reglamento para cada una de las cámaras.
- 6) Hacer a un lado el tabú de la no reelección de diputados, asambleístas y senadores, para evitar la mediatización de los órganos legislativos y formar verdaderos profesionales del trabajo parlamentario (Berlín p. 170).

La generación de conocimiento no sólo tiene que ver con lo antes expuesto, también está íntimamente vinculado con un tema que ha sido postergado en las reformas políticas en México, la reelección; la reelección de acuerdo con Miguel

Carbonell, citado en Alcaraz, menciona que ésta profesionaliza a los legisladores, porque mediante una carrera legislativa adquieren mayor conocimiento de los asuntos de su competencia legislativa. Lo anterior es debido a que en ocasiones se legisla de manera improvisada, se hacen y aprueban leyes cayendo en la redundancia, contradicciones y ambigüedades; si este proceso de aprendizaje se previera, no le costaría al pueblo en afectación. Para ello el legislador se apoya en la llamada técnica legislativa definida por el Diccionario jurídico mexicano como “un conjunto de reglas a que se debe ajustar la conducta funcional del legislador para una idónea elaboración, formulación e interpretación general de las leyes” (2001, p 3629). Se pretende que con la técnica legislativa se tenga por objetivo el de mejorar la calidad de las leyes.

Si México logra aumentar el número de diputados en proceso de profesionalización, se estaría logrando que realmente los legisladores actuaran sobre la supervisión al poder ejecutivo, realizarían una efectiva revisión presupuestaria, y una creación de leyes que realmente impacte en las necesidades de la ciudadanía.

Las funciones de los legisladores son tres fundamentalmente, la actividad de legislar, función básica de los diputados, esto es “convertir el mandato de los votantes en leyes, normas jurídicas y administrativas que promuevan el logro de los objetivos comunes para mejorar el bienestar de la población” (Ramírez 2011, p. 67). Otra de las funciones es la de representar, ésta recoge la tradición del gobierno representativo tanto para la historia de México como para la historia de los sistemas políticos, representar significa cumplir el mandato que los electores delegan a los representantes populares siendo ésta la esencia del poder legislativo y la última función es gestionar, la cual se describe como la capacidad ampliada de incidencia e intervención por parte de los actores.

Otra de las responsabilidades de los diputados es dictar actos administrativos y disposiciones reglamentarias, de lo anterior deviene la importancia y gran responsabilidad social que implica ser legislador.

Debido a la responsabilidad social de los legisladores en México, ¿deberían estar obligados a tener una carrera profesional y vinculante? La profesionalización de

los legisladores en México es un tema de gran discusión, ya que se pudiera plantear que quien no cuente con una carrera profesional no pudiera representar a sectores de la sociedad, lo que nos llevaría a pensar que no estamos siendo incluyentes, por lo tanto, ¿se hablaría de democracia bajo estas circunstancias? Un ejemplo de ello serían los indígenas, bajo esta postura ¿un ciudadano que no cuente con una carrera profesional podría representar a los grupos indígenas ante el Congreso de la Unión?

El concepto de Profesionalización legislativa de acuerdo con Ríos (2009, p. 21) es “la capacidad de los legisladores para la creación y evaluación de leyes y políticas públicas”, Ríos considera que la profesionalización no sólo es un hecho aislado del legislador, debido a que éste se apoya de un grupo de especialistas, quienes les proporcionarán los recursos de investigación y análisis para la creación y evaluación de políticas públicas.

Por otro lado, Laura Valencia (2009) dice que la profesionalización legislativa se enfoca a las acciones propias de los congresistas, quienes deben por norma dar respuesta a las demandas de sus representados a través de iniciativas de ley, en donde se juntan los intereses de los diputados y sus partidos con las necesidades de sus representados.

De acuerdo con Valencia (2009), la profesionalización del legislador se puede dividir para su estudio en cuatro elementos, el primero de ellos es:

☞ Experiencia legislativa. Ésta se refiere al tiempo que un legislador permanece en el Congreso, pues a través del tiempo cuando el diputado aprende y llega a dominar procesos y técnicas legislativas, es mediante este aprendizaje que la actividad legislativa se ve favorecida.

☞ Carrera legislativa. Se refiere a los cargos que ocupan dentro de las comisiones de la Cámara de Diputados, es decir, el trabajo técnico especializado que se realiza en las comisiones en términos de producción para las propuestas de iniciativas a los problemas que aquejan a la sociedad. Valencia afirma que en México la Cámara alta engloba una mayor experiencia acumulada en los legisladores en relación a la Cámara baja.

☞ Capacitación legislativa. La especialista Valencia menciona que la capacitación de los legisladores está sustentada en la experiencia de los mismos, es decir, el conocimiento previamente adquirido por el propio legislador. Bajo estos elementos, los partidos políticos tienen la tarea de seleccionar a sus mejores hombres para acceder a los cargos de representación, lo pertinente a preguntar sería ¿qué es lo que más les conviene a los partidos? Un candidato con un currículum que garantice el buen desempeño de su función o alguien que con su movilización garantice el triunfo electoral del partido (p. 74).

La profesionalización de los legisladores no garantiza la efectividad del trabajo legislativo, sin embargo, el contar con un Congreso en donde la profesionalización es imperante, ayuda de manera determinante y paulatina a la concreción de un trabajo más elaborado.

Recordemos cuáles son las funciones legislativas de los diputados en nuestro país: dentro de la primera función está la de *Representar*, es decir cumplir el mandato que los electores le asignan a los legisladores así como actuar con base en los intereses de los ciudadanos que lo eligieron. La segunda función es *Legislar*, actuar de acuerdo con lo que marca la norma, convertir los mandatos en leyes. Y por último es el *Control y fiscalización* no sólo del poder ejecutivo, sino de los mismos actos de que ellos son responsables, garantizando que los gobernantes actúen de manera honesta, responsable y eficaz (Ugalde, 2011, p. 41).

Debemos establecer que la profesionalización coadyuva a que la carrera parlamentaria sea mucho más eficiente, debido a que tanto la profesionalización como la carrera parlamentaria están interrelacionadas para evidenciar el trabajo parlamentario, sin embargo, no debemos dejar atrás la consideración de que para que los legisladores obtengan legitimidad con la sociedad, deben de construirla a través de su labor en el recinto parlamentario y esta legitimidad está íntimamente vinculada a los valores y la ética, creando un círculo virtuoso de la legitimidad, el cual se visualiza de la siguiente manera:

**Figura 2.4 Círculo virtuoso de la legitimidad**



Fuente: Elaboración propia.

Como podemos ver en el esquema anterior, el círculo virtuoso de la legitimidad se concreta si en el caso de los legisladores de la Cámara de Diputados evitan causar omisión y se convierten en servidores públicos responsables que atiendan las necesidades de la sociedad; esto al mismo tiempo ayudará a que la gobernanza sea más eficiente y ordenada, creando con ello lo que se dice es una reputación social de las autoridades legislativas para consolidar la legitimidad, en donde los diputados son aceptados como entes legítimos para gobernar.

Podemos concluir de las ideas anteriores, que la profesionalización a través de los legisladores mejorará a los servidores públicos debido a que este a su vez impulsará el bienestar general, así como propiciará una mayor gobernabilidad.

#### **4.2 Inmunidad parlamentaria o fuero**

De acuerdo con el Artículo 61 constitucional, éste contempla en forma expresa la protección procesal o fuero constitucional de los parlamentarios en relación a los actos y omisiones que pueda generar una responsabilidad penal. Recordemos la frase medular de Montesquieu, que hoy tiene vigencia, y que dice que, para que no pueda abusarse del poder, es preciso que por disposición misma de las cosas, el poder

detenga el poder, serían los mismos parlamentarios quienes tendrían la posibilidad de generar leyes para dictaminar su responsabilidad, serían jueces de sus propios actos.

Se considera que la inmunidad parlamentaria abarca también el fuero constitucional, de acuerdo con la Real Academia de la Lengua Española, nos dice que fuero es “jurisdicción o poder”, en términos parlamentarios se considera como competencia jurisdiccional especial que corresponde a ciertas personas por razón de su cargo.

En una investigación realizada por Gamboa y Gutiérrez, nos dicen que en el diccionario de términos parlamentarios se establece una relación del término fuero con temas como: inmunidad parlamentaria, inviolabilidad parlamentaria e irresponsabilidad por las opiniones. Iniciemos por el primer término.

La inmunidad parlamentaria es un privilegio de los parlamentarios, la cual consiste en protección de carácter procesal que tienen los mismos cuando se les intenta seguir un proceso penal, por la probable responsabilidad en la comisión de un delito. El segundo término es inviolabilidad parlamentaria y se refiere a la prerrogativa personal de los legisladores, que los exime de responsabilidad por las manifestaciones que éstos hagan, así como por sus votos en el cuerpo legislador. Por último el término irresponsabilidad por las opiniones, son las consecuencias o efectos que tienen la prerrogativa personal de los legisladores o figura parlamentaria denominada inviolabilidad, consistiendo en que éstos están exentos de alguna responsabilidad por las manifestaciones que realicen en relación con sus representantes, así como por sus votos emitidos en el parlamento (Gamboa y Gutiérrez, 2011, p. 8).

## **CAPÍTULO V. Racionalidad de la toma de decisiones legislativa**

El presente capítulo tiene como objetivo plantear la importancia de la toma de decisiones racional, anteponiendo el bienestar de quienes representan y no el bienestar personal o del partido; se expondrán casos basados en omisiones legislativas.

### **5.1 Toma de decisión parlamentaria**

Una de las grandes deficiencias que marcan la realidad parlamentaria mexicana es la falta de preparación e incluso improvisación. Han sido una constante en las legislaturas federales y locales, ocupar un cargo legislativo implica tomar decisiones que afectan a la vida de toda la comunidad, de ahí la absoluta necesidad de contar con una preparación para asumir responsabilidades tan importantes como las que realizan los diputados.

La gestión del desempeño profesional es una forma de estimulación para la obtención de mejoras de rendimiento; este rendimiento no se llevaría a cabo, si no se da una representación de los diferentes sectores de la sociedad. Sartori, citado en Del Campo, plantea que en la concepción de la representación se encuentra implícita la tesis de que “nos sentimos representados por quien pertenece a nuestra misma matriz de extracción, porque presumimos que aquella persona nos personifica” (1995, p. 2).

Podemos decir que los ciudadanos somos personificados por los legisladores, siendo éstos servidores públicos. Veámoslo de esta manera, los directivos públicos se sitúan en tres círculos de funciones de acuerdo con Martínez:

1. Círculo de dirección política, en el que la labor esencial es de tal naturaleza y donde los directivos no precisan de conocimiento técnico o administrativo para desempeñar tal cargo, aunque siempre sean recomendables.
2. Círculo de dirección política-administrativa, en él la labor tiene componentes político administrativo y a la vez administrativo técnico. Se requiere tener un conjunto de habilidades y actitudes directivas, pero también, al mismo nivel, olfato político,

sensibilidad para entender los juegos de fuerza y poder propio de toda acción social y organizativa.

3. Círculo de dirección burocrática, que tiene un carácter subsidiario de los cargos superiores y con una competencia dirigida a ejecutar políticas, diseñar proyectos o evaluar programas (2011, p. 37).

Estos círculos de funciones a su vez desempeñan cuatro roles por los directivos públicos, son los que identifica Henry Mitzberg (Martínez, 2011, p. 39):

- Roles relacionados con la toma de decisiones
- Roles relacionados con la gestión de la información
- Roles vinculados con la gestión de relaciones interpersonales
- Roles vinculados con los requerimientos de conceptualización

De los roles mencionados anteriormente, nos situaremos en los primeros, ya que son los que tienen una relación estrecha con los legisladores, nos referimos a los roles relacionados con la toma de decisiones; dentro de éstos se encuentran los roles de resolución de conflicto, los cuales se definen como un conjunto de comportamientos o pautas orientados a solucionar la crisis o conflictos, por lo general imprevistos para procurar una solución, sin embargo, no son los únicos roles que tienen los legisladores, también son negociadores y asignadores de recursos.

La toma de decisiones no sólo está basada en el conocimiento técnico de los legisladores, sino que también supone un enfoque más amplio e integrador en el que se tienen en cuenta un conjunto de características de las personas, las cuales son: Las habilidades interpersonales, las capacidades cognitivas y de conducta, el concepto o percepción de uno mismo traducido en actitudes y valores, los motivos o impulsores que seleccionan y orientan la conducta y los rasgos de personalidad o carácter (Martínez, 2011, p. 60).

Para hacer más profesional la toma de decisiones y que no se vea afectada por los intereses políticos partidistas, se requiere de nuevas condiciones y un entorno que coadyuve a que éste se lleve a cabo de manera funcional, ya que los problemas que

deberán ser resueltos por los legisladores no son problemas sencillos, son de una complejidad social importante que requiere de conocimiento especializado; es aquí en donde la investigación se convierte en una fuente de información fundamental para los parlamentarios, pero sobre todo en una toma de decisiones dentro de la arena política para el gobierno.

Los investigadores se verán representados en una fuente de información para los legisladores, por eso deben cuidar la calidad de la investigación, así como el aspecto técnico, y análisis objetivo; el diálogo constante mantendrá una comunicación abierta y permanente entre la ciencia y quienes toman las decisiones, buscando obtener la decisión óptima.

Ahora bien, las instancias de investigación que pertenecen a los parlamentos, tienen la responsabilidad de proporcionar la información, los estudios y los análisis de fondo que requieren los legisladores; Santana Díaz, citada en Meixueiro, nos dice que los servicios de asesoría deben ser objetivos y apartidistas (p. 9). Sin embargo, obtener la información para una adecuada toma de decisiones conlleva dificultades no sólo para quien la genera, también para los usuarios de ella. Los estudios que se generen en estos Centros de estudios y su compartición deben darse en un ambiente de transparencia, con el objetivo de que los Congresos puedan negociar y acordar sobre un conocimiento certero de la realidad.

Sin embargo, lo antes expuesto no se da en concordancia con la realidad, una de las grandes críticas que se da en torno a esto es que los grupos de legisladores no planifican sus actividades esenciales ni de gestión o de control, ni aplican principios, valores, objetivos, métodos y técnicas que orienten el trabajo que desarrollan. Mimiaga lo acota en principios polémicos:

-primero, la acción sin inteligencia es pura barbarie.

-segundo, la forma es fondo, quiere decir que se fomenta y cultiva la imagen y el discurso público de los políticos parlamentarios, porque además el fondo puede ser irrelevante.

-tercero, lo que no funciona bien en los grupos parlamentarios es infinitamente mejor que lo que no funciona.

-cuarto principio, en igualdad de condiciones, y entre varias propuestas legislativas planteadas, la más sencilla es probablemente la correcta.

-quinto principio, la democracia representativa, el pluralismo político, la honestidad, la tolerancia y respeto a las ideas de los otros, la solidaridad, la transparencia y la rendición de cuentas son fundamento del trabajo parlamentario.

-sexto principio, la estructura de la Cámara sigue a la estrategia del grupo parlamentario que tiene la mayoría, de la misma manera que el pie izquierdo sigue al derecho.

-séptimo principio, en la Cámara todo es negociable.

-octavo principio, disciplina partidista por encima de todo.

-noveno principio, autonomía parlamentaria, es decir la no interferencia de otros órganos políticos en los *interna corporis*.

-décimo principio, hay mayores posibilidades de acertar cuando se corrige lo que se conoce, que cuando se adopta lo que se ignora (p. 94).

Al margen de lo anterior, en los grupos parlamentarios se aprecian tres roles definidos que ya en la práctica aparecen mezclados, éstos son, el rol del líder de partido o del grupo parlamentario, es aquel que fija los fines de común acuerdo o de manera autoritaria, así como las metas, los objetivos que se quieren lograr a lo largo de la legislatura. El rol del técnico experto, el especialista y responsable de hacer la evaluación externa e interna, y de formular hipótesis y escenarios posibles sobre acontecimientos futuros. Y por último, el rol del estratega, el que tiene que formular las acciones a emprender para conseguir lo que desea el líder o el grupo en su conjunto, teniendo en cuenta lo que plantea el especialista (Mimiaga, P. 95).

Investigadores como Meixueiro plantean que los tomadores de decisión deben evaluar todas las opciones y alternativas de solución posibles que suscita cada situación. Los tomadores de decisiones, como lo son los legisladores, requieren de información precisa respecto de cada situación analizada en tiempo y forma, es decir, la información tiene valor cuando es proporcionada a los tomadores de decisiones, antes de que inicie la deliberación sobre determinada acción a realizar.

La toma de decisiones de los legisladores conserva cierto grado de independencia respecto de los deseos del electorado; sin embargo, los centros de investigación son instituciones coadyuvantes a la toma de decisiones de los legisladores, ya que es ahí en donde se genera la información para que los legisladores se mantengan informados y tal conocimiento los lleve a realizar una eficiente tarea legislativa.

Se debe dejar claro que para la toma de decisiones se requiere de un conocimiento práctico y de utilidad para eficientizar una política pública; la toma de decisiones involucra a varios actores no únicamente a los legisladores, sino también a los centros de investigación, académicos, ciudadanos entre otros; en una sociedad democrática es necesario pensar en una amplia participación de toma de decisiones, ya que a mayor número de individuos involucrados, mayor democracia participativa.

## **5.2 Casos de omisión de toma de decisiones legislativas**

En el siguiente apartado de capítulo se tiene como objetivo plantear tres casos que se presentaron en el contexto mexicano, en donde la participación legislativa que se dio en cada uno de los casos, se estableció como acciones de omisión; iniciemos con el primer caso.

### **Casos que evidencian actos de omisión, caso: Diputados locales de Tlaxcala.**

En el capítulo anterior se estableció la importancia de las instituciones y los servidores públicos y cómo estos dos coadyuvan a mantener el orden en la sociedad. Para ilustrar lo anteriormente expuesto, podemos considerar el caso de los diputados locales de Tlaxcala, en donde dos organizaciones presentaron ante el pleno del Tribunal Superior de Justicia (TSJ), una promoción (demanda) por omisión legislativa en contra de la LIX legislatura local, debido a la tardanza de este órgano para regular y armonizar el código penal y civil con la ley de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia en Tlaxcala. La directora del Colectivo Mujer y Utopía, explicó (Muñoz, 2010), que desde noviembre de 2009, la asociación que representa junto con otras organizaciones presentaron una iniciativa popular, cumpliendo con los principios de

legalidad, igualdad y acceso a la justicia. Sin embargo, dijo, no obstante que los actuales diputados le dieron ingreso al documento y lo turnaron al área de estudios legislativos con fecha del 2 de diciembre del 2009, el 19 de febrero del 2010 al no haber respuesta, se presentó un segundo escrito, el 22 de febrero del 2010, se giró otro oficio a las diputadas de la comisión instructora de juicio político y de fomento agropecuario para que apoyaran la causa, además de que se hicieron llegar al Congreso local cartas ciudadanas de mujeres y hombres de 59 municipios del estado, todo ello solicitando el avance legislativo de la propuesta. Tampoco hubo respuesta. Podemos visualizar con el ejemplo anterior que el servicio público puede generar ineficiencia cuando no cumple con lo que la ley le establece como obligación (para detalles ver anexo 3).

El caso anterior es una muestra de cómo la falta de acción inmediata respecto a la resolución de normas puede afectar a los ciudadanos, ya que mientras los legisladores no resolvían la armonización del código penal, las mujeres de Tlaxcala seguían siendo golpeadas por la falta de dicha norma.

#### **Caso: Ley Televisa en comunidades indígenas.**

Ahora bien, un segundo caso que refleja la falta al cumplimiento de las obligaciones de los legisladores, es lo acontecido respecto de la *ley televisa*, esto es, después de cuatro meses de haber resuelto sobre la constitucionalidad de algunos artículos de la *Ley Televisa*, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) determinó que el Congreso de la Unión y las legislaturas locales incurrieron en 'omisión legislativa', al no cumplir con el mandato del artículo segundo constitucional de apoyar a las comunidades indígenas para que adquieran, operen y administren medios de comunicación, particularmente estaciones de radio comunitarias (ver anexo 4 ). Por lo anterior, podemos deducir que el relajamiento de las responsabilidades se da debido a la falta de sanciones aplicadas a los legisladores, aun y cuando la omisión está marcada en la ley (Aranda, 2007).

De acuerdo con Genaro Góngora Pimentel, Olga Sánchez Cordero, Juan N. Silva Meza y Salvador Aguirre Anguiano, dicen que el artículo constitucional que se

violentaba era el 2º, el cual obliga a la Cámara de Diputados a establecer condiciones hacia las comunidades indígenas; por otro lado, el ministro Aguirre Anguiano propuso invalidar por omisión el artículo 17 de la ley Federal de Radio y Televisión, ya que este artículo no establece las condiciones para administrar y operar la radio, este artículo indica las bases de la licitación.

Al concluir el análisis de la acción de inconstitucionalidad de la llamada *Ley Televisa*, la corte acordó por ocho votos que no establecería efectos en sus resoluciones, solicitó la remoción de los integrantes de la Comisión Federal de Telecomunicaciones (COFETEL), y el ministro Mariano Azuela planteó que le tocaba resolver a Felipe Calderón (Aranda, 2007).

Bajo los argumentos anteriores, en donde la omisión no está contemplada como un mecanismo de control constitucional, está siendo nulificada por la falta de legislación para responder por los actos que se dejan de hacer, de tal forma que, mientras no existan normas que castiguen a los legisladores por omisión, se seguirá considerando como una falta de responsabilidad de los servidores públicos, específicamente en el caso de los diputados.

El segundo caso evidencia de la misma forma que el primero, la falta de responsabilidad de los legisladores, en él se deja evidencia de la omisión del legislativo, lo cual impacta en sectores sociales, en este caso en las comunidades indígenas del país.

Por otro lado, el número de demandas a las que se someten los legisladores por acciones de omisión, es casi nulo, por lo que las decisiones del sistema judicial atienden más a cuestiones políticas que a cuestiones legales, ¿quién debería castigar a nuestros legisladores cuando causen omisión?

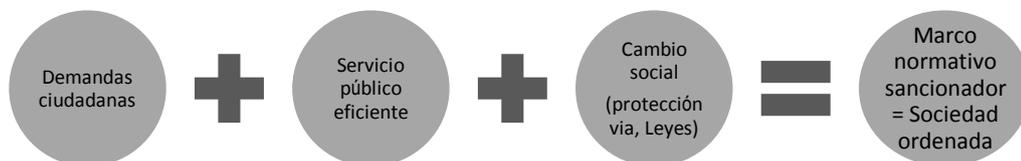
#### **Caso: Congreso de Sinaloa acusado por PAN.**

Un tercer caso, es el que nos presenta Beltrán (2009), en donde una senadora del PAN acusó que en Sinaloa el Congreso local incumplió el mandato de adecuar la ley electoral local con las nuevas disposiciones federales, y hasta ahora no ha pasado

nada. Por ello, presentó ante el pleno del Senado una iniciativa para adicionar en el artículo 105 de la Constitución General de la República, para incorporar el recurso de "acción de omisión legislativa absoluta" y así obligar a los Congresos a legislar en diversos tópicos. Hasta ahora, resaltó, la Carta Magna no prevé disposición jurídica alguna que los obligue. Tampoco, aclaró, hay forma jurídica para mandar al propio Congreso de la Unión a cumplir los plazos y condiciones para crear las normas que le indique el poder constituyente, o incluso, las que éste mismo se impone (ver anexo 5).

Como podemos apreciar en los casos anteriores, el gobierno puede generar ineficiencia legislativa provocando que la acción por omisión impacte en los derechos de los ciudadanos, o por el contrario, puede generar poder coactivo, generando solución a los problemas sociales mediante la prestación del servicio público, siempre que el sistema legislativo esté generando cambios sociales, los cuales se verán reflejados en beneficios de la comunidad; veamos una imagen de lo antes expuesto.

**Figura 1.5 Eficiencia gubernamental**



Fuente: Elaboración propia con base en Carretero 2012, p. 2.

Los órganos del Estado tienen que cumplir en su actuación pública con los principios a continuación mencionados: continuidad, suficiencia, rapidez, seguridad, economía, calidad, eficiencia e innovación, con el objetivo de hacer que el servicio público contribuya al ejercicio de la gobernabilidad del Estado de derecho (Carretero, 2010, p. 2).

A través de un conjunto de acciones, los legisladores distinguen entre los principios de legalidad y los principios de eficacia; legalidad porque el procedimiento administrativo se realiza bajo normas jurídicas que salvaguardan los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos, y eficacia porque es perfectamente exigible a la

organización administrativa que demuestre el buen funcionamiento en la prestación del servicio a los intereses colectivos en beneficio del bien común. Estas dos acciones dan como resultado una sociedad ordenada.

En este sentido, el servicio público debe eficientizar las actividades propias de intermediación entre la sociedad y el gobierno mediante los servidores públicos, a fin de mantener el orden de la comunidad a la que le sirve.

## **CAPÍTULO VI. Rendición de cuentas**

El sistema legal es uno de los principios básicos de la democracia, es por ello que en este capítulo se abordará la importancia de la rendición de cuentas, como principio legal de todo orden social, se expondrán los tipos de rendición de cuentas y la importancia de una métrica legislativa.

### **6.1 Principio de legalidad**

El cumplimiento de las leyes, se refiere al deber ser, se dan diferentes posturas, al respecto de acuerdo con Espindola (2009, p. 6), uno somete a la justicia el dominio de la ética, otros dicen que las leyes son producto de la mera voluntad de los ciudadanos, independientemente de cualquier otra consideración moral, sin embargo en la vida práctica los ciudadanos esperan que las leyes sean éticas y beneficiosas para todos.

En todo sistema normativo actúan tres ámbitos, el personal, el social y el legal, de tal forma que aun y cuando un país pueda tener leyes muy buenas, éstas no necesariamente pueden cumplirse o pueden aplicarse mal, debido a la corrupción, opacidad u omisión que se da en alguna sociedad.

Dentro de la tradición Republicana, tal como lo establece Lomnits “siempre se vio a la República como un estado fundado en la virtud cívica y generalmente se ha reconocido que estas virtudes no deben ser sometidas a la mera persecución de la ganancia. Para la tradición utilitaria, la corrupción presenta un problema porque es en sí misma una prueba de que existen contradicciones en el orden normativo y la realidad, mismos que minan la moralidad utilitaria”, es decir que para la tradición Republicana, esta práctica de la corrupción, si se llega a generalizar, disuelve la República, ya que ésta se sustenta en las virtudes de los ciudadanos (2000, p. 16).

Al respecto de la República, los ciudadanos se cuestionan en relación al cumplimiento de las leyes lo siguiente: ¿Por qué debemos obedecer las leyes del estado? ¿Por qué son necesarias las leyes? ¿Cuáles son las razones que nos obligan a obedecerlas? Fundamentalmente lo que nos atañe en el ámbito del cumplimiento de

los individuos es la obligación moral, la cual responde a un requerimiento interno de su conciencia moral. De tal forma que la posibilidad de no seguir los lineamientos jurídicos que marca la forma de conducta que debieran tener los servidores públicos, podría marcar una forma de debilidad, fragilidad y vulnerabilidad de nuestro sistema democrático, así como nuestro estado de derecho regido por el imperio de la ley.

Tal como nos dice Aguilera (2008, p. 71), el problema de la obligación de obedecer las leyes nos remite irremediabilmente a las fuentes de la legitimización política del poder; en el mismo sentido Rawls establece que las leyes deben ser conocidas y expresamente promulgadas, su significado debe ser expuesto de tal forma que cada uno de los individuos tenga conocimiento de cuáles serían los riesgos a los que sería sometido en caso de no cumplir con dicha ley (1971, p. 224).

Definamos qué se entiende por marco legal: la OCDE lo define como un conjunto de normas legales y reglamentarias que establecen las directrices de comportamiento de los funcionarios e imponen estos límites, mediante sistemas de investigación y acusación; el comportamiento del servidor público puede ir de lo ilegal a lo improcedente, sin embargo, la calificación que cada país le asigna a un acto depende de su definición de la conducta indebida y de la tolerancia con que la contemple (1997, p. 64).

Recordemos algunas de las responsabilidades de los servidores públicos en donde el dejar de realizar tareas también es considerado como incumplimiento a las obligaciones de la función pública, de lo cual se derivan tres responsabilidades: penal, civil y política y administrativa. Respecto a la responsabilidad penal que se prevé en el título X del código Penal Federal, plantea once delitos en los que puede incurrir el servidor público y que se describen a continuación, “ejercicio indebido de servicio público, abuso de autoridad, coalición de servidores públicos, uso indebido de atribuciones y facultades, concusión, intimidación, ejercicio del abuso de funciones, tráfico de influencia, cohecho, peculado y enriquecimiento ilícito”. La responsabilidad administrativa se encuentra prevista en el artículo 109, fracción III y 113 constitucionales y en el título tercero de la ley federal de responsabilidades de los servidores públicos. Cualquier acto u omisión en el que los servidores públicos incurran

en donde afecten los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia serán atenuados por dicho artículo.

Por otro lado, el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos establece un catálogo de obligaciones que sujeta a todos los servidores públicos, con el fin de salvaguardar los principios antes señalados y cuyo incumplimiento dará lugar a la imposición de sanciones administrativas, las cuales pueden ser: Apercibimiento privado o público, Amonestación privada o pública, Suspensión, Destitución del puesto, Sanción económica, Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público (Ibíd.).

Otro de los artículos que establece las responsabilidades de los legisladores es el artículo 73 Constitucional, en el cual se otorga a los legisladores la facultad para legislar en diversas materias, y en el artículo 74 se plantean las facultades exclusivas de los Diputados; en estas normas no se mencionan cuáles son las sanciones en caso de no cumplir con las responsabilidades; éstas se señalan en el reglamento de la Cámara de Diputados artículo 193, el cual dice: “el diputado o diputada que acumule dos inasistencias a convocatoria sin justificar durante un semestre se les descontará un día de dieta, en caso de cuatro inasistencias sin justificar durante un semestre, causará baja de manera automática” (Reglamento de la Cámara de Diputados, modificado el 24 de Diciembre de 2010).

Una ley fundamental que rige a los legisladores es la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, en el Artículo 11 menciona que “los diputados y senadores son responsables por los delitos que cometan durante el tiempo de su cargo y por los delitos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo cargo, pero no podrán ser detenidos ni ejercitarse en su contra la acción penal hasta que seguido el procedimiento constitucional, se decida la separación del cargo y la sujeción a la acción de los tribunales comunes” (2009, p. 2).

Un nuevo reglamento que se propone establecer a los diputados como servidores públicos, es la propuesta de Ley Federal para Regular la Actividad profesional de Cabildeo y la Promoción de Causas, en donde el objetivo es regular y

controlar las actividades profesionales de cabildeo legislativo y promoción de causas en las Cámaras del Congreso de la Unión.

Uno de los grandes problemas a los que se enfrenta la Administración Pública es la falta de aplicación de las leyes que castiguen cualquier acto de corrupción; entre los factores que reducen la disposición para tomar medidas se encuentran:

- La creencia de que el comportamiento se justifica dadas las circunstancias.
- La actitud de que informar sobre casos de corrupción es inútil, dado que no se puede hacer nada al respecto.
- La creencia de que el comportamiento no era corrupto.
- Un temor a las represalias tanto personales como profesionales.
- Una posición relativamente baja dentro de la organización.
- La percepción de los empleados de su relación con quien incurrió en la corrupción y con el supervisor.
- La preocupación sobre pruebas insuficientes.

[www.transparenciamexicana.org.mx](http://www.transparenciamexicana.org.mx)

En el caso específico del Estado de Nuevo León, la Ley que fundamentó el actuar de los legisladores es la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Nuevo León, en donde establece en el artículo 10º que “los diputados son responsables por los delitos que cometan durante el tiempo de su encargo y por las faltas u omisiones en que incurran en el tiempo de su ejercicio, pero no podrán ser aprehendidos ni detenidos ni ejercitarse acción penal en su contra hasta concluido el procedimiento constitucional que decida su desafuero, la separación de su cargo y la sujeción a la acción de los tribunales comunes”.

De nada servirá el establecimiento de leyes completas si los poderes públicos no las harán cumplir; sólo se convertirá en un aspecto disuasorio, en la medida en que éste sea suficiente, efectivamente aplicada y respetada; la eficacia que debe demostrar es fundamental, no nada más en el ámbito del servicio público, sino también entre la ciudadanía en general para conseguir credibilidad.

La rendición de cuentas parlamentaria en México es inoperante como sistema, en donde se dan responsabilidades aisladas con un marco jurídico omiso; el marco

legal de los legisladores no propicia la rendición de cuentas, únicamente está diseñado para que el congreso exija cuentas, pero no para que las rinda.

Se puede concretar que, para que un gobierno funcione es necesario que los ciudadanos acaten sus mandatos, y éstos estarán más dispuestos a hacerlo si tienen la certeza de que los actos gubernamentales favorecerán sus intereses, podemos hablar de principios de legalidad.

## **6.2 Rendición de cuentas**

El término rendición de cuentas ha retomado gran relevancia en los últimos tiempos como uno de los valores más importantes del Estado de Derecho; sin embargo, el tema ha sido tratado jurídicamente en el ordenamiento mexicano mediante procedimientos, contralorías, informes etc., buscando fincar responsabilidades, las cuales al final del día son muy relativas.

Es pertinente plantear que cuando las autoridades, como en el caso de los legisladores, se someten al escrutinio público en las urnas, éstos se ven obligados a informar sobre su desempeño; en México nos dice Fierro, se ha utilizado desde la perspectiva política para salir victoriosos en las urnas (2011, p.11). Si bien es cierto la falta de una reelección, pone de manifiesto el que los políticos no se sientan comprometidos para informar sobre las acciones que han realizado o dejado de realizar en su cargo público, si a esto le agregamos la movilidad que se tiene de un puesto a otro o también llamado vulgarmente “chapulineo”, provoca poca continuidad en el cargo, lo que a la vez conlleva a que el seguimiento del funcionario se dificulte, es por ello que el sistema de rendición de cuentas no es del todo eficiente en México.

Definamos qué se entiende por rendición de cuentas. John Eckermann citado en Fierro, la define como “un proceso proactivo por medio del cual los servidores públicos informan, explican, justifican sus planes de acción, su desempeño y sus logros y se sujetan a las sanciones o recompensas correspondientes” (2011. P. 12). La rendición de cuentas debe necesariamente considerar a la sociedad en su conjunto y sólo así se podrá considerar un sistema de rendición de cuentas.

De acuerdo con Fierro, la rendición de cuentas tiene dos objetivos principales: a) el uso de los recursos públicos. Y b) el ejercicio de las facultades. Dentro de esta última se encuentra la evaluación legislativa, ésta consiste en la verificación del grado de cumplimiento de los fines previstos en una ley, así como el posterior análisis de los efectos producidos; veámoslo desde un enfoque integral, Abando (2008) lo divide en tres sistemas evaluatorios asentando:

- Sistemática. Nos referimos al estudio integral de una ley, o más propiamente, del conjunto normativo que desarrolla una política pública, mediante una encuesta de efectos empíricos que debe ser ineludiblemente coronada por la extracción de determinadas consecuencias.

- Continuidad. Con esta nota queremos enfatizar la permeancia del trabajo evaluatorio, en cuanto que la función legisladora de las cámaras es por definición inagotable.

- Posterioridad. Se diferencia la evaluación de instrumentos similares, de lo que pueden surgir confusiones terminológicas, en que su secuencia lógica aparece una vez elaborada la ley y puesta en práctica (p. 61).

Una vez que se ha evaluado y aplicado la ley, como consecuencia se da la efectividad jurídica, la cual consiste en medir el grado en que la ley ha sido aplicada y bajo qué condiciones se aplicó, es decir, el objetivo de medir la efectividad jurídica, monitoreando que la norma se haya aplicado tal y como se planeó.

Abando establece que el sistema parlamentario es uno de los órganos que nunca o casi nunca revisa o reinterpreta metódicamente el resultado de los trabajos que tiene constitucionalmente encomendados, por lo que es fundamental darle seguimiento una vez aprobada la norma; la tarea del parlamentario no termina ahí, es responsabilidad del legislador medir si esta norma está siendo eficiente (2008, p. 65).

Los legisladores tienen una función importante dentro del proceso de democracia del país, también cumplen un rol en la formulación, implementación y evaluación de las políticas públicas, ya que cuando no se delibera de manera correcta,

buscando que los más beneficiados sean los ciudadanos, se puede caer en la creación de una política pública alejada de las necesidades reales de la ciudadanía.

Inclusive una forma de rendición de cuentas se ve representada en la necesidad de publicitar las leyes, no sólo basta como bien dice Becker (p. 16), con publicarlas técnicamente, sino también dar una explicación básica que los ciudadanos puedan asimilar la norma; la tarea no termina ahí, los legisladores deben mantenerse en contacto para darle seguimiento a la ley y ver el efecto que ésta ha tenido en la sociedad.

Dentro de la arena política, la responsabilidad de la rendición viene a ser un factor fundamental dentro del proceso democrático del país, un actor supremamente importante es el Congreso de la Unión, específicamente la Cámara baja, la cual tendrá dentro de sus tareas monitorear y exigir la rendición de cuentas del poder ejecutivo; sin embargo, el mismo Congreso se ha rezagado en su responsabilidad para rendir cuentas de su desempeño.

Hasta hace poco el tema de la rendición de cuentas del poder legislativo estuvo fuera de la discusión pública, el que fuera un órgano de poder sin obligación de informar y rendir cuentas de su trabajo y los recursos que se le asignaban, provocaba un aletargamiento de la legitimidad y credibilidad de las autoridades. Como precedente se establece que:

En lo referente a la función fiscalizadora del poder legislativo, la ley orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de 1936 anuló la capacidad que este órgano tenía para consignar directamente ante un juez a los empleados que tuvieron responsabilidad criminal o pecuniaria que sí estaba establecida desde 1896. Esta facultad fue reducida a la de poner en conocimiento de la Cámara de Diputados a través de su comisión inspectora, con lo que se dejó totalmente en manos de la voluntad de la mayoría de ésta, la posibilidad de juzgar penalmente el mal uso de los recursos públicos (Casar, Marvan y Puente, 2010, p. 14)

En México no había una exigencia legal ni ciudadana para que el poder legislativo informara y rindiera cuentas sobre sus actividades; fue hasta el 2003 cuando la situación cambió, cuando el Congreso aprobó la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, la cual reglamenta la reforma de 1977 al artículo 6° constitucional en materia de derecho a la información, y que creó el Instituto Federal de Acceso a la Información; la ley señala que la información del gobierno es pública por regla general y sólo puede mantenerse como reservada o confidencial en situaciones excepcionales, también debe poner la información a disposición del público, sin necesidad de que alguien la haya solicitado (Casar, Marvan y Puente, 2010).

Como nos dice Casar, por primera vez desde 1824, el congreso quedó obligado a poner a disposición pública la información que en el recinto legislativo se genera. Se puede constatar que en materia de desempeño, ha sido deficiente debido a la falta de sanciones.

Una forma de garantizar el buen funcionamiento del poder legislativo es institucionalizando una estructura de rendición de cuentas que haga responder a todo servidor público del Estado por sus acciones en su calidad de funcionario.

### **6.3 Tipos de rendición de cuentas**

Hablar de rendición de cuentas es hacer referencia al vínculo que las autoridades políticas establecen con la ciudadanía en los regímenes democráticos, esto es, la responsabilidad que deben tener los agentes públicos, lo cual lleva a la creación de agencias y mecanismos especializados de fiscalización que poseen la autoridad para evaluar el comportamiento de los servidores públicos en las organizaciones.

Cuando se habla de política, se habla de los contrapesos que existen, siendo uno de los más importantes la *accountability* mejor conocida como la rendición de cuentas, como una forma de restringir el poder; hoy en día la rendición se ha vuelto una exigencia en los sistemas democráticos.

Para algunos autores como Schedler (1999), existe diferencia entre *accountability* y rendición de cuentas, siendo la primera un sentido de obligación mientras que la segunda es un acto voluntario. Nos referiremos a la rendición de cuentas, la cual tiene dos dimensiones básicas, por un lado, la obligación de políticos y funcionarios de informar sobre sus decisiones y de justificarlas en público (*answerability*), por el otro lado, la capacidad para imponer sanciones negativas a los funcionarios y representantes que violen ciertas normas de conducta en sus funciones públicas (*enforcement*).

Peruzzotti (2008, p. 5) nos dice que no puede haber *accountability* si el actor que demanda *answerability* no tiene la capacidad institucional para generar correcciones y aplicar sanciones a aquellos que han incurrido en comportamientos ilegales y que no tienen en cuenta el interés público, la relación de *accountability* nunca puede ser una relación entre iguales, ésta supone una relación asimétrica entre quien posee la autoridad y el poder para demandar cuentas y el agente que intenta controlarla.

Citando a Peruzzotti (2008, p. 6), este autor sintetiza la rendición de cuentas en tres aspectos:

- A) la rendición de cuentas es externa, supone un acto de control o supervisión por parte de alguien que no es miembro del cuerpo o agencia sujeta a fiscalización.
- b) toda rendición de cuentas supone una interacción o un intercambio de al menos dos vías. No es suficiente con que haya actores dispuestos a rendir cuentas, la *accountability* requiere de actores dispuestos a exigir cuentas.
- c) la rendición de cuentas supone el derecho de una autoridad superior a exigir respuestas, en el sentido que los que demandan explicaciones lo hacen en función de poseer la autoridad para hacerlo y para eventualmente imponer sanciones.

Se ha llegado al consenso, nos plantea Casar, Marvan y Puente (2010) que existen dos tipos de rendición de cuentas, la vertical y la horizontal, la primera es crucial para la democracia representativa, debido a la exigencia de un proceso electoral justo donde los electores, en el ejercicio libre de su derecho político, sancionan o premian a sus representantes o partidos políticos que los postulan; esto se

conoce como rendición de cuentas vertical y supone la condición mínima de la democracia y del gobierno representativo (p. 3).

La llamada rendición de cuentas horizontal es efectiva cuando distintos órganos del Estado actúan simultáneamente para balancear el poder de los otros, cuya legitimidad proviene de distintas fuentes y permite el efectivo ejercicio de los frenos y contrapesos institucionales de control de poder.

Aparte de answerability y enforcement se deberá agregar receptividad (receptiviness). Al respecto Ackerman menciona (2004), la capacidad de los funcionarios oficiales de tener presentes el conocimiento y las opiniones de los ciudadanos, como un tercer elemento de la rendición de cuentas.

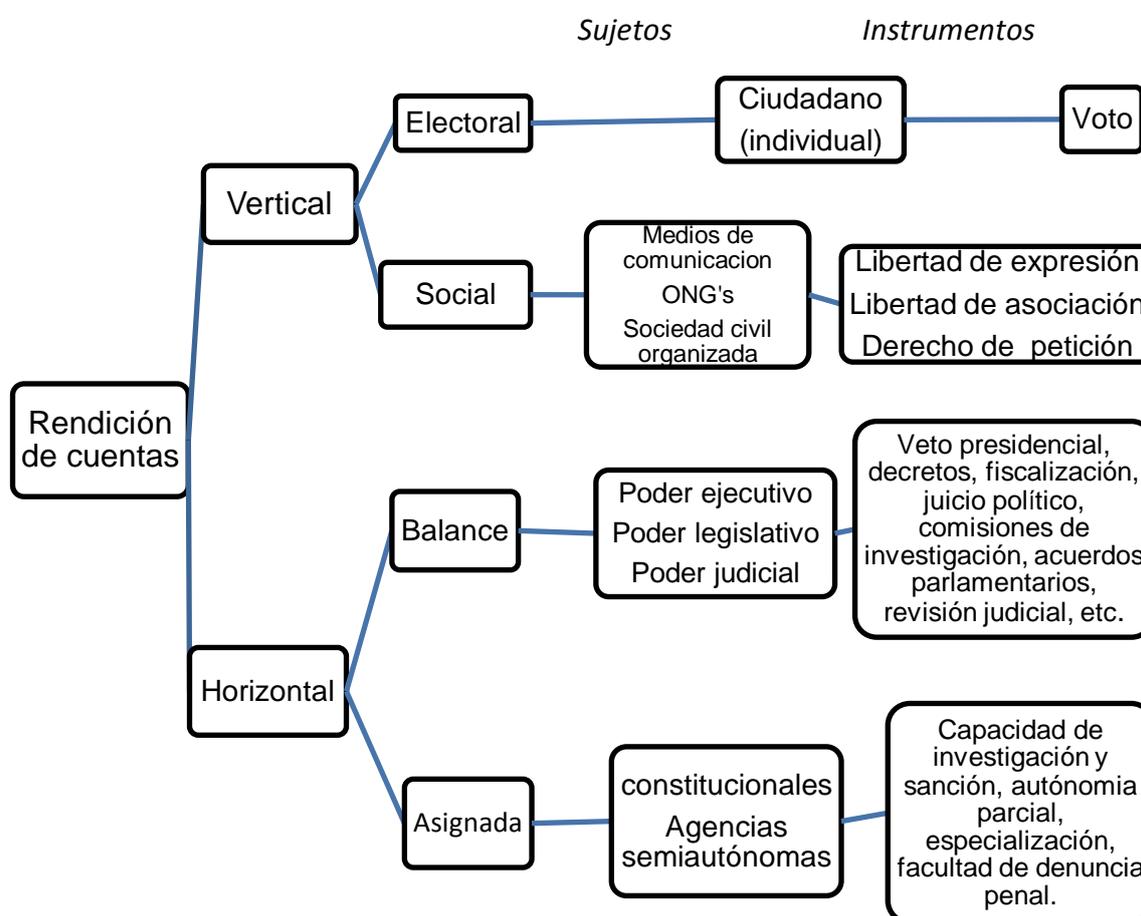
De acuerdo con la temporalidad en que se presenta, podemos hablar de tres tipos de rendición de cuentas, las cuales son, prospectiva, procesal y retrospectiva, es decir, que de acuerdo con el periodo en donde se realice la rendición de cuentas es la clasificación, ya que puede ser antes que inicie el periodo para esclarecer cuál es el estado de la cuestión, la siguiente rendición es durante las actividades propias de los servidores y la última es después del acto de autoridad que rinde cuentas (Lagunes y Loyo, p. 5).

La rendición de cuentas puede tener efectos en dos dimensiones:

La transgresión legal o la corrupción. La primera se refiere al traspaso ilegal de los límites de la autoridad de una institución estatal por parte de otra, mientras que la segunda es cuando los servidores públicos obtienen ventajas ilícitas para sí mismos o para terceros en el ejercicio de su función. De este modo, la rendición de cuentas horizontal puede ser, a su vez, de dos tipos: de balance o asignada. La primera permite que las instituciones balanceen el poder y que alguna de ellas no lo concentre, sea el legislativo o el ejecutivo, mientras que la segunda, es la que crea nuevas instituciones para supervisar, prevenir, desalentar, promover la sanción o sancionar acciones u omisiones presuntamente ilegales de otras instituciones estatales, nacionales o subnacionales que fueron creadas para balancear el poder y para enfrentar

riesgos específicos de transgresión o corrupción (Casar, Marvan y Punte 2010, p. 7).

**Figura 1.6 Tipos de rendición de cuentas, instrumentos y sujetos**



Fuente: Casar, Marvan y Punte 2010, p. 7.

Como se puede apreciar en el cuadro anterior, el parlamento como sujeto a dos tipos de rendición de cuentas, por un lado la vertical, la que a la vez cuenta con dos modalidades, social y electoral, donde quien fiscaliza es el ciudadano en ejercicio de sus libertades políticas y civiles; horizontal se da el balance y la designación, esto es, el balance que se establece con otras instituciones del Estado para ejercer contrapeso frente al legislativo, así como para fiscalizar sus acciones y para impedir abusos.

El control del sistema legislativo es la supervisión de los actos que este poder realice, éste a su vez debe permitir a la sociedad contar con instrumentos de control

hacia las propias decisiones legislativas y la actuación de sus representantes. Veamos un esquema que describe la rendición de cuentas.

**Tabla 1.6 Dimensiones de control**

Dimensiones de control	Órgano/Actor sujeto a rendición de cuentas	Órgano/Actor al que se rinde cuentas	Criterios funcionales de la rendición de cuentas
Interorgánico	Legislativo (nivel colectivo)	RC vertical: Ciudadanía Sociedad civil  RC horizontal: Órganos estatales	Representación Transparencia/Acceso a la información Responsabilidad de actos Eficacia/Sanción
Intraorgánico	Legislativo (nivel individual)  Legislativo (nivel colectivo)	RC vertical Electoral Social  RC horizontal Interno: Órganos internos Del poder legislativo	Representación Transparencia/Acceso a la información Responsabilidad de actos Eficacia/Sanción

Fuente: Casar, Marvan y Puente (2010, p. 9).

De acuerdo con los autores antes mencionados en el cuadro, éste se apoya en la teoría constitucional que señala la existencia de al menos dos tipos de controles, el de distribución del poder entre órganos del Estado y el de negación del poder para frenar posibles decisiones autoritarias.

La rendición de cuentas implica así tres mecanismos diferentes pero interrelacionados, de control de poder, nos dice López y Haddou (2007, p. 107):

- ⇒ La obligación de ejercerlo de manera transparente
- ⇒ La obligación de justificar los actos derivados de su ejercicio; y
- ⇒ Sujetar a quienes lo ejercen a una gama de posibles sanciones

Estos mecanismos como información, justificación y sanción crean en su conjunto un concepto multidimensional que incorpora una variedad considerable de formas e instituciones.

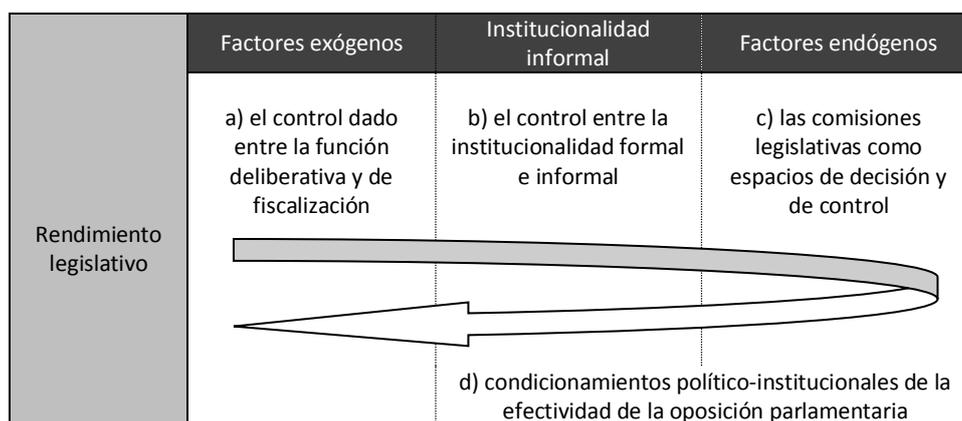
Lamentablemente en México no todos los congresos cuentan con comisiones de transparencia, ni siquiera comités de vigilancia. La fiscalización parlamentaria eficaz exige una combinación de elementos: 1) Recursos y procedimientos apropiados del

poder legislativo. 2) Buena contabilidad, presentación de informes y transparencia de parte del ejecutivo. 3) Legisladores bien informados y capacitados. 4) Buena comprensión por parte de la sociedad respecto de. a) La gobernabilidad democrática b) Prensa independiente y c) Una sociedad civil activa (Legislativo: transparencia y rendición de cuentas, 18 junio 2011).

Un aspecto fundamental para determinar la rendición de cuentas son los resultados que los legisladores reflejen con su trabajo, hagamos referencia en números, en los primeros años de la LXI Legislatura (2009-2011), se han turnado a comisiones 2,392 iniciativas en la Cámara de Diputados, de las cuales se han aprobado 199 y se han desechado 99, lo que nos lleva a deducir que las iniciativas que muestran rezago legislativo acumulan 2, 094 sólo en esta legislatura (Ugalde, 2011, p. 6).

Ahora bien, el dato anteriormente expuesto no muestra la calidad de lo que se discute y aprueba en el Congreso, por lo que la cantidad de iniciativas que se aprueban no evalúa del todo el desempeño legislativo; lo que debemos poner en análisis es la calidad, relevancia, impacto de las iniciativas y rendimiento legislativo; de este último veremos un gráfico:

**Figura 2.6 Rendimiento legislativo**



Fuente: Vargas y Petri, 2008, p. 10.

Por todo lo anterior se hace necesario preguntarse, ¿a quién, de qué y cómo rinde cuentas el poder legislativo?, ya que donde no exista sanción, no hay rendición de cuentas.

Es aquí en donde el ciudadano debe tomar parte dejando el rol tradicional de pasividad, para tomar un rol más participativo no únicamente con derechos sino también con obligaciones, como bien dice Lagunes y Loyo, capaz de “articular demandas con calidad argumentativa que le permitan incidir incluso de manera directa en la *res pública*, a través de la vigilancia de sus gobiernos y de la exigencia de la justificación de sus acciones y decisiones como figuras públicas, atendiendo a los criterios que la propia normatividad establece” (p. 1).

La rendición de cuentas no es la única vía para mantener la legitimidad del poder legislativo, también es importante que otros órganos, ya sea internos o externos, evalúen el desempeño de los legisladores. En este caso específico, de los diputados, es a través de la evaluación como se irá construyendo lo que los especialistas llaman la reputación positiva, la evaluación ayuda a legitimizar, así como también ayuda a que ésta se convierta en un proceso que le ayude a la institución y a los propios legisladores a mejorar el servicio en beneficio de la comunidad.

#### **6.4 Necesidad de una métrica legislativa**

Entendido el parlamento o el sistema legislativo como el espacio en donde se discuten los intereses de la sociedad, es en esos espacios en donde los ciudadanos se ven representados en los legisladores, siguiendo lineamientos propios del Congreso, de la arena política y de las necesidades sociales.

Una de las necesidades de las que se habla previamente son las normas deontológicas, las cuales se distinguen de las jurídicas en que son autónomas, creadas por el sujeto que debe cumplirlas, en tanto las normas jurídicas son creadas por un sujeto distinto al que van dirigidas.

Pensar en una métrica que permita medir a los legisladores, ha causado controversia en los propios servidores públicos; iniciemos definiendo qué se entiende por evaluación legislativa: “herramienta creada para medir y analizar el trabajo que desarrollan los legisladores durante el periodo de su encargo de representación” (Cabrera, 2012, p. 11), por lo anterior surge la problemática de quién vigila al vigilante.

De acuerdo con Bárbara Cabrera, ella plantea una forma de evaluar el trabajo legislativo mediante tres fases o etapas: *La cuantitativa*, es la parte donde se estabilizan datos como el partido a que pertenecen, comisiones y su cargo al interior de éstas; las iniciativas presentadas, puntos de acuerdo, comunicaciones, excitativas, e intervenciones. La segunda es *la comparativa*, se refiere a la trayectoria del legislador, ésta constituye un apartado interesante en tanto se visualiza a través de un panorama general, es decir los cargos públicos que ha tenido el legislador analizado y con ello la ciudadanía se va a percatar de la manera en que ha trabajado, a través de su desempeño en distintos puestos o bien que no ha accedido a cargo alguno. La tercera medición es *la cualitativa*, ésta analiza los impactos de la labor legislativa, sean sociales, económicos, culturales, políticos entre otros (2012, p. 12).

Esta métrica le permitiría no tan sólo al ciudadano común monitorear el trabajo que se realiza en los Congresos, sino evaluar también a las mismas instituciones alternas del poder legislativo.

Los estudios que llevan a cabo los académicos van en ese sentido, el de proponer a partir de investigaciones científicas, elementos que mejoren los diferentes ámbitos de la arena política; en el caso legislativo proponer desde la investigación sustentada, realizar una modificación a las normas vinculadas con los legisladores, con el objetivo de que los diputados sean observados por los ciudadanos bajo una métrica no tan sólo estructural, también ética.

Y es precisamente en la ética en donde se sustenta la parte medular del instrumento de medición para los legisladores. El concepto código tiene implicaciones estatutarias por lo que la GOPAC (Organización Mundial de Parlamentos contra la Corrupción), considera que el término código podría prestarse a diferentes interpretaciones, por lo que utilizan los conceptos de guía ética (Power).

Los legisladores de los países de acuerdo con su grado de conciencia deberían promulgar leyes, instrumentos que las midan, órganos que las sancionen y debería haber servidores públicos que monitoreen que se aplique dicha ley, al mismo tiempo se deberían apoyar en los centros de investigación y académicos con el objetivo de

crear un instrumento de acuerdo con las características culturales del sistema parlamentario en donde se quiera implementar el instrumento de medición.

Power en la guía a legisladores establece que el proceso de desarrollo de un régimen de conducta será el siguiente:

*Generar voluntad política de reforma.* Formar una coalición ante la necesidad de implementar un código de ética.

*Lograr primero un acuerdo sobre los principios éticos.* Establecer los principios que todos los legisladores deben observar.

*Desarrollar reglas detalladas.* Estas reglas deben explicar el funcionamiento de los principios y deberán tener la definición de conflicto de intereses, deberán ser más abiertas para minimizar el riesgo de un conflicto y tercero limitar la actividad de los políticos cuando puedan surgir conflictos.

*Establecer el sistema regulatorio y capacitar a los miembros.* Se deberá incluir la capacitación y formación de los parlamentarios (p. 10).

## **CAPÍTULO VII. Corrupción y Omisión**

La corrupción y la omisión son acciones en las cuales está fundamentada esta tesis de investigación, es por ello que se dará una amplia explicación de conceptos básicos como la corrupción y omisión y los diferentes tipos que de estos conceptos emergen.

### **La omisión como forma de corrupción**

A lo largo de la historia, personas que buscan ingresar al sistema del servicio público, lo hacen porque ven en el Estado a un “botín” que deben sustraer, es decir una fuente de rentas, recursos, poder y estatus. Visto desde otra perspectiva, la corrupción en el servicio público como fenómeno social, se describe como la transformación de la administración pública, ya que es fuente de enriquecimiento privado e ilícito (Álvarez de Vicencio, p. 3). Bajo este esquema, la corrupción es un acto de deslealtad o hasta de traición respecto del sistema jurídico.

La definición más cercana a lo que nos atañe es la elaborada por el profesor de Harvard, Josep S. Nay. Él nos dice que la corrupción “es una conducta que se desvía de las obligaciones de orden público normales debido a intereses personales o beneficios monetarios o de orden social; o que violen normas respecto al uso de cierto tipo de influencias con fines personales” (Cuarezma, 2002, p. 29).

Así, el problema de la corrupción ha sido considerado como un problema moral, cultural e individual. En efecto, las definiciones que existen sobre la corrupción van desde términos generales de mal uso del poder público y deterioro moral, hasta definiciones legales estrictas, que describen este fenómeno como un mero acto de soborno que involucra a los servidores públicos, así como la transferencia de recursos.

Si lo denotamos como categoría cultural, la corrupción incluye a todas aquellas prácticas que aprovechan las contradicciones o ambigüedades del sistema normativo, buscando el lucro personal. En una crítica a la corrupción colectiva, Erich Fromm señala que la vida de las personas no puede ser vivida repitiendo los patrones de su especie, es decir reproduciendo patrones de comportamiento deshonestos o simplemente

justificando que tal acción se debe a aspectos culturales, o por falta de normas etc. (Bautista, 2001, p. 18). Ahora bien, debemos dejar claro que en el concepto de corrupción intervienen otras conceptualizaciones y sistemas normativos, para ello Valdés menciona que se deben considerar los siguientes puntos:

**Tabla 1.7 Conceptualización de corrupción y sistema normativo**

Puntos a considerar en la conceptualización de corrupción y sistema normativo:
1) el concepto de corrupción esta lógicamente vinculado con el sistema normativo.
2) debe entenderse por sistema normativo como todo conjunto de reglas que regula una práctica social.
3) los deberes posicionales deben ser distinguidos de los llamados deberes naturales, éstos valen para todos y con respecto a todos los individuos, sin que importe el papel social que ellos desempeñan.
4) el acto o actividad corrupta requiere, a más del decisor, la intervención de una o más personas decisoras.
5) el objetivo que persigue este tipo de influencia es la obtención de un beneficio o una ganancia para las partes que participan en el acto o actividad corrupta.
6) el soborno y la extorsión también obtienen un beneficio, el sobornante lo hace para obtener un bien personal sólo obtenible a través de la violación de una obligación del decisor.
7) si se admite que la corrupción es fuente de beneficios para los participantes y, además, que querer obtener beneficios que superen los costos de su obtención suele ser expresión de comportamiento racional, puede aceptarse las siguientes consideraciones de Stephen D. Morris: La corrupción es un acto racional y, por consiguiente, promueve los intereses privados de sus participantes.
8) dado que la ganancia que el corrupto obtiene es extra posicional, es decir, es una ganancia externa a la actividad misma, no cuesta mucho inferir que el carácter externo de esta ganancia provoca, por lo general, en el decisor, un conflicto de motivaciones e intereses con respecto a la actividad o práctica de que se trate: por un lado, el corrupto suele desear conservar su posición en el sistema, ya que es ella la que le permite obtener tanto la remuneración regular como la ganancia adicional, por otro lado, como la ganancia adicional o externa sólo se puede obtener violando sus obligaciones, o socavando las bases de su propia posición, el acto o la actividad corrupta tiene siempre un efecto corrosivo con respecto al sistema normativo relevante.
9) mientras que la dimensión retórica está caracterizada por un discurso público de adhesión formal a las normas del sistema, la dimensión estratégica procura el silencio y el disimulo y trata de que el número de miembros del subsistema de la corrupción no aumente disfuncionalmente.
10) el abandono del punto de vista interno con respecto al sistema normativo relevante y la creación de camarillas constituyen conjuntamente las bases de un subsistema que tiende a expandirse hasta rozar los límites de la eliminación total del sistema normativo relevante.
11) dado que en caso del soborno a lo que se aspira es a influir en el comportamiento del sobornado, es decir, a que la expectativa de un beneficio sólo obtenible a través del acto o la actividad corrupta, sea lo que motivó su decisión, el éxito de esta influencia depende de cuál sea la motivación real del comportamiento del sobornado.
12) la posibilidad de llevar a cabo la violación de una obligación será tanto mayor cuanto mayor sea el poder de discrecionalidad del decisor, puesto que ello aumenta la posibilidad de ganancias extra posicionales.
13) para un sistema democrático valen también todos los recursos, con todos los inconvenientes y restricciones que dificultan más aún el remedio.
14) los sistemas normativos relevantes carecen de capacidad de auto legitimarse. La calidad de un sistema normativo lo otorga otro jerárquicamente superior.

Fuente: Carbonell y Vázquez, 2003, p. 22.

Los puntos expuestos por Valdés, nos describen la relación estrecha que se da entre la corrupción y el sistema normativo, el cual se encarga de regular el acto deshonesto del que se intenta obtener beneficios externos a la actividad misma. Pero, ¿cuál es la explicación de por qué los individuos buscan ingresos de manera ilícita? Desde la perspectiva antropológica, vivimos en una cultura del dinero, en donde los ritos, el materialismo y el dinero como medio de intercambio pasan a un primer peldaño.

Al respecto de la corrupción, Carretero (p. 3) da algunas razones del porqué los servidores públicos realizan esta práctica:

- Idea de éxito personal
- Relativismo moral y ético
- Concepción utilitarista de la felicidad
- Pérdida del sentido del deber
- Quiebra general de los valores morales
- Doble moral: profesional y personal
- Leyes del mercado que obligan por la globalización a prácticas poco deontológicas.

En contraposición a esto, Sainz Moreno (2010, p. 4), citado en el mismo documento, dice que ninguna injerencia externa puede imponerse a la conciencia de cada individuo. Sin embargo, ello depende de factores como la educación, factores sociales, los actos de corrupción, los cuales existen a pesar de los factores externos; de tal forma que toda conciencia estará en orden moral si se establece un código de ética de base.

En la búsqueda de encontrar posibles soluciones al problema de la corrupción, organismos internacionales crearon la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (CNUCC); sin embargo, lo que se cuestionaría de este organismo es que, si en cada país no existe un mecanismo de revisión y de sanción eficiente, la CNUCC, corre el riesgo de ser un elefante blanco, el cual en teoría es perfecto, pero en la práctica no ayuda a resolver el problema.

Siguiendo la misma preocupación, existen índices para medir la corrupción, tales como, el Índice de Percepción de la Corrupción, Barómetro Global de Corrupción, Encuesta de Pagadores de Soborno, así como otros estudios del Banco Mundial, Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD). Estas instituciones nos dicen que existen tres formas de medir la corrupción: una es a través de encuestas de percepción, otra por la recopilación de estadísticas a sociedades y denuncias, y por procesos judiciales relacionados con prácticas de corrupción, y por último mediante encuestas a personas a quienes se les pregunta sobre sus experiencias personales sobre pagos requeridos por funcionarios del Estado; dichas instituciones demuestran que existe una correlación negativa entre el desarrollo de los países, medido en términos de ingreso per cápita y los índices de corrupción (Solimano, 2000, p. 45).

El fenómeno de la corrupción en buena medida es producto de un marco normativo complejo, discrecional y subjetivo para hacer cumplir la ley, a tal grado que en la mayoría de las ocasiones no se aplica; el fenómeno de corrupción en México es difícil de cuantificar, el Banco Mundial estima que “la corrupción representa el 9 % del PIB nacional, además de haber una fundada percepción en la opinión pública de que existe corrupción y que ésta genera ineficiencia en la actividad pública, así como servicios de baja calidad” (Ávila, p. 13). Con lo anterior se puede deducir que, a mayor corrupción, menor nivel de calidad en los servicios públicos del país.

Metafóricamente, la corrupción responde a una fórmula:  $C = M + D - A$  esto equivale a monopolio más poder discrecional menos rendición de cuentas. Ya sea que la actividad sea pública o privada o sin fines de lucro, uno tenderá a encontrar corrupción cuando alguien tiene un poder monopolístico sobre un bien o servicio, tiene el poder discrecional de decidir si alguien lo recibirá o no y en qué cantidad, y no está obligado a rendir cuentas (Klitgaard, p. 3).

Al hablar de corrupción, uno de los enfoques que se le da es desde la perspectiva de la modernización, es decir, la corrupción se plantea como un fenómeno propio de regímenes políticos no evolucionados, porque entre más desarrollo tenga una nación, menor será el grado de corrupción. Esta postura la sostiene Max Weber

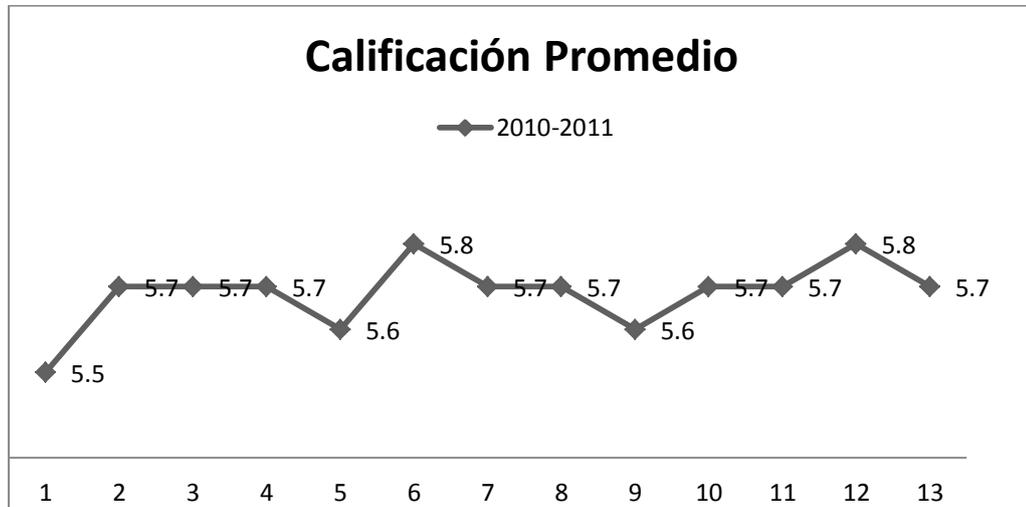
cuando afirma “el dominio universal de la absoluta inescrupulosidad en la búsqueda de intereses egoístas para hacer dinero ha sido precisamente un rasgo muy específico de aquellos países cuyo desarrollo capitalista burgués ha permanecido rezagado de acuerdo con las pautas del desarrollo occidental” (Carbonell y Vázquez, 2003, p. 19).

El comportamiento fundamentalmente de los servidores públicos (diputados) es aceptado por algunos y rechazado por otros, sin embargo estos comportamientos son evaluados por las normas sociales y regulados por medios de control social.

Al estudiar la corrupción en el servicio público, Carretero (2010, p. 3), da algunas razones del porqué los servidores públicos realizan esta práctica, algunas razones son: Idea de éxito personal, relativismo moral y ético, concepción utilitarista de la felicidad, pérdida del sentido del deber, quiebra general de los valores morales, doble moral: profesional y personal; también las leyes del mercado contribuyen a la corrupción ya que, en un mercado tan competitivo y monopolizado por los países industrializados obligan a prácticas poco deontológicas, tal como se menciono en las paginas anteriores.

Un reflejo de lo antes expuesto es el bajo índice de confianza que tienen los diputados en México, consulta Mitofsky a través de monitor Mitofsky realizó una encuesta en el año 2011 para identificar la percepción de la ciudadanía respecto de las instituciones en el país; de ella se obtuvo que de un total de doce instituciones, la que más confianza detenta la sociedad es la Universidad, encontrándose en el último lugar los diputados, tal como lo muestra la siguiente gráfica.

Figura 2.7 Confianza en los diputados



Fuente: [http://www.consulta.mx/Docs/FusionCharts/EPG\\_Ju1.pdf](http://www.consulta.mx/Docs/FusionCharts/EPG_Ju1.pdf)

Como podemos ver, el nivel de confianza en los diputados se ha estado perdiendo de acuerdo con las gráficas presentadas por consulta Mitofsky, lo cual plantea el grado de descrédito que tienen los legisladores respecto de los ciudadanos.

Otra de las instituciones que realiza encuestas de percepción es Latinobarómetro, donde se muestra la percepción de los ciudadanos respecto a las instituciones con menor confianza promedio, veamos la siguiente gráfica.

POSICIÓN	INSTITUCIÓN	% "MUCHA" CONFIANZA			CALIFICACIÓN PROMEDIO JUL/11
		JUN 11	JUL 11	VARIACIÓN	
6	INSTITUTO ELECTORAL	15.5	14.1	-1.4	6.7
6	SUPREMA CORTE DE JUSTICIA	14.9	13.8	-1.1	6.7
8	PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA	13.7	13.4	-0.3	6.5
9	SENADORES	5.8	5.3	-0.5	5.9
10	SINDICATOS	6.7	6.0	-0.7	5.8
10	PARTIDOS POLÍTICOS	5.2	4.5	-0.7	5.8
12	POLICÍA	6.5	6.1	-0.4	5.7
12	DIPUTADOS	5.3	5.0	-0.3	5.7

Tabla 3.7 Instituciones con menor confianza promedio

Fuente: [http://www.consulta.mx/Docs/FusionCharts/EPG\\_Ju1.pdf](http://www.consulta.mx/Docs/FusionCharts/EPG_Ju1.pdf)

Otro ejemplo que avala la cuestionable imagen que tienen los legisladores ante la ciudadanía, es la mostrada por Latinobarómetro del año 2009, en donde más del 40 % de los ciudadanos encuestados consideran que los estándares éticos y morales entre los parlamentarios han *empeorado algo* en México; un resultado similar lo podemos encontrar en la misma fuente pero respecto a la evaluación parlamentaria, en donde de acuerdo con la gráfica mostrada en la parte inferior, más del 47 % de los encuestados evalúan de *mal* y *muy mal* las acciones llevadas a cabo en el congreso; veamos la gráfica.

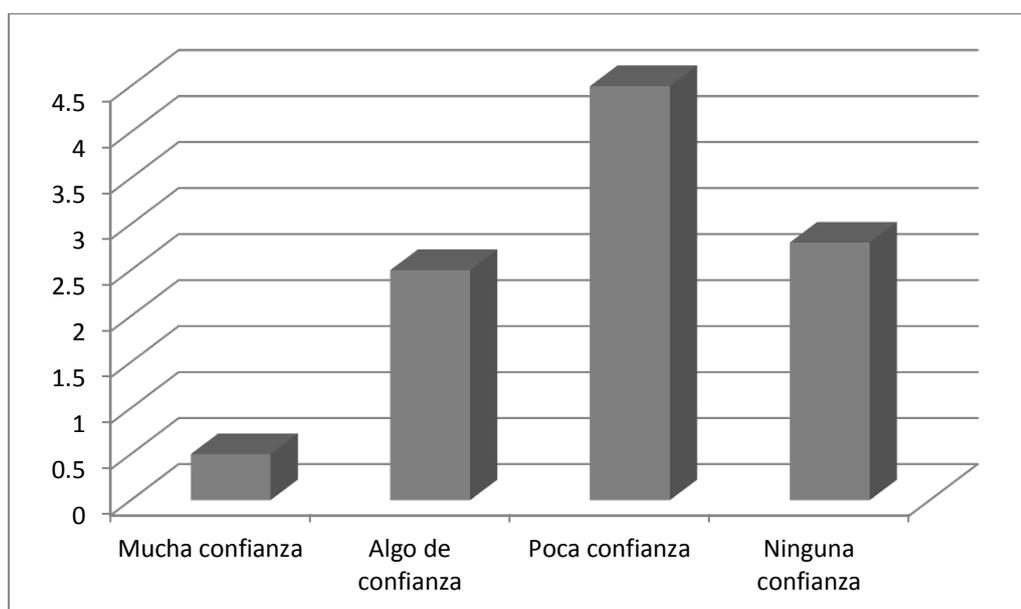
**Tabla 4.7 Evaluación de parlamentarios en México**

PONDERACIÓN		IDENTIFICACION DE PAÍS	
		SUMA	MÉXICO
EVALUACIÓN: PARLAMENTARIOS / CONGRESO NACIONAL	MUY BIEN	3.6%	3.6%
	BIEN	49.0%	49.0%
	MAL	36.1%	36.1%
	MUY MAL	11.4%	11.4%
	SUMA	<b>2979 (100%)</b>	<b>2979 (100%)</b>

Fuente: <http://www.latinobarometro.org>

En relación a la confianza que sienten los ciudadanos en el Congreso Mexicano, podemos ver que el nivel más elevado por encima de un 40 % muestra poca confianza, en tanto un 28 % muestra ninguna confianza, sólo menos del 5 % tiene confianza en el Congreso Federal; veamos la gráfica.

**Gráfica 1.7 Confianza en el Congreso Federal mexicano**



Fuente: <http://www.latinobarometro.org>

Ahora bien, nos hemos referido a la imagen que los ciudadanos tienen de los legisladores como servidores públicos, pero también se ha visto que la corrupción no desaparece conforme los países se desarrollan y se modernizan, sino que ésta adquiere nuevas formas para manifestarse, la corrupción no es una realidad sólo de los países latinoamericanos, recordemos que los escándalos también han hecho presa de los parlamentos de Gran Bretaña, Francia, Italia y España.

La pregunta que se plantearía es ¿luchamos contra la corrupción porque va en contra de los valores morales o porque ésta limita el eficiente funcionamiento del gobierno, de la economía y en general de la sociedad? Como vemos, la respuesta va más allá de lo que en México se ha implementado, se está considerando el aspecto

técnico, el cual es fundamental pero se debe buscar construir el desarrollo humano a largo plazo, atacando de forma integral, no sólo la parte sancionadora sino también la de prevención, también se debe buscar atacar las bases con aspectos éticos, desde el sistema operativo hasta servidores públicos de primer orden.

### **7.1 Diferentes tipos de corrupción en el servicio público**

Cuando se habla de corrupción es importante considerar que se deben cumplir con una serie de condiciones, la primera de ellas es que debe ser intencional, la segunda de ellas es que debe haber ciertas ventajas para quien cometa la violación del principio de no discrecional, de lo contrario dice Begovic (2005), no hay corrupción.

Una de las definiciones generalizadas que se establecen cuando se habla de corrupción es la utilizada por el Banco Mundial definida como el abuso del funcionario público para beneficio privado, sin embargo, se establece que el problema que se le encuentra a dicha definición es que no todos los abusos de los servidores públicos implican corrupción, véase ejemplos de ello.

De acuerdo con Begovic (2005), él identifica tres tipos de corrupción:

1. Corrupción para lograr o acelerar la materialización de algún derecho específico del ciudadano o la entidad legal.
2. Corrupción que viola las reglas o la aplicación parcial de ellas; esta corrupción es administrativa y es la clase más modelada.
3. Corrupción orientada a cambiar las reglas y regulaciones en reglas y regulaciones que favorezcan el interés del corruptor, también llamada corrupción de captura del estado.

Podemos decir que la corrupción es un proceder de los servidores públicos, es decir es un comportamiento adoptado para obtener beneficios, por lo que se lleva a cabo al margen de una conducta normal; ahora bien, esta desviación de la que hablamos puede ser al margen de una norma jurídica o una norma ética, por lo que algunas características de éstas son: se realiza bajo la transgresión de una norma, se

realiza para la obtención de un beneficio propio, surge dentro del ejercicio de una función asignada y el servidor público corrupto intenta encubrir su comportamiento.

La corrupción desde la perspectiva ética de la clase política y la opinión pública, nos dice Heidenheimer citado en Vicuña *et al* (2006), la llama de la siguiente manera:

Corrupción negra, es aquella acción más potente y universalmente aceptada como el soborno y la extorsión, también se da la corrupción blanca que ocurre en el caso en que actos corruptos son aceptados ampliamente, entre la corrupción negra y blanca se encuentra la gris en la que se incluyen todas las conductas acerca de las cuales las élites y la opinión pública discrepan al momento de evaluarlas como corruptas (p. 3).

Para tener una mejor apreciación de la clasificación revisemos el siguiente cuadro de Vicuña *et al* (2006).

**Tabla 5.7 Clasificación de corrupción**

<b>a) Corrupción directa.</b> Es aquella corrupción en que ocurre un aprovechamiento directo de su función, por parte del funcionario público, el privado o el individuo particular, para obtener un beneficio.	Abuso de poder Apropiación de bienes privados o públicos El enriquecimiento ilícito La extorsión El favoritismo y el nepotismo
<b>b) Corrupción mediada.</b> En estas acciones el beneficio particular proviene de un tercero.	La aceptación de ventajas indebidas El tráfico de influencia El soborno El clientelismo político Las malas prácticas electorales
<b>c) Aprovechamiento de procedimientos.</b> En este grupo de categorías el acto corrupto consistiría en el aprovechamiento de falencias en el sistema de procedimientos en que se halla inserto el individuo.	El manejo indebido de bienes o fondos públicos y/o privados El manejo indebido y el ocultamiento de información La negociación incompatible Los manejos indebidos de los procedimientos públicos El lavado de dinero Nepotismo

Fuente: Elaboración propia con base en la información de Vicuña *et al* 2006.

Debido a la gran problemática de corrupción que acontece en los poderes legislativos de los países, se creó la Organización Mundial de Parlamentarios contra la Corrupción (GOPAC), creada en el 2002 participando más de 60 países, con el objetivo de reunir a parlamentarios en el combate contra la corrupción, la organización tenía

como objetivo la promoción de la transparencia y la rendición de cuentas, con el fin de asegurar el cumplimiento de altas normas de integridad en las transacciones públicas.

### **7.1.1 Relación entre ética, servicio público y corrupción**

La ética está vinculada con la conciencia moral de todo ser humano, de tal manera que sirve como motor, freno, y para dar dirección a la toma de decisiones dirigidas por la conducta ética, la cual pertenece íntegramente a los individuos y a su relación con el entorno social, laboral, político, económico y cultural; en el caso del servicio público se involucra en todas las acciones anteriores.

El desarrollo del comportamiento de lo que socialmente se establece como lo correcto y lo incorrecto es regulado por la ética, lo que se espera del servidor público es que tenga un interés general de cumplir con honestidad y pleno conocimiento lo que sabe hacer, por lo que no basta con que el servidor conozca de manera mecánica que existe una ley de responsabilidades del servicio público que deberá cumplir.

Nunca es suficiente saber que existen las leyes para que ellas sean acatadas, es fundamental dar a conocer dichas leyes en los medios de comunicación, así como en los sistemas educativos, para que los ciudadanos se concienticen y asimilen tales leyes. Pero sobre todo, es importante socializar estas leyes para que formen parte del comportamiento espontáneo de la colectividad y que éstas no decaigan en la generación de actos de corrupción.

La corrupción es entonces una forma de perversión del espacio político, espacio político articulado por dos esferas; lo público y lo social, Serna describe (2008, p. 136), “lo privado es el ámbito de lo individual, lo público es la esfera del foro político de las instituciones del gobierno, de la propiedad en común”, por lo que lo convierte en una esfera de lo público; cuando una sociedad logra integrar que la Ética haga leyes justas y prudentes para fomentar una cultura de la solidaridad y desarrollo integral se podrá plantear que la sociedad ha conseguido entrar en un círculo virtuoso en el que la corrupción no será un fenómeno social.

En México la población expresa que siente desconfianza y desaprobación hacia los legisladores; de acuerdo con el boletín de CESOP, es parte de la cultura política mexicana, a lo largo de la última década los estudios de opinión de la Cámara de Diputados en México han coincidido en los siguientes resultados:

- a) Los Diputados son vistos con recelo, puesto que se les califica como distantes, poco preocupados por las necesidades de los ciudadanos y últimamente conflictivos.
- b) Existe un grado importante de confusión y desconocimiento sobre las facultades y funciones de los diputados; para la mayor parte de los ciudadanos un legislador es un gestor de necesidades sociales.
- c) Los ciudadanos coinciden en que la Cámara de Diputados tiene un papel central en la democracia mexicana; no obstante, señalan que sus decisiones no son del todo satisfactorias y que, no atienden a los intereses de la sociedad.
- d) Al analizar los datos sobre la imagen pública de la Cámara de Diputados, resulta que los grupos que en mayor porcentaje afirman tener mala imagen de la Cámara son precisamente aquellos que cuentan con mayor conocimiento sobre la composición y facultades de la institución legislativa (CESOP, 2002, p. 3).

Es usual que el servicio público se asocie con corrupción y falta de ética. Llega a tal grado el relajamiento hacia la irresponsabilidad que ésta se vuelve una costumbre, concretando un déficit ético, así como un déficit de profesionalidad; ejemplifiquemos lo anterior: la constitución política de los Estados Unidos Mexicanos marca en su artículo 108 de las responsabilidades de los servidores públicos que, quienes desempeñen un empleo en la administración pública federal o en cualquiera de los poderes públicos, serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

Veamos el siguiente comparativo, que ilustra la conceptualización de omisión durante dos años, es decir, el legislador al tener faltas injustificadas está dejando de

realizar trabajo legislativo establecido en la ley, por lo tanto incurre en irresponsabilidad.

Al respecto, debido a que el nuevo reglamento de los legisladores de la Cámara de Diputados menciona que el trabajo legislativo en el pleno sea dinámico y productivo, cabría decir que para realizar dichas actividades y que éstas se conviertan en productivas, las inasistencias a sesiones del Congreso no debieran ser recurrentes.

Sin embargo, las tablas a continuación mostradas nos dan el comparativo de tres años a los que se tuvo acceso en la información, en donde se evidencian las claras inasistencias de los legisladores.

**Tabla 6.7 Primer periodo de sesiones ordinarias del tercer año de ejercicio 2008**

Grupo parlamentario	Inasistencia sin justificación	
	Diputados con inasistencia	Número de faltas
PAN	20	27
PRD	21	21
PRI	0	0
CONVERGENCIA	3	4
PVEM	1	1
PT	3	4
NUEVA ALIANZA	1	1
ALTERNATIVA	2	2
TOTAL	51	60

Fuente: <http://www.diputados.gob.mx/inicio.htm>

**Tabla 7.7 Segundo periodo de sesiones ordinarias del tercer año de ejercicio 2008**

Grupo parlamentario	Inasistencia sin justificación	
	Diputados con inasistencias	Número de faltas
PAN	20	27
PRD	125	491
PRI	1	1
CONVERGENCIA	18	67
PVEM	3	3
PT	12	46
NUEVA ALIANZA	0	0
ALTERNATIVA	3	9
TOTAL	182	644

Fuente: <http://www.diputados.gob.mx/inicio.htm>

**Tabla 8.7 Segundo periodo de sesiones ordinarias del tercer año de ejercicio, 2009**

Inasistencias sin justificar

Grupo parlamentario	Diputados con inasistencias	Número de faltas
PAN	113	271
PRD	13	17
PRI	3	7
CONVERGENCIA	4	7
PVEM	1	3
PT	3	5
NUEVA ALIANZA	0	0
ALTERNATIVA	0	0
SIN PARTIDO	1	7
TOTAL	138	317

Fuente: <http://www.diputados.gob.mx/inicio.htm>

**Tabla 9.7 Segundo periodo de sesiones ordinarias del primer año de ejercicio 2010**  
inasistencias sin justificar

Grupo parlamentario	Diputados con inasistencias	Número de faltas
PRI	11	15
PAN	9	11
PRD	1	1
PVEM	0	0
PT	0	0
NUEVA ALIANZA	0	0
CONVERGENCIA	0	0
Total	21	27

Fuente: <http://www.diputados.gob.mx/inicio.htm>

Podemos ver en los cuadros anteriores el número de inasistencias sin justificar de los legisladores (diputados), lo que se plantea es, ¿Cuál es el castigo que recibirán por dichas inasistencias y realmente se aplican? Se evalúan y miden las inasistencias, ya que son donde se puede ver parte del cumplimiento de sus responsabilidades; una de las variables de la presente investigación es la omisión, la cual se realiza por la constante falta a sesión en que incurrir los legisladores.

Recordemos que el Artículo 123 del reglamento interno de la Cámara de Diputados recientemente fue modificado, en ella establece que se le descontara de la dieta e inclusive pueden llegar a limitarlos en sus funciones si sobrepasan las inasistencias permitidas, será importante en futuras investigaciones monitorear el seguimiento de dicha ley.

Aparte de las constantes inasistencias a sesión o comisión, otra de las variables que se muestra como una clara característica del Congreso mexicano de acuerdo con Pérez, México tiene de los periodos más cortos de sesión a diferencia de otros países,

por ejemplo, los países que más sesionan en un periodo anual son, Estados Unidos que trabaja todo el año y Venezuela 11 meses, otros países como Italia, España, Francia, Argentina, Brasil y Paraguay sesionan 9 meses; por otro lado, Colombia lo hace por 8 meses, Perú 7, Inglaterra y Costa Rica por 6 meses, el país que tiene una estructura diferente de sesión es Alemania; el país que está por debajo del poco tiempo de sesiones es Chile, que sesiona 4 meses. Respecto a ello, se han presentado en México siete iniciativas buscando reformar los artículos 65 y 66 constitucional y la ley orgánica del Congreso con el objetivo de aumentar la duración de periodos ordinarios de sesiones.

Lo anterior nos lleva a determinar que en tanto no se realicen modificaciones a la ley, el tiempo será un elemento que limite el cumplimiento del trabajo parlamentario, recordemos que generalmente los diputados terminan convocando a periodo extraordinario, en donde acaban sacando las reformas al vapor y con grandes deficiencias de análisis.

Cuando el servidor público tiene aprehendidas las leyes, y realiza su trabajo bajo esquemas éticos, da por resultado un hombre íntegro con principios básicos, así como responsable para el trabajo y con respeto por el cargo en el servicio público. Ahora bien, no se debe reducir el servicio público a meras cuestiones técnicas, se requiere analizar también factores del hombre, tales como: aspectos económicos, morales, religiosos, culturales, históricos, sociales, éticos etc.; es decir, el hombre y su contexto.

Por esta razón la propuesta de un código de ética en el sistema parlamentario coadyuvaría a mejorar las condiciones de la función pública, por ejemplo para Mancuso, Skelcher and Snap, el éxito de un código depende de varios factores: depende de que los individuos a los que se les aplica el código tengan las mismas actitudes y valores, deben tener un entendimiento común de los problemas que deben prevenir y eliminar, deben entender las posibles soluciones a los problemas (Pelizzo and Bernice, 2008, p. 254)

No debemos olvidar que, cuando el personal está en constante capacitación y preparación, se hace más profesional y la productividad crece. No podemos construir un buen gobierno si no se cuenta con servidores debidamente formados, motivados y absolutamente convencidos de la dignidad e importancia de su tarea, por lo que un sistema formativo y educativo con valores éticos y cívicos, un sistema administrativo con todas las características de modernidad eficiente es ya impostergable. Recordemos que la grandeza de un país radica en la cultura que posean sus habitantes.

En este sentido la tarea fundamental del poder legislativo en México es mejorar su imagen con el objetivo de mostrarse ante la sociedad como instituciones con alto sentido de credibilidad y transparencia.

## **7.2 La omisión y los diferentes tipos de omisión**

Una de las responsabilidades del poder legislativo en México es crear leyes, por el principio de división de poderes, el legislativo no está sujeto a órdenes de nadie; en caso que los legisladores incumplan, el único castigo que tendrían es el voto de castigo del electorado.

La corrupción abarca un sinnúmero de acciones, no en vano Finer estima que “el abuso del poder se presenta en tres formas: omisión, en cuanto el Gobierno o sus agentes hagan dejación del cumplimiento de sus deberes; mala gestión, en la medida que se incurra en despilfarros o parcialidad; y sobre-administración, por cumplir un deber con exceso respecto de lo legalmente prescrito” (García, 2001, p. 136). Violar las normas constituye una conducta inmoral pero también ilegal, la omisión es una de estas conductas que los servidores públicos ejercen con total impunidad. Omitir actividades que corresponden a cargos públicos específicos ocurre con gran frecuencia, al grado de ser consideradas por el individuo común como actividades propias de la burocracia, sin que sean llamados actos corruptos, ¿por qué no tipificarlas como corrupción?, porque en la mayoría de las veces se desconoce el aspecto jurídico y más aún lo que implica el incumplimiento de lo que la ley dictamina.

Para efectos de entender la omisión legislativa, tema de estudio de esta investigación, es fundamental considerar aspectos como el poder y la corrupción, ya que bajo algunos autores omisión es sinónimo de corrupción como se verá en los siguientes párrafos.

La omisión es definida por Báez (2009) como “abstención de hacer o decir, flojedad o descuido del que está encargado de un asunto”; en sentido estricto la omisión se puede ver como una falta, dejar de hacer algo necesario o conveniente en la ejecución de una cosa, por lo tanto omitir no tan sólo es no hacer algo, es más bien no hacer algo como se espera (p.16).

Otra definición es la establecida por Guillermo Cabanellas citada en Rangel (2009, p.25), nos dice que la omisión es “la falta del que ha dejado de hacer algo conveniente, obligatorio o necesario en relación con algunas cosas”, la omisión es una manifestación de voluntad que se exterioriza en una conducta pasiva, en un no hacer, sin embargo, no toda inactividad voluntaria constituye una omisión que tenga implicaciones penales, para ello se requiere que la norma penal ordene la ejecución de un hecho determinado.

Se concluye que la omisión consiste en la violación a una norma de mandato que impone al destinatario la obligación específica de hacer en determinadas circunstancias o condiciones, en donde se sigue que el de omisión es un concepto normativo y de referencia a una acción determinada.

Sin embargo, Báez sostiene que no existe un deber o una obligación, ya que ello implicaría la existencia correlativa de un derecho a la legislación por parte de algún sujeto, nos dice que si lo vemos desde un punto de vista liberal, la actividad implica una injerencia estatal en la esfera privada de los individuos, esto traerá como consecuencia a mayor cantidad de leyes, mayor intervención del Estado en las actividades privadas. El que una Constitución tenga más leyes no necesariamente quiere decir más intervención del Estado, implicaría un orden mayor en la comunidad.

Este tipo de acto de corrupción se presenta mediante la inactividad o silencio del servidor público o a través de un comportamiento negativo y negligente frente a la obligación que marca el Derecho (Cuarezma, 2002).

Al respecto, José Julio Fernández Rodríguez, catedrático de la Universidad de Santiago de Compostela sobre la inconstitucionalidad por omisión, citado en Martínez, dice que:

1. Omisión legislativa simple. Ausencia de normas que todavía no puede reputarse inconstitucional porque todavía no ha transcurrido un periodo largo de espera.
2. Omisión de normas. Ausencia de normas secundarias pero que no están referidas a la norma constitucional.
3. La idea de la "laguna". Ausencia de regulación en un supuesto de hecho que es merecedor de ser disciplinado jurídicamente.
4. Inactividad de la administración. También conocida como silencio administrativo. Se refiere a la falta de actuación del poder ejecutivo en el ámbito del derecho administrativo.
5. Los conflictos negativos de competencia. Se refiere a la falta de asunción de competencia por alguno de los órganos del gobierno, rechazando asumir una función, alegando que le corresponde a otro órgano del gobierno.
6. Inejecución de leyes inexistentes. Se refiere a la falta de ejecución por parte del ejecutivo de una ley. Aun cuando reconoce el propio autor que se está en presencia en todo caso de una ilegalidad por omisión y es una figura diferente al derecho constitucional.
7. El no desarrollo del derecho supranacional. Se refiere a la falta de adecuación al derecho interno de lo convenido en los tratados internacionales.
8. El no cumplimiento de principios constitucionales. La falta de observación de preceptos constitucionales que no requieren de una norma secundaria para su positivización.

9. Omisión aplicativa. Actitud de los poderes públicos que rehúsan aplicar cierta normativa constitucional, a pesar de que se dan las condiciones necesarias para ello y que esa normativa es de aplicación preceptiva.
10. El no cumplimiento de la genérica necesidad de actuación de los poderes constitucionales. Pasividad de la actividad que deben llevar a cabo los poderes públicos para llevar a cabo el proyecto constitucional en la realidad.
11. Anomia constitucional. Es la ausencia de alguno de los contenidos que materialmente debe tener un texto constitucional.
12. Omisión de acto político. La decisión del ejecutivo dada a su arbitrio, pero que no resulta fiscalizable judicialmente.
13. Omisión de la legislación básica en el Estado Autonomo. Ausencia de desarrollo normativo en las comunidades autónomas de materias distintas a las de regulación jurídica básica hecha en la constitución (2007, p. 38).

Cuando se habla de omisión se ve como una acción negativa de los diputados, sin embargo, se podría decir que este sistema de poder cuenta con cierta soberanía, los diputados tienen la libertad para actuar o no actuar de acuerdo con las restricciones que impone el estado de derecho. El ejercicio de legislar, es una cuestión política que puede ser enteramente sometida a un control de constitucionalidad ortodoxo, también debe ser analizada desde el aspecto jurídico debido al conflicto normativo que tal conducta genera.

De acuerdo con el Tribunal Constitucional Federal Mexicano, la omisión legislativa puede resultar inconstitucional en dos hipótesis distintas: A) cuando el legislador no observa en un tiempo razonable o en el que haya sido fijado constitucionalmente, un mandato concreto de legislar, impuesto de manera expresa o implícita por la Constitución. B) cuando al expedir una ley, el legislador dicta a una regulación no acorde con la Constitución por haber omitido previsiones que la norma suprema exigía. Esto es, la omisión legislativa es inconstitucional no sólo cuando el legislador desconoce mandatos concretos de legislar, sino también cuando regula una

materia de manera incompleta o deficiente desde el punto de vista constitucional (Báez, 2009, p. 85).

Como podemos ver en el párrafo anterior, un legislador cometerá omisión legislativa considerando el tiempo que se toma para dictaminar una norma, también cuando se den discordancias con lo que la Constitución establece.

De la combinación de facultades tanto voluntarias como obligatorias de los legisladores, el Tribunal Constitucional Federal Mexicano elabora una matriz con las diferentes hipótesis, a continuación propuestas:

**Tabla 10.7 Competencias Legislativas.**

Competencias o facultades	No ejercicio	Ejercicio parcial o deficiente
<b>De ejercicio potestativo</b>	El legislador no tiene un mandato concreto de expedir una ley determinada y no la expide	El legislador no tiene un mandato concreto de expedir una ley determinada, sin embargo la expide, aunque de manera incompleta o deficiente.
<b>De ejercicio obligatorio</b>	El legislador que tiene una obligación o mandato concreto consistente en expedir una ley determinada y no lo hace	El legislador que tiene una obligación o mandato concreto consistente en expedir una ley determinada y lo hace, pero de manera incompleta o deficiente.

Fuente: Báez, 2009.p. 85.

En el cuadro anterior podemos evidenciar las diferentes hipótesis que el Tribunal Constitucional Federal plantea, lo que tendríamos que preguntarle a dicha institución es ¿Realmente se mide si los diputados legislan de manera incompleta o deficiente?, ¿Quién lo vigila? Y ¿Se sanciona cuando legislan sólo de manera parcial?

No todas las omisiones legislativas son inconstitucionales, para que ello ocurra debe quedar demostrado que la autoridad incurrió o no en conductas omisivas, sino también si constitucionalmente existe el deber de realizar esas conductas, y en su

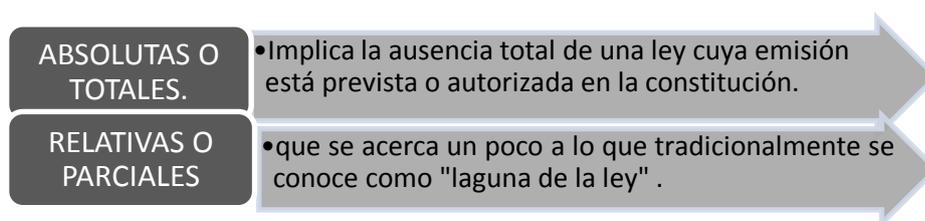
caso, si éstas fueron acatadas en sus términos, lo que constituye una cuestión relativa al estudio de fondo del asunto.

El estudio de la omisión en esta investigación es importante no únicamente por que evidencia la importancia de legislar y las consecuencias que acarrea consigo en caso de no hacerlo, sino porque también evidencia los huecos que existen en el sistema legislativo desde no contar con un código de conducta hasta la falta de un sistema de rendición de cuentas efectivo, pero fundamentalmente la importancia de estudiar la omisión es plantear una propuesta que pueda llevar a reducir las ineficiencias antes mencionadas.

A manera de conclusión, podemos decir que la omisión legislativa ha sido llevada ante la justicia federal vía juicio de amparo, sin que hasta el momento se haya logrado el juicio de algún legislador por causa de omisión.

De acuerdo con Báez (p. 5), en México la inactividad legislativa no es un asunto baladí, el diputado tiene la atribución de hacer leyes, sin embargo, lo hace de forma irresponsable o deficiente; conceptualizando estas conductas, Báez dice que puede haber diversos tipos de omisiones legislativas:

**Figura 3.7 Tipos de omisión**



Fuente: Báez, p. 5.

En la omisión relativa, el legislador crea leyes, sin embargo, viola de alguna manera principios como el de igualdad, no incluyendo a sujetos o sectores en donde no se aplica la ley ya creada.

Ahora bien, conocemos de los dos tipos de omisión la relativa y la absoluta, de la combinación de ambos tipos de competencias y ambos tipos de omisiones, pueden presentarse los siguientes tipos de omisión legislativa:

1) absolutas, en competencia de ejercicio obligatorio, cuando el órgano legislativo tiene la obligación o mandato de expedir una determinada ley y no lo ha hecho; 2) relativas en competencia de ejercicio obligatorio, cuando el órgano legislativo emite una ley, teniendo una obligación o mandato para hacerlo, pero lo realiza de manera incompleta o deficiente; 3) absolutas en competencia de ejercicio potestativo, en las que el órgano legislativo decide no actuar debido a que no hay ningún mandato u obligación que así se lo imponga; y 4) relativas en competencias de ejercicio potestativo, en las que el órgano legislativo decide hacer uso de su competencia potestativa para legislar, pero al emitir la ley lo hace de manera incompleta o deficiente.

Podríamos decir entonces que existen omisiones legislativas inconstitucionales, las dos primeras, y omisiones legislativas que no afectan a la constitución, las dos últimas (Samaniego, 2011, p. 7).

En el mismo orden, Báez (2009) establece que “el examen de la constitucionalidad de una omisión legislativa no puede recaer en la mera falta de desarrollo por parte del poder legislativo de normas constitucionales, en el puro ‘no actuar como se espera’, del legislador, en su silencio, ya que no todos los silencios del legislador son constituidos por una omisión contraria a la constitución. La omisión legislativa deviene inconstitucional, únicamente cuando el órgano legislativo con su silencio altera el contenido normativo de la Constitución”, esto es, la infracción se produce si la inactividad origina una situación jurídica concreta, contraria a la constitución (p. 19).

Es fundamental puntualizar que en México a nivel federal en la Constitución, no se reconoce la omisión legislativa, por tal motivo ha tenido que ser tratada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación de manera indirecta. Se aplica en la resolución de las controversias constitucionales, ésta no podrá ser tratada por medio de control como lo es el juicio de amparo o la acción de inconstitucionalidad (Samaniego, 2011).

Se debe establecer análisis de la problemática de omisión legislativa desde la premisa aceptada como unánime, es decir, “la constitución tiene un carácter normativo y no una simple declaración política, es claro que cualquier obligación que contenga el texto constitucional debe ser considerada como tal por sus destinatarios y, en consecuencia, les debe poder ser exigible, la complicación del análisis de la omisión legislativa parte de que, lo ordenado por la constitución debe ser cumplido” (El mundo del abogado, 2009, p. 1); de la misma forma se establece que la reparación de la omisión legislativa consistiría en obligar al legislador a emitir la norma, lo cual se realizaría de dos maneras: por un lado devolviendo jurisdicción al legislador, teniendo obligación en determinado periodo de tiempo de emitir la legislación, la segunda reparación consiste en que el propio tribunal sea el que dictara la legislación. Sin embargo, ambas presentan impedimento, acuerdos que se convertirían en artificiales, así como problemas de acuerdos entre la corte y los legisladores.

Siendo los legisladores la máxima autoridad en el ámbito de elaboración y entre competencias de leyes, dentro de sus libertades de decisión, pueden decidir permanecer pasivos, no interactuar con otros legisladores, es decir lo que supone la acción legislativa que llevaría a no legislar. Por otro lado, Villaverde nos dice que aquel silencio que se genere, ya sea por la ley o ya sea por el legislador, usualmente provoca situaciones jurídicas contrarias a la Constitución y pueden y deben ser declarados omisiones inconstitucionales.

Siendo el poder legislativo quien representa al pueblo, quien crea las leyes para protegerlos, no existen restricciones que la propia constitución establezca, por lo que se busca controlar la inactividad del legislador y las consecuencias jurídicas de su inactividad. De tal manera que será la Corte de Justicia de la Nación la que abordará estos casos cuando los legisladores incumplan en su obligación.

Los legisladores deberán actuar dentro de los límites del área de la constitución, adaptándose al orden de competencias establecidas por la constitución y las leyes, sin embargo, quién debe juzgar a los legisladores cuando no realicen lo que la ley les da por obligación hacer.

Por otro lado, un aspecto importante en el desarrollo del servicio público es la sanción, el incumplimiento de las obligaciones puede llevar a los funcionarios públicos a la comisión de *omisión* y por ello ser sujetos a cuatro tipos de responsabilidades, la penal, la civil, la política y la administrativa.

A nivel federal en México aún no se ha legislado para que existan mecanismos de control constitucional mediante los cuales se pueda sancionar la omisión legislativa. Un factor fundamental en la presión a la legislación por omisión, es la participación ciudadana, dicha participación se concretará vía la educación política ciudadana, ya que ésta se ve representada en el desarrollo social de la comunidad; un ejemplo de ello es la sociedad informada, demandante de transparencia de la información que ofrece el gobierno.

De acuerdo con Báez (2009) se habla de inconstitucionalidad por omisión legislativa cuando “se presenta una norma constitucional en el legislador e impone el mandato o le hace el encargo específico de legislar en concreto en cierta materia para desarrollar una norma constitucional de eficacia limitada que requiere de desarrollo legislativo y que no alcanza plena eficacia” (p. 43).

Es de suma importancia recordar que la conducta del hombre está regulada por tres disciplinas que son, la ética, la política y la jurisprudencia, estos preceptos aquí planteados (con excepción de lo jurídico), aluden a una conducta de los individuos de manera aislada, mientras lo ético y lo político hace referencia al individuo en relación con los demás.

Pero no sólo intervienen aspectos como los mencionados en el párrafo anterior, agreguemos un factor fundamental como lo es la participación ciudadana; dicha participación se concretará vía la cultura ciudadana, ya que ésta, se ve representada en el desarrollo social de la comunidad.

Un concepto importante al que debemos aproximarnos es el concepto de disciplina partidista, la cual se define como “situación en que un miembro del partido acata la decisión tomada por el régimen de toma de decisiones, sin importar si apoyó

esa decisión". En este sentido debemos esclarecer que cuando se habla de disciplina partidista y cohesión partidista se habla de dos cosas diferentes, es decir que la disciplina se da como resultado del ejercicio de poder de quienes guían la bancada del partido, mientras que la cohesión se refiere al grado de coordinación entre los legisladores (Mascott, 2006, p. 2).

Otro de los conceptos en los que debemos poner atención es el llamado disenso fuerte, el cual se refiere a votos en contra de la mayoría, la contraparte del concepto es disenso suave, lo que quiere decir abstenciones y ausencias; Macott (2006) dice que un partido se define como indisciplinado cuando los diputados se ausentan con frecuencia de las sesiones, también pueden abstenerse o apartarse de la tendencia del partido.

De acuerdo con Itzel Ceca "los legisladores aprovechan las lagunas que existen en su marco jurídico para trabajar lo mínimo, como no están reguladas sus responsabilidades mínimas, es una laguna que usan para excusar sus responsabilidades". Un ejemplo de ello es lo presentado a continuación, en la reforma del Estado uno de los temas en los que los diputados tuvieron puntos de acuerdo fue el tema de Derechos Humanos, sin embargo, al momento de entrar a comisión de los quince miembros, la única que llegó a la reunión fue la diputada Rosario Ibarra de Piedra y un senador, por lo que no se llevó a cabo la sesión debido a que no tenían quórum (Hernández, 2008).

Otro ejemplo que nos da muestra de cómo los diputados encuentran en su propio reglamento un método para no legislar, nos referimos a la prórroga, Hernández (2011) lo denuncia en el Norte diciendo lo siguiente:

La normatividad interna de la Cámara de Diputados, publicada en el Diario Oficial de la Federación el pasado 20 de abril, establece que todos los asuntos turnados a las comisiones deberán ser resueltos en su plazo máximo de 45 días, sin embargo, otorga a los legisladores la oportunidad de una prórroga de 45 días más, que deberá avalarse por la mesa directiva, considerando "las circunstancias y argumentos" de los legisladores, quienes sólo tendrán derecho a pedir un tiempo extra.

De lo anterior podemos decir que lo fundamental no es la conducta del legislador, la acción u omisión, sino las consecuencias que de ésta se derivan; concretando la idea diremos que la infracción se produce si la inactividad o silencio (omisión) del legislador da como consecuencia un impacto negativo en sectores sociales debido a la falta de alguna norma; es bajo esta situación en donde se afecta a los derechos de los ciudadanos.

Planteémoslo en términos estructurales, ¿qué hace que los legisladores, específicamente los diputados, realicen omisión? Revisémoslo desde una justificación política, es decir que cuando el partido en oposición propone una ley, las limitaciones a las que se enfrenta en el ejercicio de la aprobación son restricciones por parte de los partidos de oposición. En términos políticos las trabas que los mismos legisladores establecen no son por lo deficiente de la ley propuesta, sino por desacreditar a la oposición.

Otra de las visiones estructurales de entender la omisión es desde las fallas de la norma, es decir, que la ley creada no abarca a cierto sector social, por tanto, deja en desprotección a parte de la población que no ha sido cobijada por la ley, esto se conoce como omisión relativa.

## **CAPÍTULO VIII. Participación ciudadana**

La participación ciudadana es fundamental para que el sistema legislativo funcione eficientemente, es por ello que el objetivo del presente capítulo es describir de manera precisa la importancia de la participación en la influencia para la toma de decisiones.

### **8.1 Los legisladores como servidores públicos en la opinión pública**

Como se ha mencionado en los capítulos previos, el nivel de credibilidad que hoy en día tienen los legisladores es deficiente de acuerdo con los índices de medición de percepción ciudadana.

La falta de experiencia con la que llegan gran parte de los legisladores a los congresos se ve reflejada en el trabajo legislativo, el cual en ocasiones dista de ser un trabajo profesional y es más bien improvisado; Sánchez (2012) agrega que la falta de profesionalismo se puntualiza en la inasistencia a reuniones de comisiones, la escasa o nula participación en tribuna, contenido de sus iniciativas, participaciones públicas, pero sobre todo, en la creación de documentos carentes de toda fundamentación e investigación científica.

Sin embargo, dado lo anterior, se requiere una comunidad entre representantes y representados que permita a aquéllos conocer las preocupaciones y demandas como una forma de retroalimentación para los legisladores. Esta comunicación de ida y vuelta necesita estar funcionando de manera eficiente, los legisladores deben dar audiencias públicas para informar a sus electores sobre la gestión que están realizando, bajo algunos lineamientos; algunos legisladores cuentan con oficinas, pero en su mayoría no cuentan con mecanismos de comunicación fluida.

Es por ello que Alcántara, citado en Sánchez, dice “los países en donde existe una mayor confianza institucional, la estabilidad de la democracia es mayor” (2012, p.

8), mantener la credibilidad en la ciudadanía es parte fundamental de la comunicación, responsabilidad que le corresponde a los diputados.

## **8.2 Importancia de la participación ciudadana en el sistema legislativo**

Las comunidades que quieran alcanzar la consolidación de la democracia deben hacerse partícipes en las decisiones públicas de la comunidad a la que pertenecen, interactuando de manera constante con las autoridades. La importancia de la participación ciudadana en relación al cumplimiento de responsabilidades de los legisladores recae en que son los ciudadanos quienes podrán contribuir mediante el monitoreo y la participación constante, para cuestionar cuando estén los servidores públicos (diputados) incumpliendo en sus tareas legislativas.

En las democracias pluralistas, en efecto, quien otorga el veredicto sobre el control parlamentario de la actividad gubernamental es el ciudadano. Es decir, el principal destinatario del control parlamentario es la opinión pública, sin embargo, el Congreso carece de contrapeso ciudadano que lo supervise, por lo que es un campo que requiere mucha participación para su funcionamiento.

La participación ciudadana es un factor determinante dentro de la arena política en la toma de decisiones, la participación ciudadana apunta al tema del régimen político y es impulsada como una forma de mejorar su funcionamiento. La participación se define como “la intervención de los particulares en actividades públicas, en tanto portadores de determinados intereses sociales” (Renaud, 2000, p. 2).

Es fundamental considerar la postura de los votantes, cuando el partido que esté en el poder no eficientiza el servicio público prestado, es aquí en donde entran los votantes quienes atienden su llamado a lo que se conoce como el voto por resultados; en los sistemas democráticos se espera que el ciudadano tenga una idea de la dosis mínima de bienestar que el gobierno debería haberle proporcionado.

La participación de la sociedad civil en México no se ha explotado debido a la nula participación ciudadana, sin embargo, existen órganos no gubernamentales que

intentan darle espacio a la sociedad civil para que se vaya educando en el ejercicio de la participación, de tal forma que esta acción se convierta en una actividad cotidiana. Un ejemplo de ello es el sitio de internet llamado BRIBELine, que es un registro de empresas para la notificación del soborno y la extorsión internacional; el objetivo es dar parte de los sobornos exigidos y contribuir a combatir el cohecho.

De acuerdo con Renaud, es posible establecer tipologías de la participación ciudadana; veamos a continuación un descriptivo:

- a) El nivel donde se dé: macro participación, si se refiere a una dimensión nacional, sectorial o regional, si afecta los intereses de un sector de la población o una región; y micro participación si recae en el espacio de vida de la comunidad.
- b) En el plano de la gestión, la participación puede darse en cualquiera de los momentos en los que clásicamente se ha dividido el proceso de planificación de políticas o proyectos: diagnósticos, diseño del plan de políticas, ejecución y evaluación o control.
- c) Según el carácter que adquiera, la participación puede dividirse en consultiva o resolutive. En el primer caso se refiere a la expresión de opiniones, respecto de alguna decisión, que puede ser tomada en cuenta o no; en el segundo adquiere un carácter vinculante u obligante para la administración. (2000, p. 17).

La participación ciudadana se señala como una estrategia de incorporación de la población al acceso de los servicios sociales, clave para alcanzar el desarrollo sostenible, dichas leyes de participación ciudadana poco visibles por cierto, están en todas las democracias operativas del mundo como forma de trascender la democracia.

Algunos ejemplos de participación ciudadana son el plebiscito, el referéndum, iniciativa popular, revocación de mandato, la consulta ciudadana (consulta telefónica), la colaboración ciudadana, la red de contralorías ciudadanas, la audiencia pública, la asamblea ciudadana.

Un factor favorable de participación ciudadana que podría utilizar el ejecutivo a su favor, sería hacer uso de esa participación para romper con la presión de empate político con los legisladores, es decir podría coadyuvar a cooperar en la coacción entre actores que se encuentran divididos o simplemente no les interesa por ser de beneficio para la ciudadanía; como podemos ver, las formas de participación ciudadana no han tenido grandes avances en México.

Lo anterior nos lleva a plantear que la falta de leyes de participación ciudadana es una carencia en la práctica de la democracia directa, lo cual evidencia el desinterés de los actores políticos en las reformas de fondo que puedan llevar a crear las condiciones de que la ciudadanía sea parte de la toma de decisiones del gobierno.

Villarreal en Aguilera menciona que es pertinente que para involucrar a actores gubernamentales con ciudadanía en procesos de políticas públicas se debe dar preferencia a los arreglos orgánicos más que a los procedimentales (2010, p. 223). En el Estado de Nuevo León no hay una ley de participación ciudadana, se han dado intentos por establecer propuestas de participación, pero no han prosperado.

Una encuesta de participación ciudadana realizada por el Centro de Investigación Económicas de la facultad de Economía de la UANL, arroja que el 55% de la población tiene un sentido positivo del concepto norma o regla, así como más del 50% de los ciudadanos casi siempre actúan conforme a la ley. Sin embargo, respecto a la participación para ayudar a impulsar o modificar una ley, la población estuvo de acuerdo en un 80% que sí apoyaría, mientras que el 16% contestó que no ayudaría, lo anterior nos coloca en la disyuntiva de preguntar ¿es la ciudadanía del área metropolitana de Monterrey una sociedad realmente participativa?

La participación ciudadana es de suma importancia en el sentido de legitimidad de los servicios concursados de la Administración Pública, un ejemplo de ellos son los llamados *Testigos Sociales* de la ciudad de México, los cuales son organismos legitimados por el gobierno en turno, representan personas físicas y morales que participan con derecho de voz en las contrataciones que llevan a cabo las dependencias y entidades de la administración pública. Otro de los Organismos no

gubernamentales es *Observatorio Ciudadano y Lupa Ciudadana*, también ubicados en el Distrito Federal.

Por lo anterior, podemos concluir que la participación ciudadana es un factor determinante para demandar del gobierno eficiencia en el servicio público, así como para cuestionar cuando los servidores incurran en omisión o falten a sus códigos de ética.

La rendición de cuentas es una asignatura pendiente que los ciudadanos deben retomar y hacerla propia, la búsqueda de democracia ya no se debe esperar de las autoridades hacia abajo, es decir, en forma piramidal de quienes detentan el poder hacia la población. La ciudadanía debe crear las condiciones para que la rendición de cuentas se dé desde abajo hacia arriba, buscando nuevos cauces para pugnar por la democracia.

Podemos concluir que, en la medida en que el poder legislativo crezca en procedimientos que vinculen la demanda ciudadana con el trabajo legislativo, crecerá la interacción del trabajo legislativo con la ciudadanía, o bien con la demanda ciudadana y, en esa medida, de manera proporcional y en la dinámica de espiral ascendente, se afianzará la confianza del ciudadano en el poder legislativo y sus representantes populares.

Es claro que para los ciudadanos, los legisladores son parte importante de un sistema político, a pesar de la desconfianza y desaprobación de los ciudadanos hacia los diputados; debemos recordar que parte de esa desconfianza es una herencia del sistema político mexicano y la forma en como éste se ha comportado a través de la historia.

## **CAPÍTULO IX. Diseño de la investigación**

El objetivo del noveno capítulo es explicar de manera detallada los tres tiempos en los que se llevo a cabo cada una de las investigaciones exploratorias con métodos mixtos. El diseño de la investigación del primer estudio se realizó mediante un análisis estructural o también llamado análisis de prospectiva, a través del sistema MICMAC (Matriz de Impacto Cruzado Multiplicación Aplicada a una Clasificación); este análisis se aplicó a expertos en el área parlamentaria, con este estudio se obtuvieron las variables más significativas para establecer la propuesta de un Código de Ética. En un segundo estudio se realizó una investigación de análisis de actores y objetivos a través del sistema Método, Actores, Objetivos, y Resultado de fuerzas (MACTOR, por sus siglas en Inglés). El objetivo de usar el método MACTOR fue determinar los conflictos y posibles alianzas estratégicas entre los objetivos y actores de cara al futuro; lo vinculante de estos dos estudios es que con la obtención de los objetivos del primer estudio se llevó a cabo el segundo estudio. En el tercer estudio, el objetivo fue identificar si la profesionalización, toma de decisiones, código de ética, rendición de cuentas y la omisión son variables fundamentales que determinan la eficiencia de los resultados en la creación e implementación de un código de ética; el estudio se llevó a cabo mediante el sistema Partial Least Square (PLS, por sus siglas en inglés). Estas tres investigaciones se complementan debido a que las tres van en el mismo sentido de concretar las variables más significativas que debe tener un código de ética, desde las fuentes secundarias (códigos de ética ya aplicados en otros países), así como la fuente primaria de información, como son los legisladores y expertos.

Los tres estudios de que se compone la investigación explicada en el párrafo anterior, basan su fundamentación en la teoría previamente explicada en los antecedentes, la teoría de la utilidad subjetiva de Herber Simon, por lo que la operacionalización de dicho planteamiento del problema se llevará a cabo mediante la

propuesta de variables a integrar un código de ética para legisladores, con el objetivo de generar indicadores favorables socialmente.

### **9.1. Estudio Primero. Análisis de prospectiva: Matriz de Impacto Cruzado Multiplicación Aplicada a una Clasificación.**

En este primer estudio nos enfocaremos en el análisis prospectivo mediante el uso del sistema MICMAC (Matriz de Impactos Cruzados Multiplicación Aplicada a una Clasificación), investigación mixta que recoge elementos cualitativas y cuantitativas. El objetivo de este primer estudio fue Identificar las variables más impactantes que debe contener la propuesta a un código de ética, mediante MICMAC método diseñado por Godet.

Con base en los referentes del marco teórico de nuestra investigación, se definieron diversas variables de estudio de carácter general en materia de ética y responsabilidad de los diputados, se plantearon las siguientes variables:

- Valores
- Rendición de cuentas
- Conducta
- Relación con otros legisladores
- Uso correcto de bienes institucionales
- Legislación

Los planteamientos anteriores nos permiten definir la siguiente pregunta de investigación.

➤ ¿Cuáles son las variables más impactantes que determinan la conducta de los legisladores para establecer mediante ellas una propuesta de variables para la elaboración de un código de ética?

Con base en las variables anteriores, se estableció la siguiente hipótesis de investigación:

➤ El rubro que impacta en el cumplimiento de las responsabilidades de los legisladores es la rendición de cuentas.

### **9.1.1 Sujetos participantes**

De acuerdo con Hernández, Fernández y Baptista (2010), a la muestra no probabilística también se le llama muestra dirigida, los autores nos dicen que “supone un procedimiento de selección informal” (p. 189), en la presente investigación, se utilizó la investigación cualitativa con muestra de expertos, el investigador decidió no únicamente qué individuos formarían parte de la muestra, sino también cuántos; los expertos seleccionados fueron doctores de la Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública, doctores de la Facultad de Derecho y Criminología, así como el director del Centro de Estudios Parlamentarios de la Universidad Autónoma de Nuevo León, el tratamiento de expertos se determinó en función de investigaciones que los especialistas estuvieran llevando a cabo en temas vinculados al sistema parlamentario, la edad promedio de los participantes es de entre 30 y 50 años, de ambos géneros; la selección de los expertos se realizó siguiendo una serie de criterios como:

- Tener conocimiento en sistemas parlamentarios, debido a que habían estado estudiando el tema, como parte del sistema político mexicano.
- Maestros y Doctores en Ciencias Políticas y/o Ciencias Jurídicas, con conocimiento especializado en sistema legislativo mexicano.

De acuerdo con la exploración inicial, el universo de la población que llenó dicho perfil se integró de cinco expertos para el primer estudio, las entrevistas se realizaron de manera individual.

### **9.1.2 Instrumento**

El enfoque cualitativo que se utilizó para recopilar la opinión de los expertos parlamentarios, fue a través de una entrevista mediante el llenado de una matriz de análisis estructural; el objetivo del análisis de prospectiva (AE) es poner de relieve las relaciones entre las variables cualitativas y cuantificables que describe al sistema estudiado. Concretamente, nos dice Martelo, Peña y Tovar que, el análisis estructural describe un sistema mediante el uso de una matriz que interconecta todos los componentes del sistema; este método permite estudiar las relaciones e identificar las

variables más importantes. Con la búsqueda de las variables clave a través del método MICMAC, la lista de las variables obtenidas es la materia prima para construir un sistema donde podamos apreciar la manera cómo cada variable se relaciona con las restantes. Para la construcción de un sistema, se debe determinar la influencia que una variable ejerce sobre la otra. Esta influencia puede ser directa, inmediata, real y potencial.

Este tipo de entrevista de análisis estructural tiene la ventaja de tener una guía a seguir, se le realiza una serie de preguntas al experto, en donde cada una de las variables o rubros se impactan entre sí de acuerdo con la estructura de la matriz de análisis de prospectiva.

La prospectiva no pretende eliminar la incertidumbre, únicamente busca reducirla tomando decisiones lo más acertadas posibles, en busca del futuro deseado. El objetivo del análisis estructural planteado previamente, es determinar cuáles son las variables más recurrentes de influencia que hay y cómo esta influencia es determinante sobre el resto de las variables, de tal forma que se le pondrá una atención especial a las variables clave, ya que son ellas las que identificarán cuáles son los elementos más impactantes en el plano llamado de influencia y dependencia, sin dejar de considerar la importancia que el resto de las variables tiene para hacer cumplir las tareas de las variables clave.

### **9.1.3 Procedimiento**

Para darle respuesta a la pregunta de investigación del primer estudio, así como para probar las hipótesis que se identificaron previamente en el marco teórico, se validó de forma empírica a través de un estudio prospectivo o también llamado análisis estructural con expertos, buscando concretar las variables más influyentes para plantear una propuesta de componentes que deben integrar un código de ética para legisladores, el análisis de los datos se llevó a cabo mediante un programa llamado MICMAC.

Para tal estudio se aplicaron dos tipos de fuentes de información: fuentes documentales, en ellas se utilizaron normas de diferentes carácter y naturaleza, tales como leyes, reglamentos, códigos, constituciones, entre otros, así como estudios teóricos relacionados con la responsabilidad de los legisladores. La segunda forma de recopilación de información fue directamente de los expertos mediante una entrevista en donde se les aplicó un análisis de prospectiva, a través de una matriz estructural.

Como primera aproximación a la propuesta de plantear las variables más significativas que se deben considerar para la creación de un código de ética, se realizó un estudio de análisis estructural siguiendo diversas fases, las cuales se describen a continuación:

- Primero, se recolectaron códigos de ética de países del mundo, entre ellos Chile, Perú, Panamá, Ecuador, Colombia, Paraguay, Canadá, Estados Unidos, y los países pertenecientes a la Unión Europea, se incluyó México aun y cuando en México sólo fue una propuesta de la XL Legislatura, sugerida por diputados federales del PAN para la creación de un Código de ética.
  
- Segundo paso, se elaboró un listado de todas las variables que contenía cada uno de los códigos de ética analizados, posteriormente en una matriz de doble entrada se enlistaron cada una de las variables que contenía el código de ética parlamentaria de cada país; si cada variable se repetía en por lo menos dos códigos de diferentes países se enlistaba en la matriz, quedando un listado general de variables más recurrentes establecidas en una matriz de doble entrada, como veremos en el siguiente cuadro. Cabe decir que los códigos de ética que aquí se analizaron fueron los únicos que se pudieron obtener vía la web.

El código de ética de la Unión Europea se aplica para todos los países que integran esta comunidad. La matriz de doble entrada utilizada para analizar la información fue la siguiente.

**Tabla 1.9 Matriz de doble entrada de códigos de ética parlamentaria**

Ámbitos /variables	Países									
	M*	Ch	Pe	E	Pa	EU	*U E	C	P	Co
Cumplimiento al código de ética		✓	✓	✓	✓			✓	✓	✓
Promulgar leyes	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Medios de control: recto y correcto ejercicio del poder público, imparcialidad, rectitud, integridad.		✓			✓				✓	✓
Satisfacción del bien común: seguridad jurídica, justicia, libertad, protección de derechos fundamentales, solidaridad.	✓	✓	✓	✓						✓
Credibilidad		✓					✓		✓	
Transparencia	✓		✓			✓			✓	
Honradez, buena fe y lealtad	✓	✓		✓	✓					
Dignidad de la investidura		✓	✓	✓	✓				✓	✓
Discreción de los hechos y documentos		✓		✓	✓	✓	✓	✓		✓
Equidad	✓	✓			✓	✓	✓		✓	
Disposiciones legales y reglamentarias	✓	✓								
No influir sobre filiaciones partidistas		✓					✓			
Abstenerse de participar en actividades externas		✓	✓				✓			✓
Declaración Patrimonial		✓		✓		✓				
Nepotismo	✓	✓	✓	✓				✓		
Normas en beneficio propio		✓							✓	
Beneficios económicos externos	✓	✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Pronta diligencia	✓	✓			✓				✓	✓
Austeridad	✓	✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Contar con comisión de sanción a la conducta		✓	✓	✓		✓			✓	✓
Responsabilidad de lo que firma y sella			✓							
Informe público	✓		✓	✓				✓	✓	
Proferir y respetar opiniones.		✓	✓		✓				✓	✓
No ejecutar actos que entorpezcan la función									✓	✓
Asistir en estado conveniente				✓					✓	✓
Instalaciones y símbolos institucionales				✓					✓	
Puntualidad y asistencia					✓				✓	

Fuente: Elaboración propia.

*Acotaciones:*

M\*: México (Compromiso Ético)

E: Ecuador

Co: Colombia

Ch: Chile

C: Canadá

EU: Estados Unidos

Pe: Perú

P: Paraguay

Pa: Panamá

\*UE: Código de ética parlamentaria de países integrantes de la UE

➤ Tercero, se procedió a reagrupar los ámbitos o variables en grupos por rubros, es decir, todos aquellos que tuvieran un significado similar o vínculo con el rubro se agrupaban en el mismo grupo, posteriormente se definió cada una de las variables con el objetivo de conceptualizar e identificar si existían algunos ámbitos que se repetían.

**Tabla 2.9 Definición de las variables**

Rubros	Variable	Definición
Valores	V <sub>1</sub> Ejercicio correcto del poder	Se refiere a actuar como servidor público con imparcialidad, rectitud e integridad.
	V <sub>2</sub> Búsqueda del bien común	Se refiere a cubrir requisitos bajo esquemas de seguridad jurídica, Justicia, libertad, solidaridad, protección de los derechos fundamentales.
	V <sub>3</sub> Actuar con honradez, buena fe, y lealtad	Se refiere a actuar con valores como honradez, buena fe y lealtad.
	V <sub>4</sub> Generar credibilidad	Se refiere a actuar con honestidad, por tanto, ser creído en tus hechos.
	V <sub>5</sub> Actuar con equidad	Se refiere a tratar a las personas con imparcialidad.
	V <sub>6</sub> Asistir con puntualidad	Se refiere a asistir a sesiones el día y la hora señalada.
Conducta	V <sub>7</sub> Cumplir con el código de ética	Se refiere a acatar exactamente lo que marque la norma del código de conducta.
	V <sub>8</sub> Contar con comisión de sanción a la conducta	Se refiere a que se debe constituir un órgano que se encargue de monitorear y sancionar la conducta de los legisladores cuando ésta esté fuera de lo que marca el código de ética.
	V <sub>9</sub> Conducirse con dignidad de acuerdo con la investidura	Se refiere a conducirse correctamente de acuerdo con la autoridad que representa.
	V <sub>10</sub> Evitar actos que entorpezcan la legislación	Se refiere a no realizar actos que limiten o detengan las actividades legislativas.
	V <sub>11</sub> Abstenerse de participar en actividades externas	Se refiere a que el legislador no debe colaborar con alguna otra organización fuera del recinto parlamentario y que esta actividad interfiera en el tiempo dedicado a legislar.
	V <sub>12</sub> Mantener discreción de hechos y documentos	Se refiere a mantener discreción en actos vividos en el congreso, así como discreción en la información que los documentos muestren.
	V <sub>13</sub> Evitar prácticas de nepotismo	Se refiere a que el legislador debe abstenerse de practicar algún tipo de privilegio para con sus hijos o familiares, ya sea económico o de ayuda a ocupar algún puesto.
	V <sub>14</sub> Asistir en estado conveniente	Se refiere a no asistir en estado de ebriedad ni bajo efecto de alguna droga.
Rendición de cuentas	V <sub>15</sub> Realizar declaraciones Patrimoniales	Se refiere a que el legislador al inicio de su labor legislativa debe declarar todos sus bienes de manera pública y de ser posible ante notario.
	V <sub>16</sub> Rendir informe público	Se refiere a que el legislador debe rendir informe periódico de sus actos, acciones y omisiones, así como también de sus gastos.
	V <sub>17</sub> Actuar con responsabilidad de lo que firma y sella	Se refiere a lo que el legislador debe verificar con cautela todos los documentos que firma y sella ya que en ello deviene su responsabilidad.
	V <sub>18</sub> Actuar con austeridad	Se refiere a la acción de conducirse de manera austera en el uso y solicitud de recursos públicos.
	V <sub>19</sub> Actuar con Transparencia	Se refiere a la acción de dejar ver de manera pública todas las acciones que realiza la cámara de diputados.
Relación con otros legisladores	V <sub>20</sub> Proferir y respetar opiniones	Se refiere a la relación basada en el respeto por la opinión entre los legisladores, sin ofensas personales.
	V <sub>21</sub> Evitar influir sobre filiaciones partidistas	Se refiere a no anteponer intereses partidistas a los intereses de sus representados.
Uso correcto de los bienes Institucionales	V <sub>22</sub> Evitar recibir beneficios económicos externos	Se refiere a que el legislador debe abstenerse de recibir cualquier tipo de remuneración económica o en especie por alguna persona u organización externa al congreso.
	V <sub>23</sub> Actuar con respeto a las Instalaciones y símbolos institucionales	Se refiere a que el legislador debe hacer uso correcto de las instalaciones, así como usar con respeto los símbolos institucionales.
Legislación	V <sub>24</sub> Acatar disposiciones legales y reglamentarias	Se refiere a que el legislador debe tener pleno conocimiento de las normas, leyes o códigos que hacen referencia a su responsabilidad.
	V <sub>25</sub> Promulgar leyes	Se refiere a que el legislador debe crear leyes para proteger a la sociedad.
	V <sub>26</sub> Actuar con pronta diligencia	Se refiere a que el legislador debe legislar y actuar expeditamente.
	V <sub>27</sub> Evitar crear normas en beneficio propio	Se refiere a que el legislador no debe favorecer la creación de normas que lo beneficien tanto a él como a su familia o a terceros.

Fuente: Elaboración propia.

► Cuarto paso, se procedió a elaborar la matriz estructural de variable por rubro, la cual consistió en elaborar una matriz que tuviera los rubros y las variables de forma vertical contrastada con las mismas variables; una vez elaborada, un total de veintisiete variables fueron monitoreadas con dos maestros de la Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública, a quienes se les aplicó dicha matriz, identificando que algunas de las variables se repetían, por lo que se procedió a realizar una revisión, quedando finalmente un total de veintiún variables.

La matriz estructural, como se mencionó con anterioridad, se aplicó con un muestreo a expertos en el área (cinco expertos), posteriormente dicha información se vació al sistema MICMAC (Análisis Estructural) para analizar los resultados.

Lo que se pretendió como objetivo en este primer estudio, fue identificar las variables más recurrentes y de mayor impacto entre las mismas variables ya que de acuerdo a su identificación ellas son las variables fundamentales que debe contener un código de ética en el contexto del Congreso del estado de Nuevo León.

Las cinco entrevistas realizadas a expertos, fueron de gran ayuda para la identificación de las variables a ser propuestas para un Código de Ética legislativo, se identificó que la aplicación en un solo día resultó ser cansado para el experto, por lo que se decidió aplicar el análisis en dos días, ya que podría causar confusión a la hora de establecer la relación entre las variables.

#### **9.1.4 Análisis**

Una vez que se aplicaron los cinco análisis a expertos, se procedió a ingresar los datos al sistema MICMAC. Por cada pareja de variables, se planteó la pregunta siguiente: ¿existe una relación de influencia directa entre la variable i y la variable j? si es que no, anotamos 0, en el caso contrario, nos preguntamos si esta relación de influencia directa es, débil (1), mediana (2), fuerte (3) o potencial (3\*, asterisco para diferenciarlo de fuerte) de acuerdo con Godet (2007, p.64).

El método estructural MICMAC busca analizar de manera cualitativa las relaciones entre las variables que componen un sistema dentro de una empresa, organización, sociedad, país, etc. Como se mencionó anteriormente, es parte del análisis estructural y se apoya en el juicio cualitativo de actores y/o expertos que son parte de un sistema. El acrónimo MICMAC proviene de las palabras: Matriz de Impactos Cruzados Multiplicación Aplicada a una Clasificación, método elaborado por M. Godet en colaboración con J.C. Duperrin (2007, p. 65). El objetivo del Análisis Estructural MICMAC es identificar las principales variables, influyentes y dependientes, así como las variables esenciales para la evolución del sistema.

Las diferentes fases del método MICMAC de acuerdo con Godet (1997) son las siguientes:

**Fase 1:** listado de las variables del sistema.

En el listado se procedió a mencionar el nombre completo de las variables, así como el nombre corto con el que sería identificada cada variable en el sistema MICMAC; las variables quedaron de la siguiente forma.

**Tabla 3.9 Nombre de variables largo y corto**

N°	LONG LABEL	SHORT LABEL	THEME
1	Ejercicio correcto del poder	EjeCoPo	Valores
2	Búsqueda del bien común	BusBienCo	Valores
3	Actuar con honradez, buena fe, lealtad	AcHonFeLea	Valores
4	Generar credibilidad	GenCred	Valores
5	Asisitir con puntualidad	AsisPunt	Valores
6	Conducirse con dignidad de acuerdo con la investidura	CondDig	Conducta
7	Evitar actos que entorpezcan la legislación	EviActEnLe	Conducta
8	Abstenerse de participar en actividades externas	AbsPartExt	Conducta
9	Mantener discreción de hechos y documentos	ManDisHec	Conducta
10	Evitar prácticas de nepotismo	EviParcNep	Conducta
11	Asistir en estado conveniente	AsiEstConv	Conducta
12	Realizar declaración patrimonial	ReaDecPatr	Rendición de cuentas
13	Rendir informe público	RenInfoPub	Rendición de cuentas
14	Actuar con responsabilidad de lo que firma y sella	AcResDfiyS	Rendición de cuentas
15	Actuar con austeridad	ActAust	Rendición de cuentas
16	Proferir y respetar opiniones	ProfRespOp	Relación con otros legisladores
17	Evitar influir sobre filiaciones partidistas	EviInfFilP	Relación con otros legisladores
18	Evitar recibir beneficios económicos externos	EvRecBenEc	Uso correcto de los Bienes Institucionales
19	Actuar con respeto a las instalaciones y símbolos institucionales	ActCnReIns	Uso correcto de los Bienes Institucionales
20	Acatar las disposiciones legales y reglamentarias	AcDisLyReg	Legislación
21	Actuar con pronta diligencia	AcConDilig	Legislación

Fuente: Elaboración propia en software LIPSOR-EPITA-MICMAC.

**Fase 2:** la descripción de relaciones entre variables del sistema.

El llenado es cualitativo, por cada variable se plantea la pregunta siguiente ¿existe una relación de influencia directa entre la variable *i* y la variable *j*?

Tabla 4.9 Matriz Estructural de variable

	1 : EjeCoPo	2 : BusBienCo	3 : AcHonFeLea	4 : GenCred	5 : AsisPunt	6 : ConDig	7 : EviActEnLe	8 : AbsPartExt	9 : ManDisHec	10 : EviParcNep	11 : AsiEstConv	12 : ReaDecPatr	13 : RenInfoPub	14 : AcResDfivS	15 : ActAust	16 : ProfRespOp	17 : EviInfFilP	18 : EvRecBenEc	19 : ActCnReIns	20 : AcDisLyReg	21 : AcConDilig
1 : EjeCoPo	0	3	2	3	3	3	2	2	2	3	3	2	2	2	3	3	2	2	2	2	2
2 : BusBienCo	2	0	3	3	3	3	2	2	2	3	3	3	2	2	3	3	1	2	2	2	2
3 : AcHonFeLea	3	3	0	3	2	3	3	3	3	2	2	3	3	2	3	3	3	3	3	3	2
4 : GenCred	3	3	3	0	2	3	3	3	2	3	3	2	2	3	1	2	2	3	3	2	2
5 : AsisPunt	2	2	2	2	0	3	3	3	3	3	2	2	2	2	1	0	0	1	1	2	2
6 : ConDig	3	3	3	3	3	0	3	2	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	2
7 : EviActEnLe	3	3	3	3	2	2	0	3	3	3	2	2	2	3	1	3	2	2	1	3	2
8 : AbsPartExt	3	3	3	2	3	2	3	0	2	3	1	0	0	1	1	1	3	3	1	3	3
9 : ManDisHec	3	3	3	3	0	3	2	1	0	0	0	0	0	1	1	3	0	0	3	1	1
10 : EviParcNep	3	3	3	3	0	2	3	3	1	0	0	0	0	3	P	0	1	1	3	3	3
11 : AsiEstConv	3	3	2	3	2	3	3	2	2	0	0	0	3	3	2	2	1	0	2	3	2
12 : ReaDecPatr	2	2	3	3	2	3	3	3	2	3	1	0	3	3	3	0	0	3	1	3	2
13 : RenInfoPub	3	3	3	3	1	1	0	3	2	3	0	3	0	3	3	2	1	3	1	3	2
14 : AcResDfivS	3	3	3	3	2	2	1	3	2	1	3	2	0	2	0	0	0	3	P	3	2
15 : ActAust	2	2	3	3	1	2	1	0	0	0	P	2	1	1	0	0	0	2	0	0	0
16 : ProfRespOp	2	3	3	3	0	2	3	2	3	0	P	1	2	1	1	0	2	1	3	2	0
17 : EviInfFilP	3	2	1	2	0	0	2	P	1	3	3	0	1	P	P	0	0	3	1	3	0
18 : EvRecBenEc	3	3	3	3	1	2	3	3	2	3	P	0	0	3	3	2	1	0	0	3	3
19 : ActCnReIns	2	3	2	2	P	3	2	0	2	1	P	2	0	3	2	0	P	2	0	3	P
20 : AcDisLyReg	3	3	2	3	2	2	3	2	2	0	3	3	2	3	1	2	0	3	0	0	1
21 : AcConDilig	3	3	2	3	2	2	3	1	1	0	2	0	2	3	2	0	P	0	P	2	0

© LIPSOR-EPITA-MICMAC

Fuente. Elaboración propia en software LIPSOR-EPITA-MICMAC.

**Fase 3:** la identificación de variables clave y sus categorías e interpretación.

El análisis MICMAC provee una matriz y un gráfico nombrado Plano de Influencia y Dependencia de las variables del sistema de estudio y las categoriza en: Variables de entorno, variables reguladoras, palancas secundarias, variables objetivo, variables clave, variables resultado, variables autónomas y variables determinantes, de acuerdo con Godet (2007).

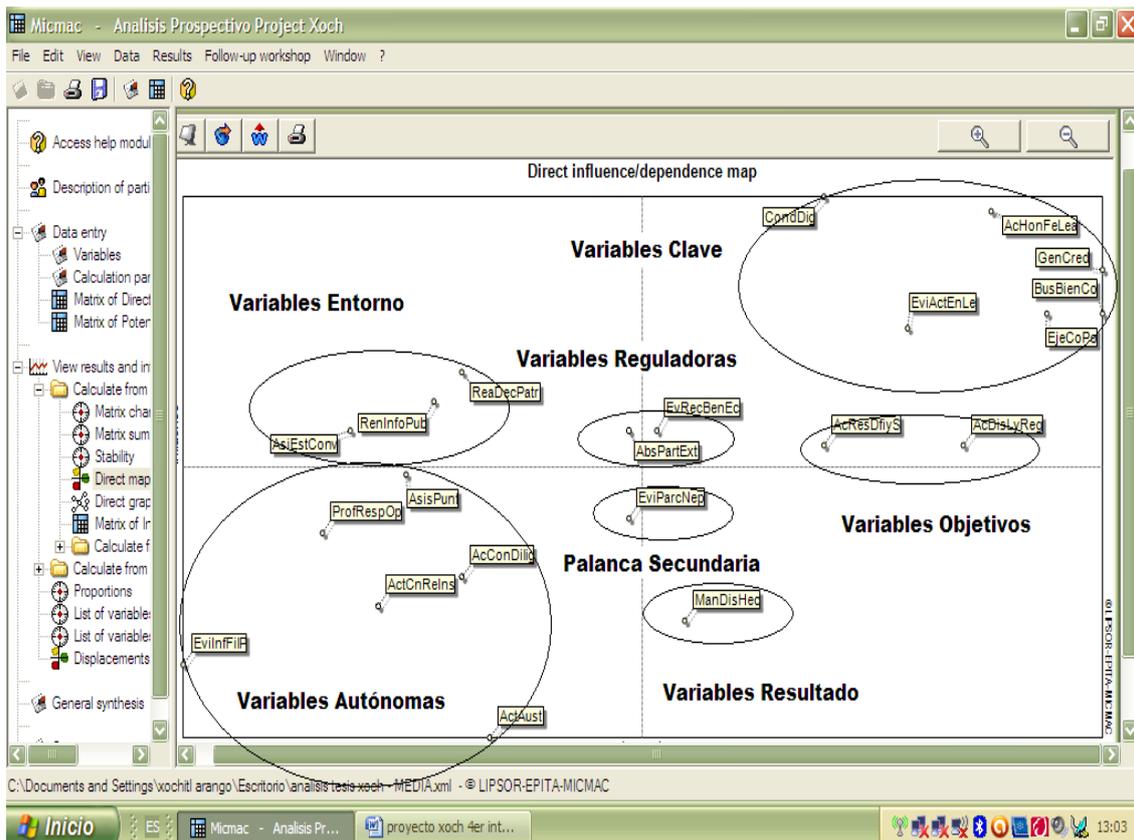
La interpretación del gráfico Plano de Influencia y Dependencia permite una lectura completa del sistema, según resulten ser las variables motrices o dependientes. Es decir, para cualquier variable su valor estratégico estaría determinado por la suma de su valor de motricidad y de su valor de dependencia.  $En = mn + dn$ . Godet (1997).

La combinación de ambos resultados es lo que define a las variables, según su tipología. Su disposición en el plano en relación a las diagonales nos ofrece una primera clasificación.

### 9.1.5 Resultados

La identificación de las variables en el sistema MICMAC arroja en primer orden el plano de influencia y dependencia directa del estudio; veamos la figura.

**Figura 1.9 Plano de Influencia y Dependencia del estudio. Directas**



Fuente. Elaboración propia en software LIPSOR-EPITA-MICMAC.

En la figura anterior podemos observar 7 categorías (círculos) de variables formadas de acuerdo con el resultado que proporcionó el software del análisis MICMAC. En el siguiente apartado de resultados se describe de manera detallada la reflexión del análisis en el estudio de investigación, de acuerdo con las categorías definidas por el método MICMAC de Godet (2001) y sus supuestos.

A continuación se explicarán la posición de las variables en el plano de influencia y dependencia directas, así como la identificación de cada variable en el plano:

*VARIABLES DETERMINANTES.* Se encuentran en la zona superior izquierda del plano de influencia y dependencia, son las variables que según su evolución a lo largo del periodo de estudio se convierten en frenos o motores del sistema, es decir que pudieran ser propulsoras o inhibidoras del sistema. El objetivo es que sean propulsoras y determinen las conductas adecuadas del sistema. En el estudio no resultaron este tipo de variables.

*VARIABLES ENTORNO.* Son las variables con escasa dependencia del sistema, pueden ser consideradas un decorado del sistema, se encuentran en la zona media de la parte izquierda del plano de influencia y dependencia. El objetivo es complementar su valor agregado al sistema.

- ReaDecPatr (Realizar declaración Patrimonial)
- ReninfoPub (Rendir informe público)
- AsiEstConv (Asistir en estado conveniente)

*VARIABLES REGULADORAS.* Son las variables situadas en la zona central del plano de influencia y dependencia, se convierten en llave de paso para alcanzar el cumplimiento de las variables clave. Determinan el buen funcionamiento del sistema en condiciones normales. Se sugiere evaluar de manera consistente y con frecuencia periódica estas variables.

- AbsPartExt (Abstenerse de participar en actividades externas)
- EvRecBenEc (Evitar recibir beneficios económicos externos)

*PALANCAS SECUNDARIAS.* Son las variables complementarias a las variables reguladoras, actuar sobre ellas significa hacer evolucionar las variables reguladoras, que a su vez afectan a la evolución de las variables clave. En el plano de influencia y dependencia se encuentran ubicadas debajo de las reguladoras.

- EviParcNep (Evitar prácticas de Nepotismo)

*VARIABLES OBJETIVO.* Son las variables que se ubican en la parte central a la derecha en el plano de influencia y dependencia; son muy dependientes y

medianamente motrices, de ahí su carácter de tratamiento como objetivos, puesto que en ellas se puede influir para que su evolución sea aquella que se desea.

-AcDispLyReg (Acatar las disposiciones legales y reglamentarias)

-AcResDfiyS (Actuar con responsabilidad de lo que firma y sella)

*Variables Clave.* Son las variables que se encuentran en la zona superior derecha del plano de influencia y dependencia, también nombradas variables reto del sistema; son muy motrices y muy dependientes, perturban el funcionamiento normal del sistema. Estas variables sobre determinan el propio sistema, son por naturaleza inestables y se corresponden con los retos del sistema. En resumen, deben continuamente tener retos que propicien el cambio del sistema a un nivel óptimo, son las que mantienen lubricado el sistema.

-Cond Dig (Conducirse con dignidad de acuerdo con la investidura)

-AcHonFeLea (Actuar con Honradez, Fe y Lealtad)

-GenCred (Generar Credibilidad)

-EjeCoPo (Ejercicio Correcto del Poder)

-BusBienCo (Búsqueda del bien común)

-EviActEnle (Evitar actos que entorpezcan la legislación)

*Variables Resultado.* Son variables que se caracterizan por su baja motricidad y alta dependencia; se encuentran en la zona inferior derecha del plano de influencia y dependencia, y suelen ser junto con las variables objetivo, indicadores descriptivos de la evolución del sistema. Se trata de variables que no se pueden abordar de frente, sino a través de las que dependen en el sistema. Estas variables requieren un seguimiento y monitoreo estrecho que permita verificar la efectividad del sistema en general.

-ManDisHec (Mantener discreción de hechos y documentos)

*Variables Autónomas.* Son variables poco influyentes o motrices y poco dependientes, se corresponden con tendencias pasadas o inercias del sistema o bien están desconectadas de él. En el plano de influencia y dependencia se encuentran en la zona inferior izquierda. No constituyen parte determinante para el futuro del

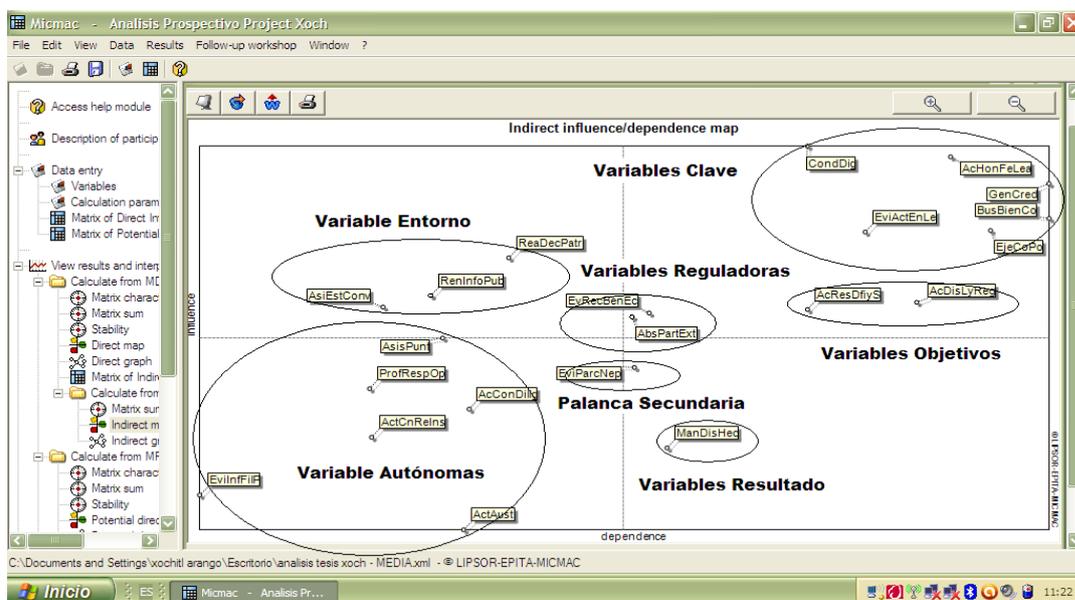
sistema. Se constata frecuentemente un gran número de acciones de comunicación alrededor de estas variables que no constituyen un reto. Hay que alinear estas variables a la planeación estrategia. Se sugiere dar más valor a esas variables. En este momento son poco influyentes en el sistema.

- ProfRespOp (Proferir y respetar opiniones)
- AsisPunt (Asistir con puntualidad)
- AConDilig (Actuar con pronta diligencia)
- ActCnrelns (Actuar con respeto a las instalaciones y símbolos Institucionales)
- ActAust (Actuar con austeridad)
- EviInFilp (Evitar influir sobre filiaciones partidistas)

Otro de los resultados figura que arroja el sistema MICMAC es el plano de influencia y dependencia indirecta, el cual tiene similitudes en los resultados con respecto al plano de influencia y dependencia directo, sin embargo éste se refiere a la relación entre las variables pero de forma indirecta.

En este plano el acomodo de las variables en estudio fue un poco diferente, esto se debe a la relación indirecta y potencial de la evolución de las variables; veamos la siguiente figura de resultados.

**Figura 2.9 Plano de Influencia y Dependencia indirecta del estudio**

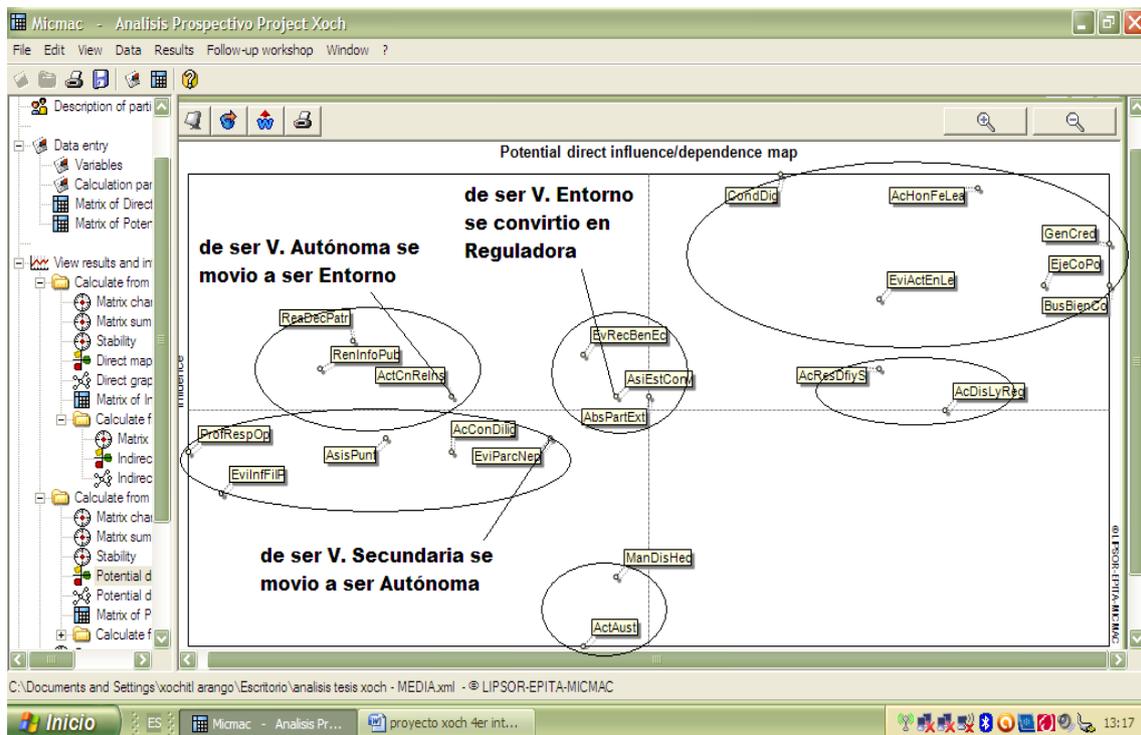


Fuente. Elaboración propia en software LIPSOR-EPITA-MICMAC.

Un cambio presentado fue en la categoría de variables de Palanca Secundaria, donde la variable EvipracNep (Evitar prácticas de Nepotismo) toma relevancia; si recordamos un poco este tipo de variables, son aquellas variables complementarias a las variables reguladoras y actuar sobre ellas significa hacer evolucionar las variables reguladoras, que a su vez afectan a la evolución de las variables clave. En términos generales, el nepotismo descontrolado puede afectar significativamente las variables clave del sistema. De hecho quedó muy cerca de convertirse de manera indirecta en variable resultado, resaltando su importancia en el sistema.

Una tercera figura del sistema es el mapa de influencia y dependencia directa potencial. En esta figura podemos ver dentro de la matriz que tres de las variables sufren de cambio que pudiera representarse en variables potenciales; veamos las variables potenciales mediante la figura siguiente.

**Figura 3.9 Mapa de influencia y dependencia potencial directa**



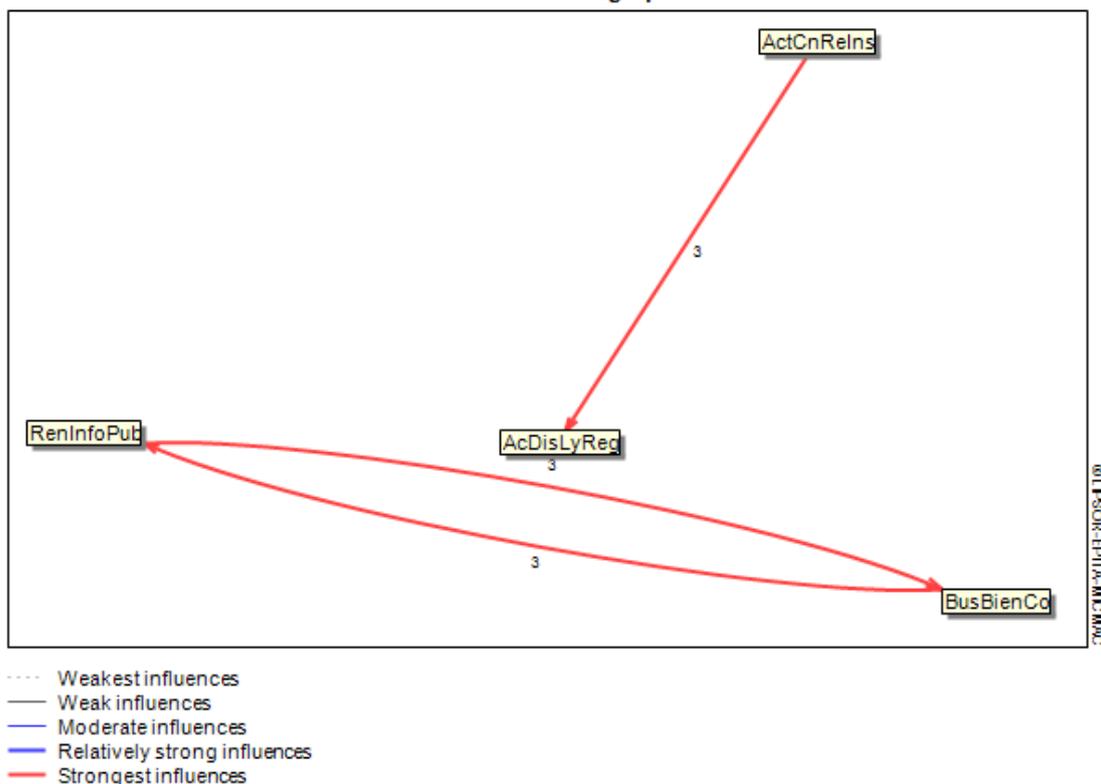
Fuente: Elaboración propia en software LIPSOR-EPITA-MICMAC.

La primera variable potencial es “actuar con respeto a las instalaciones y símbolos institucionales”, que de ser una variable autónoma podría convertirse en

variable entorno; la segunda variable es “Asistir en estado conveniente”, la cual puede convertirse de variable entorno a variable reguladora; y la tercera variable es “evitar prácticas de nepotismo”, que de ser una variable secundaria es potencial a convertirse en variable autónoma, lo que quiere decir que podría ayudar a alcanzar el cumplimiento de las variables clave.

Otra de las gráficas que arroja el sistema es la gráfica de influencia directa, ésta nos muestra que “Actuar con respeto a las instalaciones y símbolos Institucionales” mantiene una influencia directa sobre “Acatar disposiciones legales y reglamentarias”, en tanto “Rendir informe público” y “Búsqueda del bien común” son dos variables que se impactan con gran influencia directa de manera recíproca, como se puede observar en la siguiente gráfica.

**Gráfica 1.9 Gráfica de influencia directa**  
**Direct influence graph**



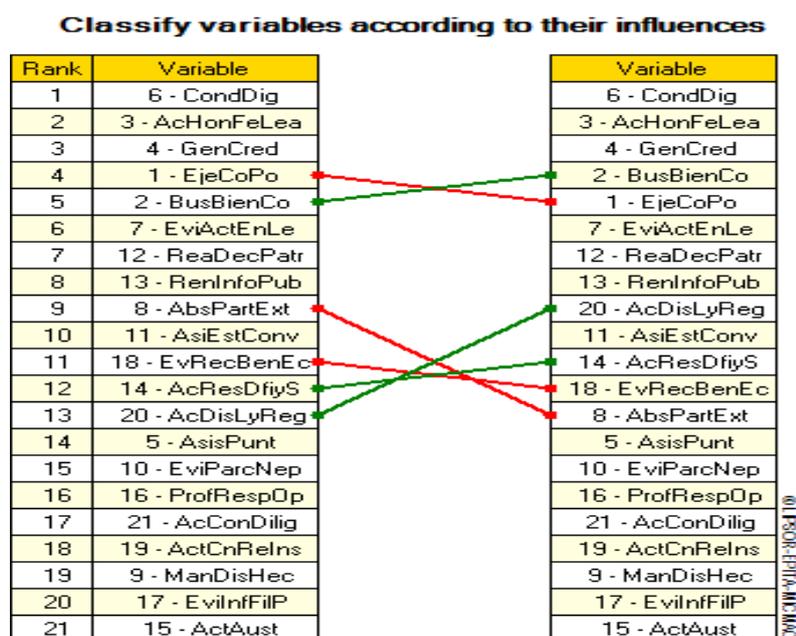
Fuente: Elaboración propia en software LIPSOR-EPITA-MICMAC.

Esta relación recíproca entre variables ayuda a establecer análisis prospectivo respecto a cuáles son las variables que mantienen una influencia mayor de forma directa y en ambas direcciones.

La figura siguiente es una estructura diferente a las anteriores, ésta nos muestra el nivel de influencia de acuerdo con las variables clasificadas; el cuadro evidencia la movilidad que se da entre las variables, en ella podemos ver que seis son las variables que mantienen una influencia de movilidad mayor que el resto de variables.

Las dos primeras variables que ejercen influencia son “ejercicio correcto del poder” y “búsqueda del bien común,” las cuales sólo se cambian de posición entre ellas, estando la primera en una posición número 4, pasa a una posición número 5; la siguiente variable que se encuentra en la posición 9 es “abstenerse de participar en actividades externas”, pasa al lugar número 13; “evitar recibir beneficios económicos externos” se encontraba en la posición 11, pasando a la posición número 12; también “actuar con responsabilidad de lo que firma y sella” pasa del lugar 12 al 11; la última variable que ejerce influencia es “acatar las disposiciones legales y reglamentarias” del lugar 13 sube al lugar 9; veamos la figura.

**Figura 4.9 Clasificación de las variables de acuerdo con su influencia**



Fuente: Elaboración propia en software LIPSOR-EPITA-MICMAC.

Como se puede ver, la influencia que ejercen las variables puede determinar el nivel de participación de ellas mismas con respecto al resto de las variables, lo que puede facilitar la actuación de las variables clave o hacer el proceso más lento.

#### **9.1.6 Conclusión del primer estudio.**

Como pudimos apreciar, en el plano de influencia y dependencia no se encontraron las Variables Determinantes, lo que nos lleva a establecer que para futuras investigaciones, se podría realizar un análisis comparativo con expertos de otras instituciones y de otros estados, e identificar si las variables determinantes son o no significativas para dichos expertos.

Las Variables Entorno encontradas, representan sólo un decoro en el sistema, se sugiere analizarlas a profundidad para eliminar las que no establecen ningún vínculo con el resto del sistema; en este caso las variables resultantes fueron: “realizar declaración patrimonial”, “rendir informe público”, “asistir en estado conveniente”. Desde la perspectiva de los expertos, estas tres variables podrían ser eliminadas, o establecer bajo un análisis la permanencia de la variable que resulte ser la de mayor mención por los expertos.

Respecto a la Variable Reguladora encontrada, ésta es una variable importante, ya que representan una especie de llave de paso para el sistema, es por ello que se debe establecer un monitoreo constante en esta variable, debido a que ella impactará de manera significativa en el cumplimiento de las variables clave objetivo de esta primera investigación. De la misma forma se recomienda que la variable Palanca Secundaria, la cual se vio representada en “evitar recibir beneficios económicos externos” y “abstenerse de participar en actividades externas” (Variable reguladora), se monitoreen de forma permanente, buscando determinar cómo estas dos variables afectan a las variables clave.

Las Variables Objetivo encontradas son, “acatar las disposiciones legales y reglamentarias” y “actuar con responsabilidad de lo que firma y sella”; estas variables deben ser evaluadas de manera constante, de la misma forma se debe buscar de qué

manera se puede influir sobre ellas para poder direccionarlas, a fin de alcanzar los objetivos deseados.

Continuando con las Variables Resultado, por ser altamente dependientes se debe buscar mediante otras variables llegar a impactarlas, pero no de manera directa sino de manera indirecta, es necesario verificar su efectividad; el resultado de este análisis fue la variable “mantener discreción de hechos y documentos”.

Las Variables Autónomas, fueron de las más identificadas por el sistema. Es importante que estas variables sean consideradas cuando se realice planeación estratégica; en este momento son poco influyentes en el sistema: “proferir y respetar opiniones”, “asistir con puntualidad”, “actuar con pronta diligencia”, “actuar con respeto a las instalaciones y símbolos institucionales”, “evitar prácticas de nepotismo”, “actuar con austeridad” y “evitar influir sobre filiaciones partidistas”; en este momento las variables mencionadas son poco influyentes en el sistema, pero no por ello menos importantes, sin embargo, sí es necesario considerarlas en la planeación del sistema.

Por último, tenemos las Variables Clave o variables reto del sistema, por ser muy motrices y muy dependientes pueden perturbar el funcionamiento normal del sistema, es decir, nos encontramos con las variables más importantes identificadas en la primera investigación, ellas representan las variables a ser sugeridas dentro de un código de ética para los legisladores del Estado de Nuevo León, debido a que mantienen lubricado el sistema, es por ello fundamental identificarlas; dichas variables son: “conducirse con dignidad de acuerdo con la investidura”, “actuar con honradez, fe y lealtad”, “generar credibilidad”, “ejercicio correcto del poder”, “búsqueda del bien común” y “evitar actos que entorpezcan la legislación”. Es importante no sólo identificar las variables clave, también se les debe dar mayor peso en castigo cuando algún legislador no acate alguna de estas variables.

Podemos concluir en el primer estudio que la hipótesis planteada al inicio del estudio, fue rechazada ya que establecía que el rubro que más impactaba en el cumplimiento de las responsabilidades de los legisladores era la rendición de cuentas. Al término del estudio podemos establecer que los rubros que engloban a las variables

más significativas, de acuerdo con los expertos, son los *valores* y la *conducta*; son en estos rubros en donde están situadas las variables clave de identificación para integrar un código de ética.

Por lo anterior, los cambios para formar buenos ciudadanos en el desarrollo de su profesión, ciudadanos que se convertirán en legisladores, no puedan provenir de la mera invitación al trabajo y la voluntad individual, ni únicamente de los políticos y leyes justas, sino de un verdadero proceso educativo a través de instituciones sociales, como lo son las escuelas y universidades, una de cuyas funciones debería ser la de formar a los jóvenes en la ciudadanía, fundamentalmente una ciudadanía formada con esquemas éticos.

La aplicación de criterios y programas es de vital importancia para medir y prevenir la corrupción tales como: cero tolerancia, leyes de transparencia que fomenten el acceso a la información, salarios adecuados para los funcionarios, medios de comunicación independientes con capacidad de darle contrapeso y control para evitar el abuso del poder, organizaciones no gubernamentales con capacidad de investigación y denuncia responsable, adecuado el funcionamiento de las instancias administrativas y judiciales para sancionar comportamientos inadecuados.

Un factor que juega un papel determinante en el funcionamiento del sistema normativo y en las acciones que causan omisión por parte de los servidores públicos, es la participación ciudadana para demandar del gobierno eficiencia en el servicio público, así como para cuestionar cuando los servidores incurran en omisión o falten a sus códigos de ética. Los códigos de ética se convierten en una herramienta indispensable. Urge construir una cultura política hacia el interior del sistema legislativo. Otro objetivo principal de este estudio fue presentar a la prospectiva como disciplina y como método, además de demostrar su validez y eficacia para generar información estratégica para la toma de decisiones, así como para el diseño, elaboración e implementación de actividades de mejora continua en los sistemas de trabajo. Los programas de prospectiva, como toda herramienta, requieren una capacidad de análisis importante por parte de los usuarios. Sin este análisis, una

utilización demasiado mecánica del programa MICMAC puede enmascarar las verdaderas cuestiones y conduciría a contradicciones importantes o a falsas creencias.

Los resultados de la identificación de las variables clave obtenidos a través del primer estudio mediante el sistema MICMAC, dieron pie al segundo estudio, el análisis de juego de actores, el cual se describirá en el siguiente apartado.

## **9.2 ESTUDIO SEGUNDO. MACTOR (MATRIZ DE ALIANZAS Y CONFLICTOS: TÁCTICAS, OBJETIVOS Y RECOMENDACIONES)**

En este segundo estudio nos enfocaremos en el análisis prospectivo mediante el uso del método MACTOR (Método, Actores, Objetivos, y Resultado de fuerzas), método mixto con elementos cualitativos y cuantificables. El objetivo de usar el método MACTOR fue determinar de que manera se impactaban los actores y los objetivos entre sí, fue mediante el método MACTOR que se identificó a aquellos actores que ejercen una influencia y controlan de una u otra manera las citadas variables. El método consiste en un análisis de movimiento de actores, confrontando sus planes y analizando el equilibrio de poder entre ellos, en donde un grupo de expertos determinaron la influencia de cada actor sobre el resto; iniciemos por definir las características del estudio.

Objetivo: El objetivo de usar el método MACTOR fue determinar los conflictos y posibles alianzas estratégicas entre los actores de cara al futuro.

Variables: actores y objetivos

Pregunta: ¿Cuáles son los objetivos y los actores más impactantes en el sistema legislativo?

Hipótesis:

- El objetivo que impacta al resto de los objetivos es “generar credibilidad”.
- El actor que más impacta sobre el resto de los actores son “los medios de comunicación”.

### **9.2.1 Sujetos participantes**

En este segundo estudio el Perfil de Actores y/o Expertos del estudio MACTOR, se seleccionaron a expertos académicos investigadores de la UANL, dichos especialistas tenían características particulares en conocimiento. La selección de los sujetos se realizó siguiendo una serie de criterios como:

- Tener conocimiento y haber estado estudiando el sistemas parlamentarios mexicano.
- Doctores en Ciencias Políticas y/o Ciencias Jurídicas con conocimiento amplio el sistema legislativo.

Las edades oscilaron entre 35 y 55 años, de los cuales resultaron 10 participantes, investigadores de posgrado de la Facultad de Derecho y Criminología, Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública y el Centro de Investigación Parlamentaria de la misma universidad.

El tipo de muestra fue no probabilística, debido a que los expertos se seleccionaron de forma directa por las características del estudio, el cual necesitaba expertos en el área legislativa.

### **9.2.2 Instrumento**

El instrumento de medición empleado en el estudio, el cual se utilizó para recopilar la opinión de los expertos parlamentarios para la medición del segundo estudio, fue mediante una matriz llamada MAO (matriz actor por objetivo), y una matriz CAA (matriz actor por actor), matrices que el mismo sistema MACTOR genera.

Este tipo de entrevista de análisis estructural tiene la ventaja de tener una guía a seguir, se le realiza una serie de preguntas al experto, en donde cada uno de los objetivos y actores se influyen entre sí de acuerdo con la estructura de la matriz de análisis de prospectiva.

A continuación se enlistaran los actores que surgieron como participantes en el sistema legislativo de acuerdo con la teoría revisada:

- A1 Legislador
- A2 Ejecutivo
- A3 Ciudadano
- A4 Investigador/Académico
- A5 Medio de comunicación
- A6 ONG
- A7 Partidos Políticos

Los objetivos asociados a los retos, fueron previamente identificados mediante un primer estudio de análisis estructural a través del método MICMAC (Matriz de impactos Cruzados Multiplicación Aplicada a una Clasificación). El objetivo de este primer estudio fue identificar las variables más impactantes que debe contener la propuesta a un código de ética; fue mediante el primer estudio con la identificación de las variables clave, objetivos y resultados que se obtuvieron los objetivos para este segundo estudio. Los objetivos identificados fueron:

- O1- Mantener discreción de hechos y documentos
- O2 - Acatar disposiciones legales y reglamentarias
- O3 - Actuar con responsabilidad de lo que firma y sella
- O4 - Conducirse con dignidad de acuerdo con la investidura
- O5 - Actuar con honradez, fe y lealtad
- O6 - Generar credibilidad
- O7 - Ejercicio correcto del poder
- O8 - Búsqueda del bien común
- O9 - Evitar actos que entorpezcan la legislación

### **9.2.3 Procedimiento**

Una vez identificados los actores y puntualizados los objetivos identificados a través de un primer estudio, se realizó el análisis prospectivo MACTOR. Godet y

Meunier (2004) describen 6 etapas mediante las cuales MACTOR identifica el juego de roles de los actores, las cuales se explicarán en el siguiente apartado.

### 9.2.4 Análisis

Las etapas del sistema MACTOR (Godet) llevadas a cabo en el estudio se describirán a continuación:

**Etapas 1.** Se construyó el cuadro “Estrategias de los actores”. La información de los actores se sitúa mediante una carta de identidad, en donde se describieron los objetivos, los problemas y los medios de cada uno de los actores que intervienen en el poder legislativo.

La información de los actores se sitúa en la siguiente carta de identidad:

**Tabla 5.9 Estrategias de Actores que intervienen en el sistema legislativo**

Ac ción so bre e. + +	Legislador	Ejecutivo	Ciudadano	Investigadores	Medios de Comunicación	ONGs	Partidos políticos
L E G I S L A D O R	<p><u>Objetivo:</u> Realizar labor legislativa a través del fortalecimiento de las funciones de legislar, fiscalizar y gestionar para generar trabajo óptimo.</p> <p><u>Problemas:</u> -Priorizar intereses partidistas. -Falta de rendición de cuentas y como consecuencia sanciones por el mismo hecho. -Falta de un código de ética.</p> <p><u>Medios:</u> Concreción de negociaciones. Aprobación de leyes.</p>	<p>Analizar las propuestas de ley del ejecutivo.</p> <p>Revisar el presupuesto y la cuenta pública del ejecutivo.</p>	<p>Informar de las nuevas leyes creadas.</p> <p>Ingresar propuestas de la sociedad civil.</p>	<p>Atender las investigaciones que aporten al desarrollo legislativo del país.</p>	<p>Crear leyes que no vulneren a la sociedad civil del poder de los medios.</p>	<p>Atender los requerimientos de los grupos que representan.</p>	<p>Representa los intereses de los votantes pero también del partido que representa.</p>

E J E C U T I V O	Consensar y negociar las propuestas de ley a ser aprobadas, así como el presupuesto de la nación.	<u>Objetivo:</u> Cumplir y hacer cumplir la constitución y las leyes, dirigir la acción del gobierno.  <u>Problemas</u> Consensar diversos intereses. Problemas sociales (pobreza, inseguridad, deficiente sistema educativo.)  <u>Medios:</u> Crecimiento sostenido. -Orden social.	Atender las necesidades de los ciudadanos en todos los ámbitos, políticos, sociales, y económicos	Asignar presupuesto y apoyo para el desarrollo del conocimiento.	Monitorear que no se generen grupos monopólicos de poder que afecten a los ciudadanos.	Atender las peticiones mediante el consenso.	Consensar los intereses de los diferentes actores políticos.
C I U D A D A N O	Solicitar rendición de cuentas.  Monitorear que legisle para los intereses de los votantes.	Demandar mejor forma de vida.	<u>Objetivo:</u> Acatar las normas y participar en la vida política del país. <u>Problemas:</u> -Apatía en participación política. -Falta de interés en mantenerse informado respecto a problemas del país. <u>Medios:</u> Participación ciudadana.	Demandar difusión del conocimiento.	Demandar información objetiva.  Demandar programación de análisis que inviten a la reflexión.	Asociación para buscar solución a problemáticas sociales.	Demandar ante los partidos el interés ciudadanos.
I N V E S T I G A D O	-Apoyar las investigaciones que coadyuvan a la resolución de problemáticas sociales o institucionales del sistema de gobierno.	-Asignación de presupuesto y apoyo para la divulgación del conocimiento o hacia la sociedad.	Participación política.  Mantenerse informado.	<u>Objetivo:</u> Generar conocimiento para alcanzar una mejor forma de vida en la sociedad. <u>Problemas:</u> -Escaso número de investigador	Apoyen a la divulgación del conocimiento generado desde la investigación.	Promuevan la participación basada en el conocimiento científico.	Demandan el apoyo para el desarrollo del conocimiento que establezca una mejor forma de vida para la sociedad.

R				<p>es en el país.  -Falta de vinculación entre los investigadores, ciudadanía y gobierno.  -Ínfima asignación de presupuesto a la ciencia por parte del gobierno.  <u>Medios:</u>  -Resolución de problemas.</p>			
M E D I O S  D E  C O M U N I C A C I Ó N	Demandar protección en los intereses de los medios.	Consensar los intereses de las partes.	Conciliar equilibrio de interés.	No afectación de intereses particulares de los medios.	<u>Objetivo:</u> Informar sobre eventos que acontecen en el contexto social. <u>Problemas:</u> -Falta de objetividad en la información -Poco aporte a la educación ciudadana en temas de interés nacional. -Coalición con partidos políticos en la búsqueda de intereses particulares. <u>Medios:</u> Información que incite al análisis y reflexión.	-No afectar intereses particulares de los medios de comunicación.	Demandar respuesta de las acciones tomadas en la arena política.

ONGs	Atender las peticiones de los grupos que representan.	Apoyar a la resolución de las problemáticas sociales.	Cooperar con una participación activa.	Coadyuvar al desarrollo de las peticiones a los diferentes actores políticos.	Respeto a los intereses de sus representados.	<u>Objetivo:</u> Generar capacidad para incidir en las políticas sociales así como constituirse como un contrapeso sano y necesario del gobierno. <u>Problemas:</u> -Poca o nula participación ciudadana. <u>Medios:</u> -Negociar propuestas con los diferentes actores políticos.	Apoyo a sus demandas sociales.
PARTIDOS POLÍTICOS	Negociación en la arena política.	Negociación de los intereses diversos-	Apoyo para defender sus demandas.	Apoyo de la sociedad científica ya que les da legitimidad.	Equidad de información.	Orden social.	<u>Objetivo:</u> Representar un sector de la población con ideologías políticas similares. <u>Problema:</u> -Guerra sucia entre partidos. -Poca participación ciudadana. <u>Medios:</u> -La arena política.

Fuente: Elaboración Propia.

**Etapas 2.** Se identificaron los retos y los objetivos estratégicos asociados con los campos de batalla, así como los choques de los actores, en función de sus finalidades, proyectos y medios de acción a ellos asociados; permite revelar un cierto número de retos estratégicos sobre los que los actores tienen objetivos convergentes o divergentes.

**Tabla 6.9 Cuestiones y Objetivos de los actores que participan en el poder legislativo**

<i>Cuestiones (Campo de batalla)</i>	<i>Objetivos Relacionados</i>
E1 Los legisladores negocian políticamente con la información que ellos manejan.	O1- Mantener discreción de hechos y documentos.
E2 No cumplen en tiempo, ni en forma con lo que la ley les encomendó, ser partícipes de comisiones.	O2 - Acatar disposiciones legales y reglamentarias.
E3 Darle seguimiento a las leyes para medir su funcionalidad.	O3 - Actuar con responsabilidad de lo que firma y sella.
E4 Los pleitos públicos que se suscitan en el Congreso, así como las descalificaciones que hacen de los legisladores de otros partidos sin sustento de evidencias.	O4 - Conducirse con dignidad de acuerdo con la investidura.
E5 Votan según sus intereses, no son leales a sus votantes, no siguen los principios deontológicos.	O5 - Actuar con honradez, fe y lealtad.
E6 No realizan rendición de cuentas, no cumplen las promesas de campaña.	O6 - Generar credibilidad.
E7 Legislan en beneficio propio y de su partido.	O7 - Ejercicio correcto del poder.
E8 No tienen voluntad para legislar y mantenerse en contacto ante las necesidades de los ciudadanos.	O8 - Búsqueda del bien común.
E9 Votan en bloque, fastrack, por que el partido se los impone.	O9 - Evitar actos que entorpezcan la legislación.

Fuente: Elaboración propia.

**Etapas 3.** Se posicionó a cada actor en relación con los objetivos estratégicos y se identificaron las convergencias y divergencias (Matriz de posiciones).

Mediante la matriz de actores y objetivos (MAO) se identificará y evaluará las posibles opciones estratégicas, así como una selección coherente de objetivos y alianzas; en ella se plantearán las siguientes preguntas:

- (1) Actor i a favor del objetivo j
- (-1) Actor i en contra del objetivo j
- (0) Actor i neutral en relación al objetivo j

**Tabla 7.9 MAO (Matriz de actores por objetivos)**

Actores	O1	O2	O3	O4	O5	O6	O7	O8	O9	S +	S -
A1	0	1	-1	-1	-1	-1	-1	0	-1		
A2	1	0	-1	0	0	-1	0	0	0		
A3	0	-1	0	0	0	0	0	0	0		
A4	1	1	1	1	1	1	0	1	0		
A5	-1	-1	0	-1	-1	-1	-1	0	-1		
A6	-1	1	1	1	1	1	1	1	0		
A7	0	0	0	-1	-1	-1	-1	-1	-1		
S +											
S -											

Fuente: Elaboración Propia.

- 1 = de acuerdo
- 1 = desacuerdo
- 0 = neutro

Los resultados de la matriz MAO se determinaron sacando la moda de los datos obtenidos de los diez expertos.

**Etapa 4.** Se clasificaron los objetivos de cada actor y se evaluaron las posibles tácticas (interacción de posibles convergencias y divergencias) en términos de las prioridades de sus objetivos.

De acuerdo con Godet (2004), para poder distinguir cuáles son los factores comunes de dos actores (dos de las de la matriz MAO) que corresponden a mociones a favor de ciertos objetivos (indicados con +1) o en contra de otros (indicados con -1), el cálculo de la matriz MAO x MAO provee de dos matrices, éstas son: 1) La matriz CAA se obtiene por el producto de la matriz que retiene sólo productos escalares positivos. Esto representa también el número de objetivos respecto de los cuales los actores *i* y *j* tienen una actitud convergente, ya sea favorable o desfavorable (número de convergencia). 2) La matriz DAA se obtiene por el producto de la matriz que retiene sólo productos escalares negativos. Esto representa también el número de objetivos respecto de los cuales los actores *i* y *j* tienen una actitud divergente (número de divergencias) (p. 211).

**Tabla 8.9 CAA, matriz de convergencia de actores del sistema legislativo**

	A1	A2	A3	A4	A5	A6	A7
A1-Legislador	0	1	0	0	1	2	1
A2-Ejecutivo	1	0	3	3	2	3	1
A3-Ciudadano	2	2	0	0	1	3	2
A4-Investigador	2	2	3	0	1	3	1
A5-Medios de comunicación	1	2	3	0	0	3	1
A6-ONGs	1	1	3	0	1	0	1
A7-Partidos políticos	2	2	3	0	1	3	0
<i>Ci</i>							

Fuente: Elaboración propia.

0 = A1 no tiene medios de acción sobre A2

1= A1 puede cuestionar de forma limitada en tiempo y en espacio los procesos de operatorios de A2

2= A1 puede cuestionar los proyectos de A2

3= A1 puede cuestionar las misiones de A2

4= A1 puede cuestionar la existencia de A2

La matriz CAA obtuvo resultados sacando la moda de las diez matrices aplicadas. Como podemos apreciar, la matriz CAA indica que por cada par de actores el número de objetivos respecto de los cuales los actores se encuentran en convergencia y la matriz DAA indica por cada par de actores el número de objetivos respecto de los cuales los actores se encuentran en divergencia. La matriz CAA y DAA nos permiten obtener dos diagramas completos de convergencias y divergencias.

**Etap 5.** Se evaluaron las relaciones de poder y se formularon las recomendaciones estratégicas para cada actor, según las prioridades de los objetivos de cada actor y los recursos disponibles. Veamos el plano de influencia y dependencia de los actores:

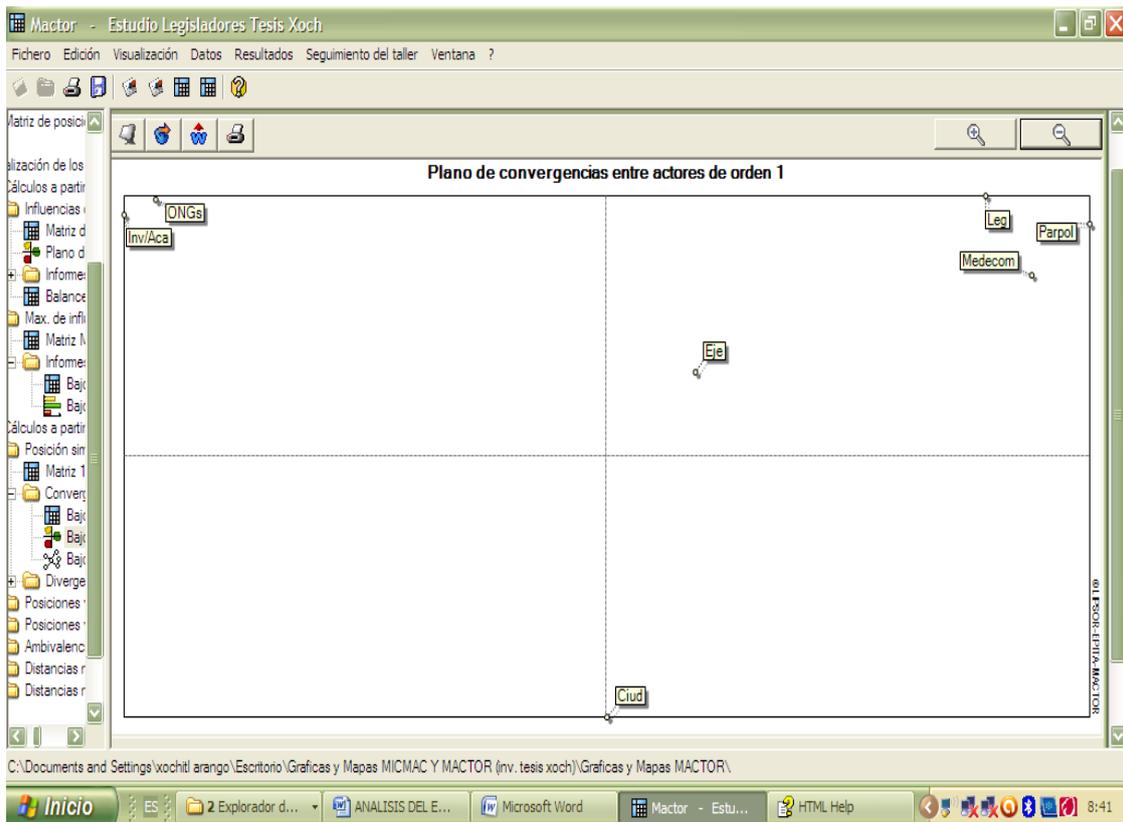
Influencia	1. ACTORES DOMINANTES	3. ACTORES DE ENLACE	
	2. AUTORES AUTÓNOMOS	4. ACTORES DOMINADOS	Dependencia

**Etap 6:** Se realizaron preguntas clave sobre el futuro y se construyeron escenarios posibles.

### 9.2.5 Resultados

La primera gráfica que arrojó el sistema MACTOR fue el plano de convergencia entre actores. Este plano muestra que cuanto más cerca estén los actores entre ellos, (frente al eje 1, el más explicativo), más importante será la intensidad de sus convergencias. Veamos la gráfica siguiente.

**Gráfica 2.9 Plano de convergencias entre actores de orden 1**

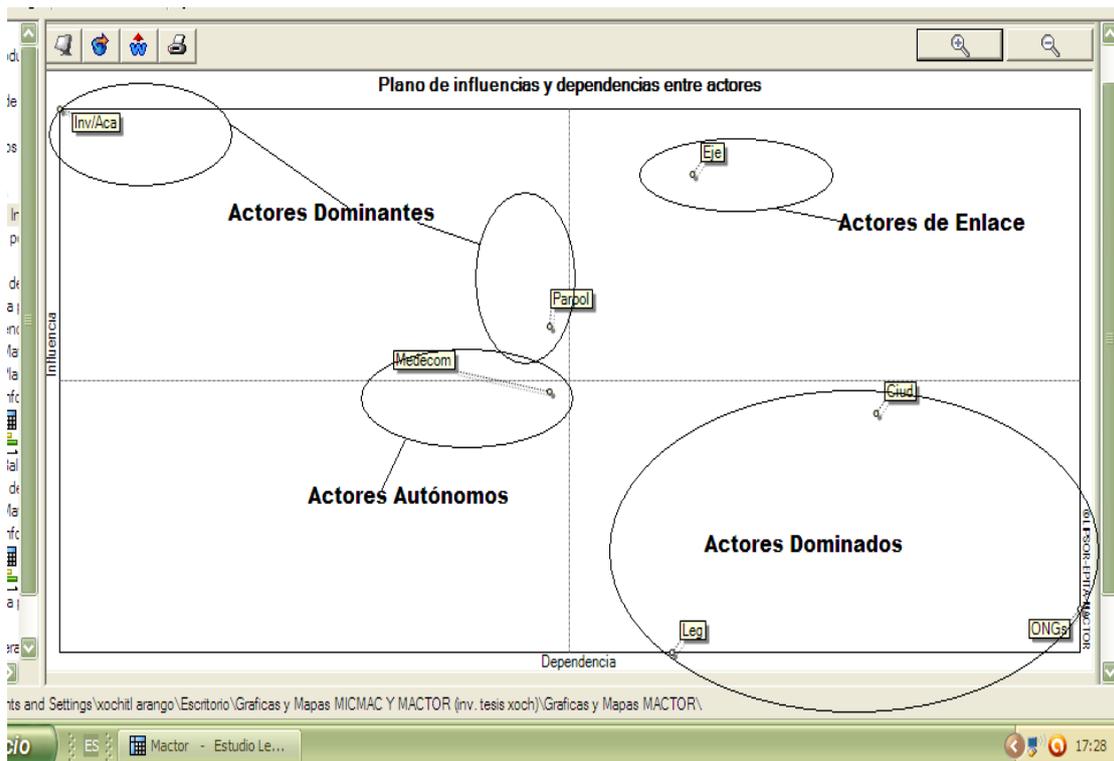


Fuente: Elaboración propia en software LIPSOR-EPITA-MACTOR.

La gráfica nos muestra la cercanía que se da entre dos grupos, por un lado la convergencia que se da entre las ONGs y los investigadores/académicos y por otro lado un grupo integrado por legisladores, partidos políticos y medios de comunicación, se ubican en una convergencia en la parte superior derecha del plano, de manera distante podemos apreciar dos actores, los cuales se encuentran alejados de los dos grupos convergidos, ellos son, el ejecutivo y los ciudadanos.

La segunda gráfica que arroja el sistema MACTOR es el plano de influencia y dependencia entre actores, en ella podemos identificar los actores que tienen un dominio mayor o menor sobre el resto de los actores. Veamos la gráfica a continuación:

Gráfica 3.9 Plano de influencia y dependencia entre actores



Fuente: Elaboración propia en software LIPSOR-EPITA-MACTOR.

De acuerdo con el plano de influencia entre actores, en la matriz de actores por actores Godet (1993) menciona:

*Actores Dominantes:* Son aquellos que tienen el poder de decidir el rumbo del proyecto; dentro de la matriz de influencia y dependencia entre actores, los actores identificados fueron:

- Inv./Aca (Investigadores / Académicos)
- ParPol (Partidos Políticos)

*Actores Autónomos:* Aquellos que presentan el proyecto con todas las especificaciones necesarias, lo defienden y apoyan, pero no toman la decisión de ejecución, en el estudio resultó:

- Medecom (Medios de Comunicación)

Actores *de Enlace*: Son los que brindan apoyo al proyecto, técnica y financieramente, pero no influyen directamente en la decisión final. Los actores resultantes fueron:

-Eje (Ejecutivo)

Actores *dominados*: Aquellos que están a la espera de la decisión.

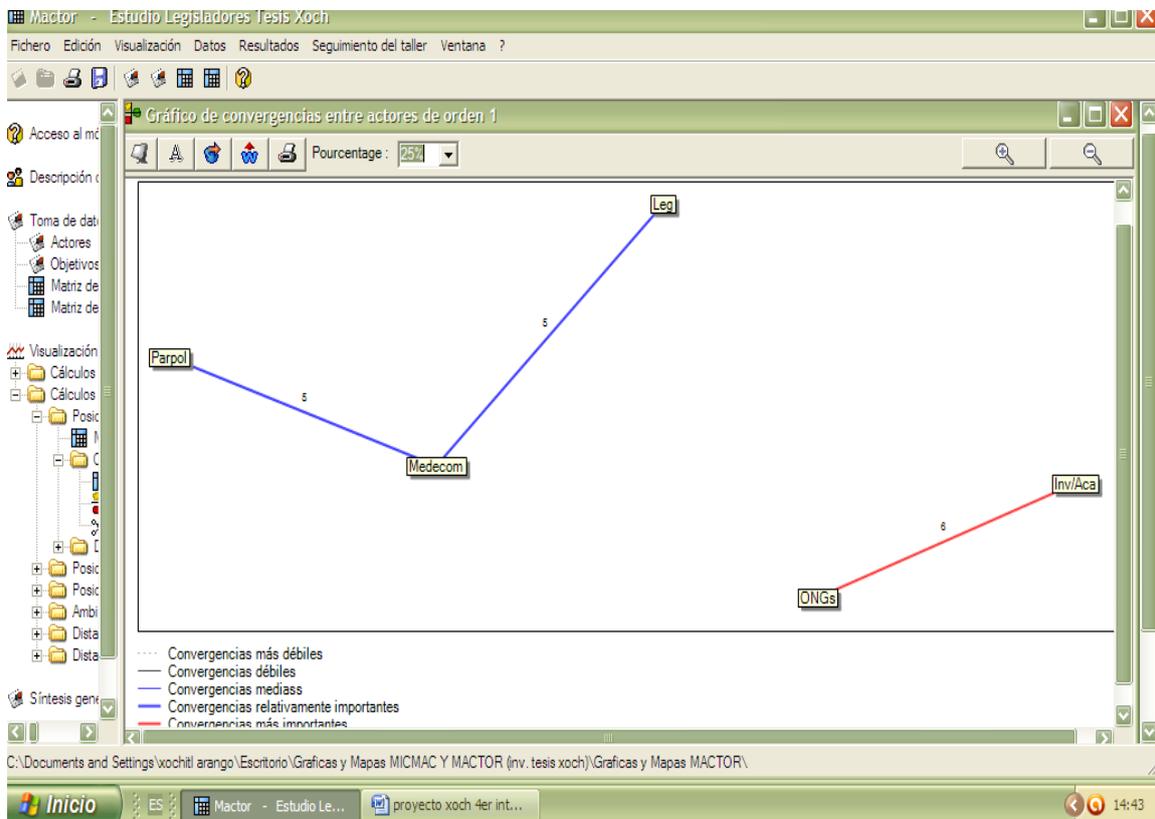
- Ciudad (Ciudadanos)

-Leg (Legisladores)

-ONGs (Organismos no gubernamentales)

La tercera gráfica que arrojó el sistema MACTOR muestra la convergencia entre actores, es decir, que un actor pesa más que otro en las relaciones de fuerza global, el objeto de esta gráfica consiste justamente en integrar el resultado de fuerza de cada actor frente a los mismos actores, la gráfica resultado se muestra a continuación.

**Gráfica 4.9 Gráfico de convergencias entre actores de orden 1**

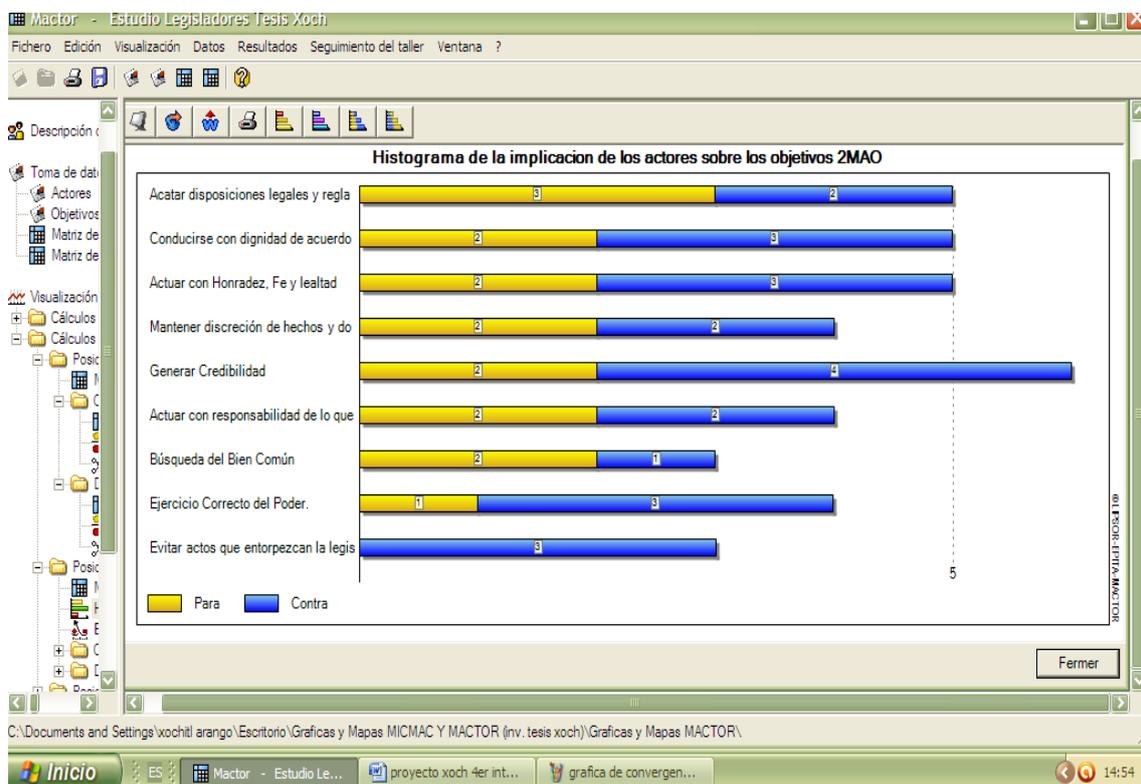


Fuente: Elaboración propia en software LIPSOR-EPITA-MACTOR

La gráfica muestra la intensidad de las alianzas que integran los actores, la convergencia relativamente importante que se da de acuerdo con los resultados entre *los partidos políticos, los medios de comunicación y los legisladores*; por otro lado, la convergencia o asociación más importante que se da es entre los *Investigadores/Académicos y los Organismos no Gubernamentales*.

Otro de los resultados del estudio es el histograma que representa la movilización de actores sobre objetivos, el cual permite identificar para cada actor, la tasa de posiciones favorables y desfavorables sobre los objetivos definidos. Véase a continuación el histograma.

**Gráfica 5.9 Histograma de la implicación de los actores sobre los objetivos**



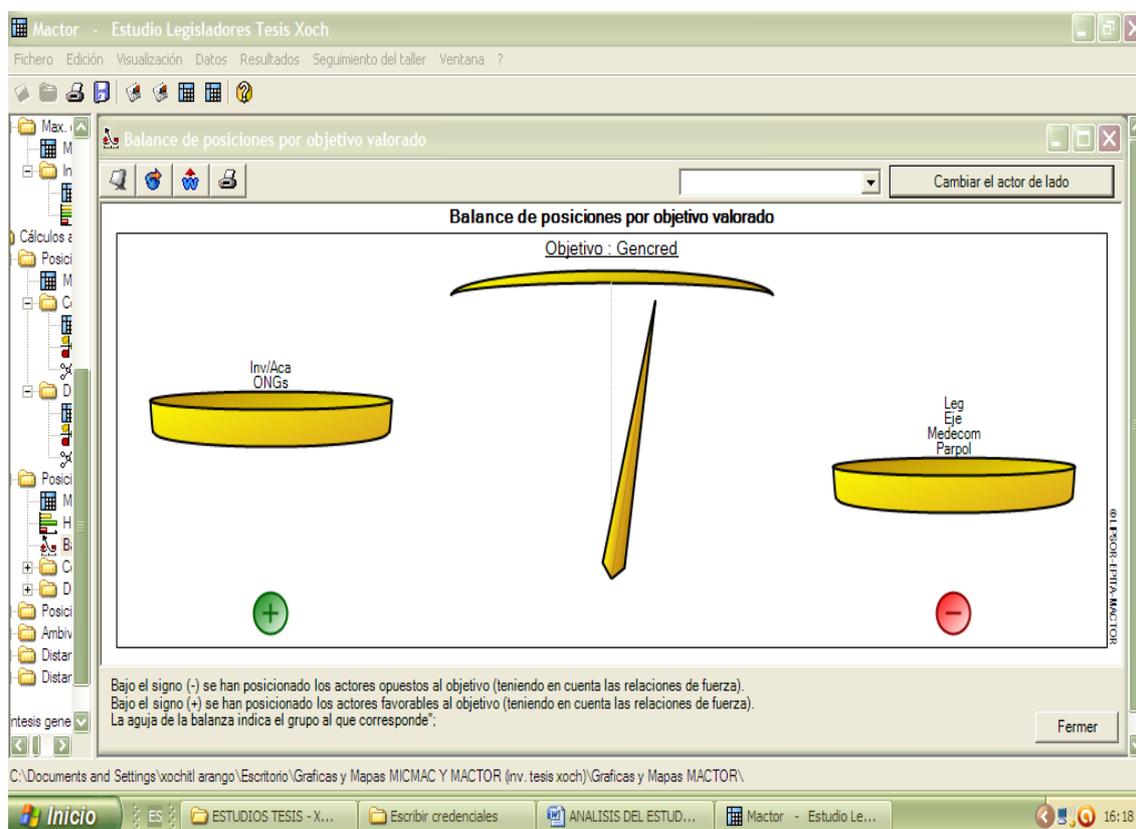
Fuente: Elaboración propia en software LIPSOR-EPITA-MACTOR

El histograma suministra dos tipos de información, una, el actor apoya los objetivos (para), y la otra, el actor mantiene una postura en contra de los objetivos (contra). En la imagen dos datos son los que llama la atención el objetivo “generar credibilidad” sobrepasa la media en *contra* del actor sobre el objetivo, y el objetivo

“evitar actos que entorpezcan la legislación” únicamente suministra una sola información que es el actor en contra de los objetivos.

Un quinto resultado emitido por MACTOR es el balance de posiciones por objeto valorado, a la izquierda están posicionados los actores favorables a la realización del objetivo, a la derecha aquellos que están en contra. Tienen la posibilidad de hacer bascular un actor en la parte adversa, a fin de evaluar los impactos sobre la tendencia general. Véase la siguiente gráfica.

**Gráfica 6.9 Balance de posiciones por objetivo valorado**

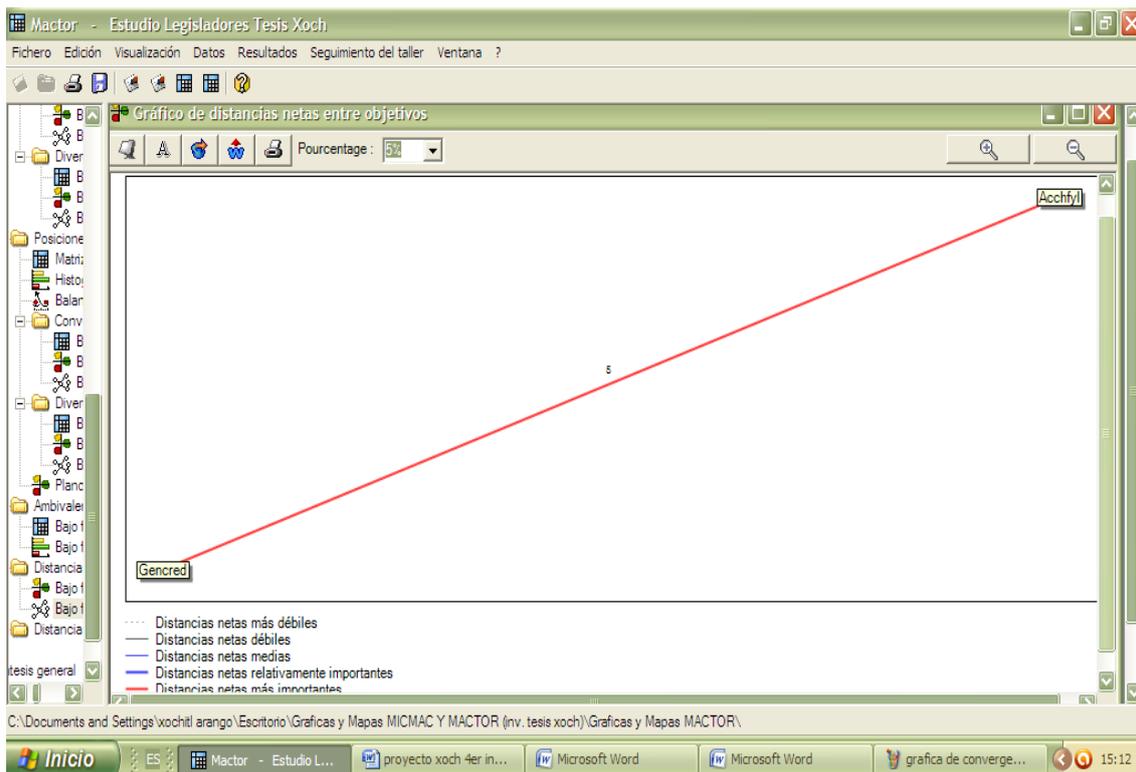


Fuente: Elaboración propia en software LIPSOR-EPITA-MACTOR

Los resultados de la gráfica muestran una tendencia negativa de los actores: legislativos, medios de comunicación, ejecutivo y partidos políticos, hacia el objetivo “generar credibilidad”, los actores antes mencionados se han posicionado como opuestos al objetivo.

Una última gráfica es la de distancias netas entre objetivos, la que permite obtener los objetivos sobre los cuales los actores están posicionados de la misma manera (en acuerdo o en desacuerdo). Cuanto más importantes sean los lazos de los objetivos, más convergerá la posición de los actores sobre esos objetivos. Véase la gráfica número 7.9.

**Gráfica 7.9 Gráficos de distancias netas entre objetivos**



Fuente: Elaboración propia en software LIPSOR-EPITA-MACTOR.

Los resultados que muestran la gráfica anterior marcan una clara distancia entre los objetivos “Generar credibilidad” y “Actuar con honradez fe y lealtad”. Como se mencionó en el párrafo anterior, el plano de distancias netas efectúa un informe sobre las relaciones de convergencia y de divergencia entre actores.

### 9.2.6 Conclusiones del segundo estudio

Podemos concluir de acuerdo con las gráficas arrojadas por el sistema MACTOR:

El primer resultado fue el plano de convergencia entre actores de orden 1, en el que se puede concretar de manera clara la formación de dos grupos convergentes y dos actores aislados, por un lado, la agrupación de investigadores/académicos con organismos no gubernamentales, buscando un sentido de separación del resto de los actores y por otro lado, otro grupo que se unifica son los legisladores, los partidos políticos y los medios de comunicación; podemos ver que este grupo es el que más actores conjunta, lo que lo lleva a tener más peso en la toma de decisiones; en forma aislada se identificó al ejecutivo y a la ciudadanía, sin embargo, de estos dos, el actor más alejado de ambos grupos es la ciudadanía, razón que nos lleva a establecer el porqué de la baja participación que tienen estos últimos dentro de la arena política.

Otra de las conclusiones del estudio es el plano de influencia y dependencia entre actores, que nos muestra la identificación de los actores dominantes, por un lado los investigadores/académicos, quienes en el plano de convergencia mantienen un distanciamiento significativo de la ciudadanía y son dominantes de sus propios actos; sin embargo, no se visualiza de manera significativa el impacto que generan en la sociedad a la que pertenecen, a diferencia del otro actor dominante que son los partidos políticos, quienes dejan muy claro el nivel de influencia que establecen sobre los legisladores; lo podemos ver en las acciones que realizan cuando se someten a votaciones en el pleno. Los actores autónomos fueron los medios de comunicación, quienes defienden los proyectos e influyen de manera importante en la toma de decisiones, pero no son quienes deciden al final del proceso. Para ejemplificar lo anterior, nos remontaremos a la llamada *Ley Televisa*, la cual imponía ciertas limitaciones a los medios de comunicación, fundamentalmente las televisoras más grandes del país; la presión que ejercieron éstas hasta el último momento para que no pasara la ley, atrajo la atención de los diferentes actores políticos, pero quienes decidieron finalmente fueron los legisladores, quienes aprobaron dicha ley (Ley Televisa, encrucijada de la SCJN, La Jornada, 23 de Mayo 2007).

Dentro de los actores dominados se identificaron tres, investigadores/académicos, ONGs y legisladores, este último llama la atención ya que el dominio no es del resto de los actores sino del grado de dominio que reciben de los

partidos políticos a los cuales pertenecen, dichos actores se encuentran a la espera de la decisión de la línea que les marque su partido militante, las ONGs y los investigadores/académicos son los otros dos actores dominados ya que no participan de manera conjunta en la toma de decisiones. El actor enlace que se identificó fue el ejecutivo quien apoya financieramente pero no tiene injerencia en la decisión final.

A manera de conclusión podemos decir que, existe una distancia significativa entre “los ciudadanos” y “el legislativo”, este distanciamiento es evidenciado a través del marco teórico por medio de índices de percepción mediante encuestas que aplican algunas organismos como la página de Transparencia México, los índices de Governance Matters, encuesta Mitofsky, en donde la percepción que tienen los ciudadanos de los servidores públicos con un alto nivel de desaprobación se da fundamentalmente en los legisladores (diputados). Es por ello que se requiere buscar herramientas que coadyuven a elevar el trabajo y como consecuencia la credibilidad de los legisladores, como lo aquí propuesto.

Otro de los hallazgos encontrados es, la mayor intensidad de convergencia que se da entre los actores “investigadores/docentes y los organismos no gubernamentales”, por lo que el estar lejos del ejercicio del poder y mantener un objetivo en común (estar alejados de las acciones políticas) los mantiene alejados del resto de los actores que también mantienen una convergencia relativamente importante, estos actores son “Partidos Políticos, Medios y Legisladores”. Lo anterior nos muestra la falta de participación política de los ciudadanos, los cuales al estar alejados del resto de los actores (legisladores, partidos políticos y medios), mantienen un distanciamiento que vulnera la relación de cordialidad y negociación entre estos actores, esto los lleva a no tener una marcada presencia dentro de la arena parlamentaria.

Los resultados mostrados en el histograma nos llevan a concluir que el objetivo menos apoyado es, ejercicio correcto del poder, en su mayoría los objetivos mantienen un nivel bajo de apoyo, excepto dos que son, “búsqueda del bien común” y “acatar disposiciones legales y reglamentarias”, son los dos que mantienen una posición a favor de los objetivos, lo que nos lleva a reflexionar que si se implementara una norma

como el código de ética, qué tan dispuestos estarían los legisladores a acatar dicha norma, ya que acatar disposiciones legales no fue relativamente apoyada. Es decir, que los servidores públicos, específicamente los legisladores siguen normas restrictivas, pero cuando la toma de decisiones lleva al servidor a una elección personal, ésta no necesariamente se genera como dice Kant mediante actos desinteresados, se da una contraposición en su actuar, ya que los servidores deben accionar en función de intereses comunes de la sociedad o el sector que representan y no en beneficio propio (Espindola, 2009).

Los objetivos más distantes son: generar credibilidad y actuar con honradez, fe y lealtad. Estos objetivos están íntimamente vinculados a la ética del servidor público, recordemos que H. Simon en su postura teórica de la *utilidad subjetiva*, establece que, el decisor racional elige entre unas alternativas que le vienen dadas, aquel curso de acción que le produce una mayor satisfacción, sin embargo, en toda la variedad de acciones a las cuales se somete el decisor, al final de la toma de decisión no necesariamente elegirá la óptima, ni eliminará aquella que le provoque un impacto negativo, de tal manera que cuando un legislador es sometido a una decisión partidista se aleja del compromiso que lo mantiene ligado con la ciudadanía, lo que ante la sociedad se convierte en un actuar fuera de la honradez, fe y lealtad a quienes lo eligieron y como consecuencia de esta acción no se generará credibilidad en ellos.

En relación a la primera hipótesis, la cual dice que el objetivo que impacta al resto de los objetivos es generar credibilidad, los resultados arrojados por el sistema establecen que la hipótesis es aceptada, tal como se puede ver en los resultados de la gráfica balance de posiciones por objetivo valorado, la cual muestra a la variable credibilidad como el objetivo más renuente a ser seguido por los actores políticos (legisladores), renuencia que se fundamenta por anteponer intereses partidistas sobre los intereses de los ciudadanos.

La segunda hipótesis dice que el actor que más impacta sobre el resto de los actores son los medios de comunicación; dicha hipótesis fue rechazada, ya que los resultados del plano de influencia y dependencia entre actores, nos muestra que los

actores dominantes son los partidos políticos y los investigadores/académicos. Al respecto, tal como nos dice Mojica, el poder es como un juego de ajedrez:

cuando un actor influye sobre otro, automáticamente se pone en evidencia una relación de fuerzas, pero es muy difícil que esta confrontación se lleve a cabo únicamente entre dos actores, porque tanto uno como el otro tiene aliados que no aparecen gratuitamente, sino que se sienten solidarios en la medida en que ven comprometidos sus intereses (Marinez, 2004, p. 12).

Es por lo anterior que podemos concluir, que como resultado del segundo estudio se identificaron los objetivos y actores así como la interacción entre ellos, una vez identificado que para que se “genere credibilidad” en los legisladores se debe trabajar en el objetivo “Actuar con honradez fe y lealtad” elemento que se encuentra como una de las variables fundamentales a integrar un código de ética.

Podemos ver que la complejidad en la que interactúan los actores vinculados al sistema legislativo se genera en función de intereses que no precisamente están en la misma vertiente del interés ciudadano, sino que van en función de los intereses personales y partidistas, lo que mantiene un distanciamiento entre la ciudadanía y los legisladores. Dado dicho distanciamiento, nos da la posibilidad de buscar escenarios posibles que mantengan una cercanía entre estos dos actores políticos.

La participación política de la ciudadanía es un factor apremiante que los legisladores deben impulsar con el objetivo de educar a la sociedad en formar parte de la toma de decisiones del rumbo que llevará el gobierno del país al cual pertenecen.

### **9.3 ESTUDIO TERCERO. MÍNIMOS CUADRADOS PARCIALES (PLS). TÉCNICA BASADA EN EL MODELADO DE ECUACIONES ESTRUCTURALES.**

El objetivo de este tercer estudio es, identificar la relación así como la significancia que mantiene cada constructo de manera individual y en relación con los otros, a través de una investigación cuantitativa.

El diseño de la investigación del tercer estudio consiste en aplicar un cuestionario a la fuente más importante de la información, es decir, los legisladores, del Estado de Nuevo León, así como los expertos de una de las Instituciones de educación pública superior del Estado de Nuevo León la Universidad Autónoma de Nuevo León. El diseño de la investigación es *transeccional – correlacional-causal*, debido a que la relación entre las variables es de causa efecto.

Los planteamientos establecidos a través del marco teórico nos permiten definir la siguiente pregunta de investigación:

¿La implementación de un código de ética es un coadyuvante al trabajo legislativo de los diputados en el Congreso del Estado de Nuevo León?

Los objetivos planteados son los siguientes:

- Obj. 1 Validar si la ausencia de un código de ética provoca la omisión legislativa.
- Obj. 2 Validar si la ausencia de rendición de cuentas se debe a la falta de un Código de ética.
- Obj. 3 Evaluar si la profesionalización de los diputados coadyuva a respetar y seguir un Código de ética.
- Obj. 4 Verificar si las acciones legislativas se ven favorecidas por una correcta toma de decisiones a partir de que el legislador se rija por un código de ética.

Las hipótesis planteadas para la tercera investigación establecen lo siguiente:

- H1 La falta de un código de ética que guíe a los legisladores propicia la omisión legislativa.
- H2 La falta de un código de ética limita la rendición de cuentas de los legisladores (diputados).
- H3 La falta de un código de ética limita la profesionalización de los diputados.
- H4 La toma de decisiones legislativa es favorable a los ciudadanos cuando el legislador se rige bajo un código de ética.

En las hipótesis que la presente investigación sustenta se considera que, la implementación de un código de ética coadyuva a crear condiciones favorables para el

desarrollo del trabajo legislativo, así como también a ordenar la conducta de los legisladores, dentro de un marco ético de valores.

En este tercer estudio a partir del marco teórico se identificaron las siguientes variables:

Variables Independientes

- Rendición de cuentas
- Omisión
- Profesionalización
- Toma de decisiones

Es importante mencionar que la variable dependiente se construyó con la propuesta del primer estudio, es decir con el análisis estructural MICMAC.

Variable dependiente

- Código de ética

### **9.3.1 Sujetos**

Los participantes que intervinieron en el estudio fueron treinta elementos, quince de ellos fueron ex-legisladoras (es) del Estado de Nuevo León y quince expertos en el sistema legislativo, investigadores de la facultad de Derecho y Criminología y de la facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública, dichos expertos debían tener conocimiento en el sistema parlamentario mexicano. Respecto a los legisladores, se determinó que los participantes debían ser ex diputadas (os), debido a que el haber sido parte de una legislatura les permitía contar con la experiencia para dar su punto de vista respecto a la investigación. Las y los ex legisladores, así como los expertos académicos fueron el grupo de control, los sujetos participantes cuentan con una edad que promediaba entre los 29 y 65 años de edad, de los ex legisladores cuatro eran del género femenino y once eran del género masculino; respecto a los expertos académicos, los números fueron similares, cuatro mujeres y once hombres.

### 9.3.2 Instrumento

Para el presente estudio se creó un instrumento *ex profeso*, dicho instrumento está constituido de cinco constructos (Profesionalización, Código de Ética, Rendición de Cuentas, Omisión y Toma de Decisiones), dos secciones complementarias, cuatro preguntas abiertas y cinco preguntas sobre aspectos socio demográficos. El instrumento cuenta con veintisiete preguntas de medición de escala Likert, las cuales se aplicaron a las y los ex parlamentarios del Estado de Nuevo León y expertos.

#### Procedimiento de validación del instrumento

Previo a la aplicación final del cuestionario a los legisladores, se realizó un cálculo para determinar el tamaño de la muestra a ser aplicado en el proceso de validación del instrumento; veamos a continuación:

Aplicación de fórmula para calcular tamaño muestra de atributo para la validación del instrumento.

Criterios		
P =	50 %	Porcentaje del evento de interés
Q =	50 %	Complemento a 100 %
N =	42	Tamaño de la población
e =	20 %	Error tolerable en porcentaje
Confianza =	90 %	Expectativa que sea una de los 95 de /
Área =	100 0.95 Área acumulada	Intervalos que estiman correctamente
Z =	1.644853627	Parámetro de Gauss equivalente al área
Núm. =	NPQ = 10.5	Cálculo intermedio
Denom1=	$N (e/z)_2 = 0.620947$	
Denom2 =	PQ = 0.25	
n=	$NPQ / (N (e/z)_2 + PQ)$	
Muestra calculada	n =	<b>12</b>

Fuente: elaboración propia con sistema Excel.

Como se puede apreciar en el recuadro anterior, el número de muestra calculada fue de doce participantes, este número de expertos contestaron el instrumento para su validación. Este tipo de encuestas pretende ser validada mediante el sistema de validez de contenido, con el objetivo de tener confiabilidad en el instrumento.

El instrumento se validó de forma empírica a través de un análisis de validez de contenido mediante dos fases, la primera de *concordancia* y la segunda de *relevancia*. Para ello se utilizaron dos tipos de fuentes de información: fuentes documentales, en las cuales se utilizaron documentos teóricos relacionados con la responsabilidad de los legisladores. Otra fuente de obtención de información fue la aplicación de un cuestionario a los expertos parlamentarios.

Previo a la validez de contenido del instrumento mediante la concordancia y relevancia se realizó la prueba de validez de la muestra aplicada a expertos y legisladores, la cual se describe a continuación.

El tipo de muestra fue no probabilístico, debido a que las y los legisladores, y las y los expertos se seleccionaron de forma directa. El Congreso del Estado de Nuevo León cuenta con un total de 42 legisladores, por lo que tratando de darle validez a la muestra, se buscó un margen de 95 % de confianza; en razón de esto se aplicaron quince cuestionarios a los legisladores del Congreso local del Estado de Nuevo León y quince cuestionarios a expertos.

El formulario de la aplicación de la muestra se consideró en función del total de legisladores; veamos el formato:

Aplicación de fórmula para calcular tamaño muestral de atributo

P =	50%		Criterios	Porcentaje del evento de interés
Q =	50%			Complemento a 100%
N =	42			Tamaño de la población
e =	20%			Error tolerable en porcentaje estimado
Confianza=	95%			Expectativa que sea una de los 95 de / 100.
Área=	0.975	Área acumulada.		Intervalos que estiman correctamente
Z =	1.9599639 85			Parámetro de Gauss equivalente al Área
Núm. =	NPQ =	10.5		Cálculo intermedios
Denom1 =	$N(e/z)^2 =$	0.43733		
Denom2 =	PQ =	0.25		
$n = NPQ / (N(e/z)^2 + PQ)$				
Muestra calculada n=			<b>15</b>	

Fuente: elaboración propia con sistema Excel.

Los pasos a seguir para la validación de contenido del cuestionario con escala Likert que se aplicó a los legisladores fueron los siguientes:

Paso 1. Se elaboraron 55 ítems como propuestas generadas para cumplir con el objetivo del estudio. Después de la elaboración de los 55 ítems, éstos se sometieron a la opinión de cinco expertos, ya que ellos son quienes estudian y conocen lo relativo a sistema legislativo; en dicho proceso se eliminaron 23 ítems, posteriormente el estudio se llevó a cabo en dos etapas.

Los ítems propuestos fueron los siguientes:

1. La omisión legislativa es un acto personal.
2. ¿Piensa que primero es la profesionalización, después la implementación de un código de ética?
3. El primer paso para implementar un código de ética es que los legisladores cuenten con profesionalización.
4. La implementación de un código de ética permitiría a los ciudadanos evaluar la conducta de los legisladores.
5. ¿Considera usted que existe actualmente un adecuado sistema de rendición de cuentas para los diputados?

6. ¿Estaría de acuerdo y votaría por la rendición de cuentas periódica de los legisladores?
7. La omisión es una forma de conducta inapropiada del legislador.
8. La omisión en que incurre un legislador impacta la eficacia del trabajo legislativo.
9. La agenda partidista se determina por la dirigencia.
10. ¿La toma de decisiones sobre los asuntos parlamentarios está determinada por las dirigencias partidistas?
11. ¿Considera que la reelección favorece la eficacia legislativa?
12. ¿Cree que la omisión se genera porque en México no existe la rendición de cuentas legislativa?
13. La profesionalización genera el desarrollo de competencias que mejoran la eficacia en los legisladores.
14. ¿Cree que la profesionalización genera trabajo parlamentario eficaz?
15. ¿Considera que existe una relación entre en Código de Ética y toma de decisión legislativa?
16. ¿Considera que para tener rendición de cuentas se debe tener reelección?
17. ¿Está de acuerdo en que la Democracia Representativa requiere de la profesionalización de los legisladores?
18. ¿Usted votaría por la implementación de un Código de ética para legisladores?
19. ¿Considera que la implementación de un código de ética conlleva a la rendición de cuentas?
20. La profesionalización de los legisladores requiere el establecimiento de un sistema de evaluación y de objetivos de desempeño.
21. ¿Cree que los observatorios ciudadanos ayudarían a la rendición de cuentas?
22. La omisión es una forma de corrupción.
23. ¿Está de acuerdo con la reelección legislativa?
24. ¿Cree que los problemas inmediatos por resolver se deben basar en parámetros de medición de importancia?

25. ¿Cree que la omisión legislativa se da porque en México no existe la reelección de legisladores?
26. ¿Está de acuerdo en que se mida el desempeño de los legisladores a través de un Código de Ética?
27. ¿Está de acuerdo con la evaluación legislativa?
28. ¿Está de acuerdo en el uso de prórrogas legislativas cuando el asunto no se resuelve en periodo ordinario?
29. La omisión se practica porque los legisladores no cuentan con una norma de conducta.
30. Con un código de ética se controla de manera más transparente la actuación de los legisladores.
31. La existencia de un código de ética ayuda al desarrollo de la profesionalización de los legisladores.
32. La ineficacia productiva del legislativo es producto de la falta de mecanismos de rendición de cuentas.
33. La rendición de cuentas es un factor fundamental para el desarrollo de la democracia.
34. Cuando una propuesta de ley no se resuelve en periodo ordinario, un recurso para obtener más tiempo es la prórroga, ¿está de acuerdo con ella?
35. ¿Podría pensarse que para darle paso a la rendición de cuentas, primero se debe contar con un Código de Ética?
36. ¿Usted de manera personal realizó investigación antes de priorizar los problemas que entraban a comisión?
37. ¿Considera que la falta de profesionalización en los parlamentarios generaría trabajo ineficiente?
38. ¿Las leyes votadas en el congreso se deciden de manera partidista?
39. La omisión legislativa puede desamparar a los ciudadanos por falta de leyes que los protejan.
40. ¿Es factible establecer que la evaluación legislativa, evita la creación de leyes inoperantes?
41. ¿Usted considera que para seguir un Código de ética se requiere de la profesionalización?

42. ¿Cree que si se cuenta con un Código de ética en el parlamento disminuirá la omisión legislativa?
43. ¿Considera adecuado medir la eficiencia y eficacia de los legisladores?
44. La profesionalización en los legisladores genera trabajo parlamentario eficaz.
45. La publicación del Código de ética legislativo favorece la adecuada conducta de los legisladores entre la sociedad.
46. La omisión legislativa es del conocimiento de la bancada del partido.
47. La parálisis legislativa es un tipo de omisión.
48. ¿Considera usted que la implementación del Código de ética es importante para mejorar la imagen legislativa?
49. La eficacia legislativa se vería beneficiada mediante un sistema de evaluación y sanción.
50. La omisión legislativa es determinada por los dirigentes partidistas.
51. La omisión legislativa es tolerada por los partidos políticos representados en el congreso.
52. ¿Considera que la toma de decisión es coadyuvante cuando se cuenta con un código de ética?
53. ¿La profesionalización mejoraría el funcionamiento de la democracia representativa?
54. La agenda de las comisiones se determina con fundamento en una previa investigación sobre la magnitud del problema.
55. Cuando existe un código de ética, las decisiones legislativas (votación) tienen mayor legitimidad.

Después de la elaboración de los 55 ítems, los ítems se sometieron a la opinión de cinco expertos, en dicho proceso se eliminaron 23 ítems, para ello el estudio se llevó a cabo en dos etapas:

1) clasificación de los ítems en función de las diferentes fases que se siguieron. En esta etapa 5 expertos recibieron la definición del atributo que se deseaba, medir la distribución de las facetas y un ejemplo de ítems para cada faceta. Los expertos

clasificaron los Ítems en una de las facetas o la categoría no aplicable para aquellas que no podían adecuarse a ninguna faceta; los Ítems se presentaron en forma aleatoria y sin clasificar, quedando los resultados de los juicios emitidos por los expertos sobre el contenido de los Ítems de la escala, como a continuación se muestra en el siguiente cuadro.

*1era Fase del estudio (agrupar los Ítems en cada constructo)*

Lista y definición de constructos

Variable	Definición	Ítems
<i>Código de Ética</i>	Conjunto de enunciados que regulan el comportamiento de las personas dentro de una empresa u organización (Elaboración propia)	
<i>Omisión</i>	Abstención de hacer o decir, flojedad o descuido del que está encargado de un asunto (Báez, 2009).	
<i>Rendición de cuentas</i>	Hacer responder a los servidores públicos del Estado por las acciones que hagan o dejen de hacer en calidad de funcionarios e imponer las consecuencias de éstas (Elaboración propia).	
<i>Profesionalización</i>	Proceso de desarrollo de habilidades, conocimiento, destreza y actitudes personales relacionadas con el desempeño de un puesto laboral, los cuales pueden ser medibles (Elaboración propia).	
<i>Toma de decisiones</i>	Acciones realizadas por el legislador como representante ciudadano (Elaboración propia).	

De los 32 ítems que quedaron, los cinco expertos los agruparon de acuerdo con la definición proporcionada, en el recuadro superior colocaron únicamente el número del ítems que ellos consideraban estaba dentro de la definición.

La segunda etapa.

2) valoración de su grado de relevancia, los enunciados que superaron la valoración por los cinco expertos, quienes clasificaron los Ítems según las categorías – muy relevante, algo relevante, irrelevante – dichos Ítems fueron valorados con 3, 2 y 1, para cada Ítem se calculó la media y se mantuvo en la escala aquellos que presentaron una

media superior a 2.5, con esto se garantizó un nivel adecuado de relevancia y al mismo tiempo, un acuerdo entre los expertos; en esta fase se eliminaron Ítems.

Por último, se realizó un análisis de la consistencia interna de los Ítems, esto es, después de haberse realizado la depuración de los enunciados, se aplicó una muestra para ser analizada en el paquete SPSS. Las fases de la segunda etapa fueron:

*2da Fase del estudio (evaluar el grado de relevancia de los Ítems)*

Primer Paso: ordenar de 1 a 4 los Ítems en grado de relevancia, en donde **1 es no relevante, 2 es irrelevante, 3 es algo relevante y 4 es muy relevante.**

Constructo	Definición	Relevancia del Ítems
<i>Código de Ética</i>	Norma que regula el comportamiento de las personas dentro de una empresa u organización (Elaboración propia)	<p>-¿Considera usted que la implementación del código de ética es importante para mejorar la imagen legislativa? _____</p> <p>-La implementación de un código de ética permitiría a los ciudadanos evaluar la conducta de los legisladores. _____</p> <p>-¿La existencia de un código de ética ayuda al desarrollo de la profesionalización de los legisladores? _____</p> <p>- La publicación del código de ética legislativo favorece la adecuada conducta de los legisladores ante la sociedad. _____</p> <p>-Con un código de ética se controla de manera más transparente la actuación de los legisladores. _____</p>
Omisión	Abstención de hacer o decir, flojedad o descuido del que está encargado de un asunto (Báez, 2009).	<p>-El código de ética parlamentario disminuirá la omisión legislativa. _____</p> <p>- La omisión legislativa es tolerada por los partidos políticos representados en el congreso. _____</p> <p>-La omisión en que incurre un legislador impacta la eficacia del trabajo legislativo. _____</p> <p>-La omisión es una forma de conducta inapropiada del legislador. _____</p> <p>-La omisión legislativa es determinada por los dirigentes partidistas. _____</p>
<i>Rendición de cuentas</i>	Hacer responder a los servidores públicos del Estado por las acciones que hagan o dejen de hacer en calidad de funcionarios (Elaboración propia).	<p>-¿Considera usted que existe actualmente un adecuado sistema de rendición de cuentas para los diputados? _____</p> <p>-La rendición de cuentas es un factor fundamental para el desarrollo de la democracia. _____</p> <p>-¿Estaría de acuerdo y votaría por la rendición de cuentas periódica de los legisladores? _____</p> <p>- La eficacia legislativa se vería beneficiada mediante un sistema de evaluación y sanción. _____</p> <p>-La ineficacia productiva del legislador es producto de la falta de mecanismos de rendición de cuentas. _____</p>
	Proceso de desarrollo de habilidades,	<p>-El primer paso para implementar un código de ética es que los legisladores cuenten con profesionalización _____</p> <p>-¿Está de acuerdo en que la Democracia Representativa _____</p>

<i>Profesionalización</i>	conocimiento, destreza y actitudes personales relacionadas con el desempeño de su puesto laboral, las cuales pueden ser medibles (Elaboración propia).	requiere de la profesionalización de los legisladores? _____ -La profesionalización genera el desarrollo de competencias que mejoran la eficacia en los legisladores. _____ -La profesionalización de los legisladores requiere el establecimiento de un sistema de evaluación y de objetivos de desempeño. _____ -La profesionalización de los legisladores genera trabajo parlamentario eficaz. _____ -La profesionalización mejoraría el funcionamiento de la democracia representativa. _____
<i>Toma de decisiones</i>	Acciones realizadas por el legislador como representante ciudadano (Elaboración propia).	-La toma de decisiones sobre los asuntos parlamentarios está determinada por las dirigencias partidistas. _____ -Cuando existe un código de ética, las decisiones legislativas (votación) tienen mayor legitimidad. _____ -Cuando una propuesta de ley no se resuelve en periodo ordinario, un recurso para obtener más tiempo es la prórroga, ¿está de acuerdo con ella? _____ -La agenda de las comisiones se determina con fundamento en una previa investigación sobre la magnitud del problema. _____ -La agenda partidista se determina por la dirigencia. _____

Una vez ordenados los ítems por los cinco expertos, se procedió a su aplicación para medir su grado de confiabilidad a través del sistema Alfa de Cronbach. La estimación de confiabilidad del instrumento de investigación que se aplicó a los legisladores del estado de Nuevo León, fue con el objetivo de medir la relevancia de los constructos: profesionalización, código de ética, rendición de cuentas, omisión y toma de decisiones, y cómo éstos influyen en relación al código de ética para legisladores.

A continuación veremos cada uno de los constructos con los resultados que arrojó el estudio que se le aplicó a 6 expertos para medir la fiabilidad del instrumento mediante el Alfa de Cronbach:

Constructo Profesionalización	.858
Constructo Código de ética	.816
Constructo Rendición de Cuentas	.778
Constructo Omisión	.716
Constructo Toma de Decisiones	.777

### 9.3.3 Procedimiento

Para la aplicación del instrumento en primera instancia se intentó aplicar vía electrónica, una vez localizados los correos electrónicos de los y las legisladoras de la legislatura LXXII (septuagésima segunda legislatura) en el Congreso local, sin embargo la respuesta vía electrónica fue nula, por lo que se decidió seguir la técnica bola de nieve, una vez contactado un legislador, ya que los mismos legisladores sugirieron a otros para establecer la conexión con otros diputados, algunos otros se contactaron al momento en que los ex legisladores asistían a la Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública a realizar actividades como conferencias, pláticas y asesorías a proyectos de la propia institución, momento en que se aprovechó la oportunidad para establecer contacto con ellos. La aplicación del instrumento a los expertos se realizó en los espacios académicos de la respectiva facultad, la recolección de los datos se llevó a cabo durante tres meses.

Una vez aplicado el instrumento, con el objetivo de medir el grado de fiabilidad de la escala código de ética, se realizó un análisis de Alfa de Cronbach. El instrumento consta de 35 reactivos de los cuales 27 son de escala Likert y 8 preguntas abiertas. La muestra fue de 30 sujetos, 15 ex legisladoras (es) y 15 expertas (os). El análisis de los 27 ítems de que se compone la primera parte del instrumento mostró un puntaje de .876 en su totalidad, lo cual muestra que el instrumento tiene una fiabilidad aceptable, como se puede ver en el siguiente recuadro.

Alfa de Cronbach	N de elementos
.876	27

Los análisis del alfa de Cronbach por cada uno de los constructos de que consta el instrumento obtuvieron un puntaje de fiabilidad aceptable, excepto los constructos rendición de cuentas con un puntaje de .65 y toma de decisiones .61 con una fiabilidad media, veamos a continuación el cuadro.

## Cronbachs Alpha

	<b>Cronbachs Alpha</b>
<b>Cód. Éti</b>	0,797786
<b>Omisión</b>	0,719423
<b>Prof.</b>	0,742411
<b>Rend de C</b>	0,656532
<b>Tom. de D</b>	0,617455

Para llevar a cabo la obtención de la información de las preguntas 28, 29, 30 y 31 se realizó un análisis de contenido, concluyendo de la siguiente manera:

Con el objetivo de identificar las respuestas más recurrentes a la pregunta número 28, desde su opinión ¿A qué se debe que el Congreso local no cuente con un Código de ética? Se realizó un análisis de contenido a dicha pregunta, los resultados encontrados fueron 3 categorías, la primera con un total de 17 respuestas se etiquetó como “No existe voluntad política”, una segunda categoría encontrada con una cantidad de 4 respuestas, la etiqueta fue “No es prioridad política”, en la tercera categoría se englobó a otros con 9 respuestas, entre ellas fueron, “todo cuenta con un Código de ética, el congreso también”, “incongruencia de contar con un Código de ética en un poder legítimamente constituido”, “no existe reelección y no pueden ser castigados con el voto”, “por falta de responsabilidad”, “por conveniencia de los partidos políticos”.

En la pregunta número 29, se identificaron 3 categorías, la pregunta mencionaba “¿le gustaría agregar algo respecto al Código de ética”? Las respuestas mencionadas en primer orden fue “No contestó” con 10 menciones, seguida de “es necesario un código de ética” con 11 menciones y “Otras” con 9 menciones, tales respuestas incluían, “que fuera permanente en cada legislatura”, “sería complicado abarcar toda la realidad legislativa”, “el código de ética contendrá imperativos y prohibiciones pero su vigencia dependerá de la sociedad informada”, “que se contemplen sanciones”, “gasto mínimo para legisladores, poner atención a quien lo ejecuta” etc.

En la pregunta número 30, los resultados encontrados fueron, 6 categorías, la primera hace alusión a 5 menciones, por lo que se etiquetó como “El Código de ética es impostergable”, la segunda mención se etiquetó con el nombre de “Hace falta sanción” con 6 menciones, la tercera etiquetada fue “Ya existen normas de rendición de cuentas” con 4 menciones, en una cuarta etiqueta “Debe existir una norma que los obligue” con 3 menciones, en una quinta mención se encontró “Falta reelección” con 3 menciones, por último la categoría que se englobó fue “Otras” con 9 menciones, en ellas se mencionó: no contestó, es una simulación, que se rindan cuentas por periodo de seis meses.

Los resultados encontrados en el análisis de contenido de la pregunta 31 nos muestran que las profesiones más recurrentes de los ex legisladores (as) y los expertos son las siguientes: Con 8 menciones “Académico Universitario”, con 7 menciones “Abogados”, con 4 menciones “Politólogo”, con 4 menciones “Otras” (Arquitecto, Comunicólogo, Ingeniero químico y Político”, con 3 menciones “Profesor”, y empatada con 2 menciones “Veterinario” y “Nivel técnico”.

### **9.3.4 Análisis**

#### **Calidad de los datos**

Para el tercer estudio de la tesis, se llevó a cabo un proceso de calidad y refinamiento de grupo de datos, realizándose un índice para la confirmación de linealidad, normalidad univariante y normalidad multivariable, homocedasticidad y multicolinealidad.

En el caso de la normalidad univariante se determina la prueba de normalidad en cada constructo, se puede utilizar la gráfica P-P visual para este propósito.

En el caso de la normalidad multivariable la significancia estadística de las estimaciones muestrales no depende únicamente del tamaño de muestra y del procedimiento de selección muestral. También afecta la normalidad multivariable. Su existencia es imprescindible para garantizar que los valores críticos que determinan la significancia de cada coeficiente, y la del modelo en conjunto sean correctos.

A continuación se presentarán las **pruebas de normalidad univariante** de datos para la comprobación de linealidad.

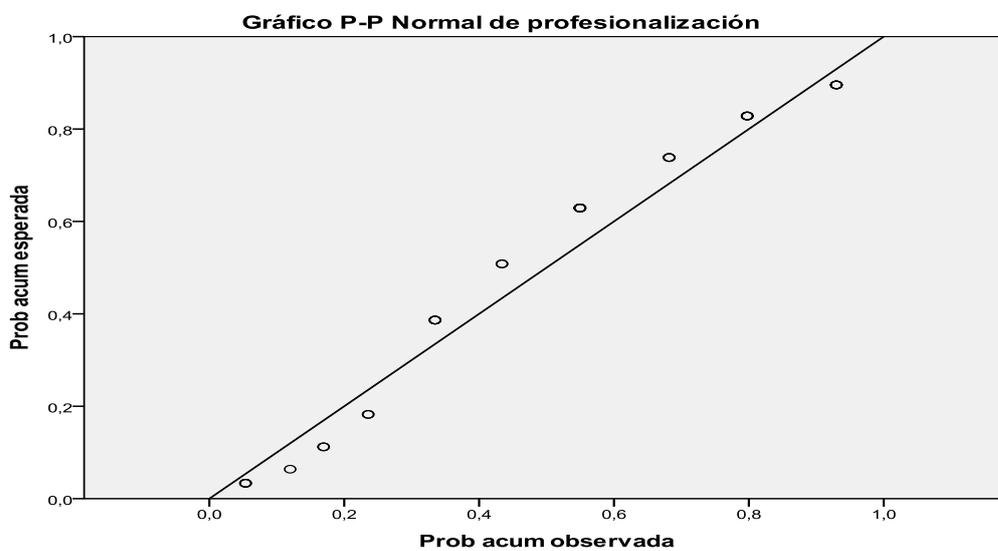
Supuestos:

Ho: Los datos son normales

Ha: Los datos no son normales

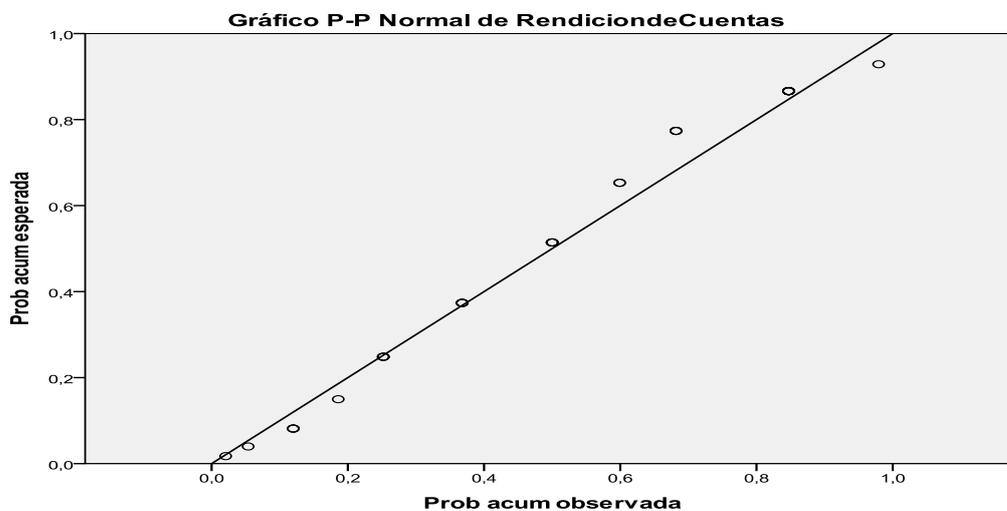
Si p value mayor a .05 No podemos rechazar la hipótesis nula, por lo tanto los datos presentan normalidad.

**Figura 5.9 Prueba de normalidad variable profesionalización**



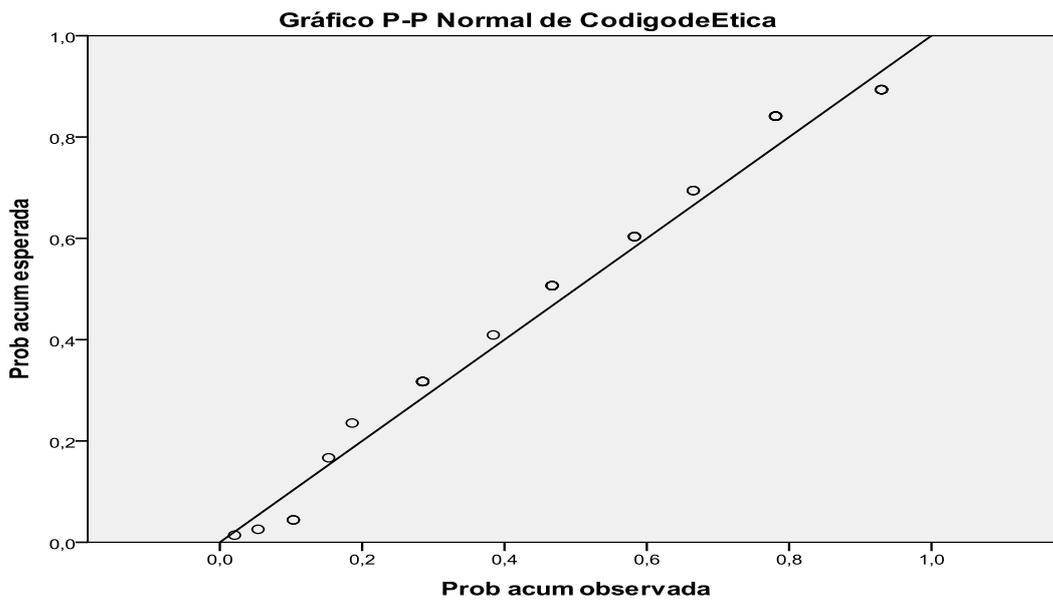
Fuente: Elaboración propia con el sistema SPSS.

**Figura 6.9 Prueba de normalidad variable Rendición de cuentas**



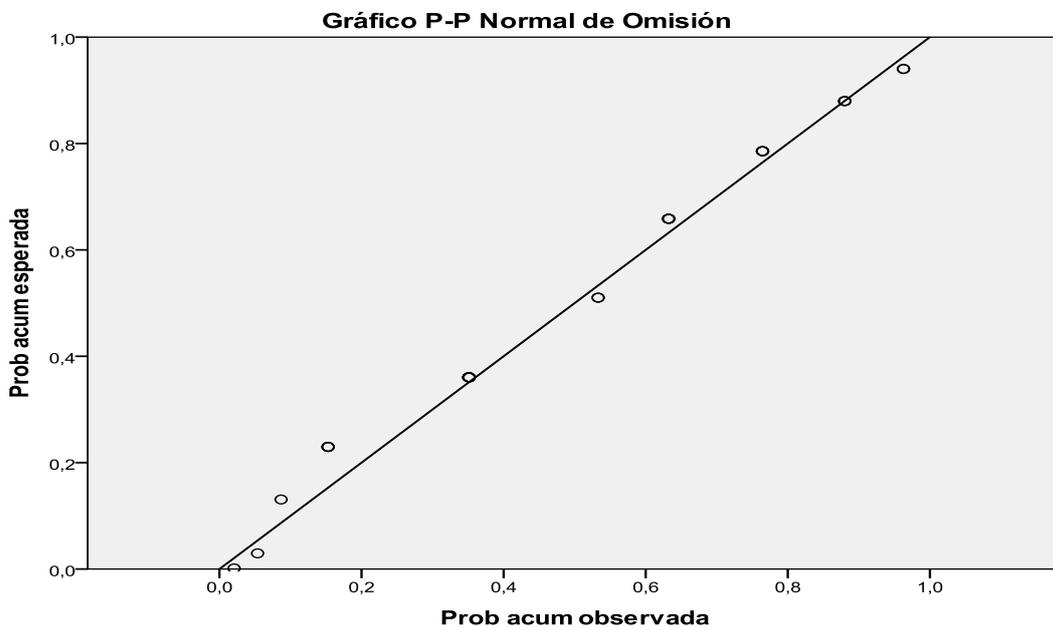
Fuente: Elaboración propia con el sistema SPSS.

**Figura 7.9 Prueba de normalidad variable Código de ética**



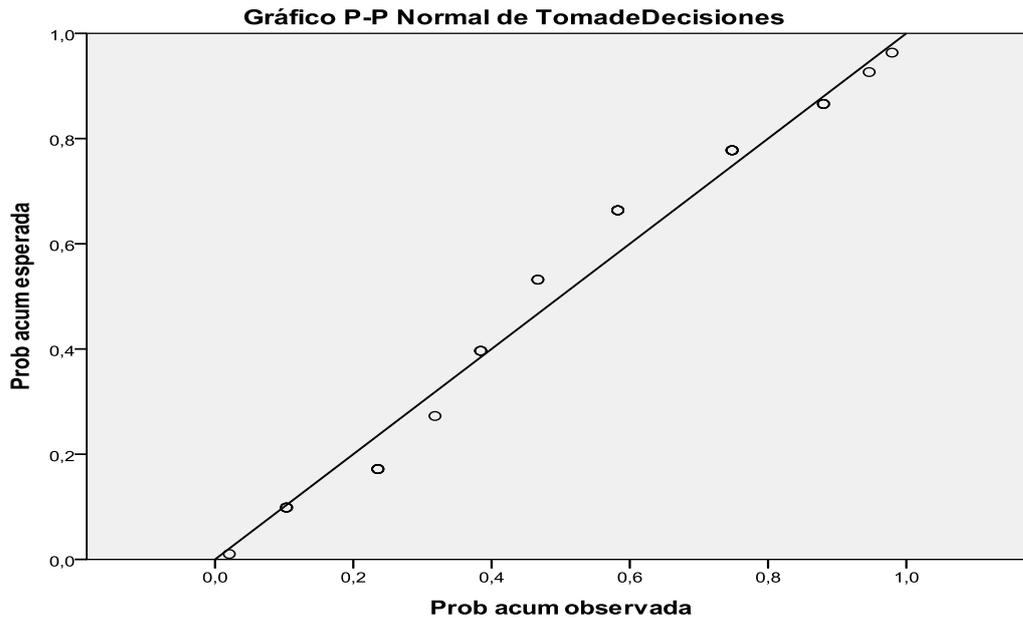
Fuente: Elaboración propia con el sistema SPSS.

**Figura 8.9 Prueba de normalidad variable Omisión**



Fuente: Elaboración propia con el sistema SPSS.

**Figura 9.9 Prueba de normalidad variable Toma de Decisiones**



Fuente: Elaboración propia con el sistema SPSS.

La prueba de normalidad nos muestra que los valores de cada grupo tienen una distribución normal, se confirma que existe linealidad y normalidad en los datos, VISUAL y TEST, ya que las pruebas salieron positivas.

En lo referente a la prueba de normalidad multivariable, el requisito es que todas las variables – constructos dependientes sean normales. Requisito que se cumple y también se comprueba con la prueba de Kolmogorov Smirnov.

La segunda prueba de normalidad fue realizada, y para esta prueba de datos se utilizó el test de Kolmogorov Smirnov con el uso del software SPSS, esta prueba es necesaria porque se van a combinar las varianzas internas de cada grupo, como se muestra en la siguiente tabla.

**Tabla 9.9 Prueba de homocedasticidad Kolmogorov Smirnov para una muestra**

**Prueba de Kolmogorov-Smirnov para una muestra**

		Profe.	Cod de Etica	Rend de Cuentas	Omisión	Tom de Decisiones
	N	30	30	30	30	30
Parámetros normales <sup>a,b</sup>	Media	4,19	3,99	3,98	3,64	3,26
	Desviación típica	,647	,814	,699	,871	,974
Diferencia más extrema:	Absoluta	,162	,141	,140	,160	,164
	Positiva	,105	,106	,100	,140	,128
	Negativa	-,162	-,141	-,140	-,160	-,164
<b>Z de Kolmogorov-Smirnov</b>		<b>,890</b>	<b>,774</b>	<b>,769</b>	<b>,879</b>	<b>,896</b>
Sig. asintót. (bilateral)		,407	,587	,596	,423	,398

Fuente: Elaboración propia con sistema SPSS

a. La distribución de contraste es la Normal.

b. Se han calculado a partir de los datos

En conclusión, significa que de todos los valores del error se obtendría una distribución aproximadamente normal.

Para la prueba de homocedasticidad, de igual forma se cumple con este supuesto utilizando pruebas de varianzas con el estadístico F. A continuación se presentan los resultados.

$$H_0: \alpha^2 A = \alpha^2 \beta$$

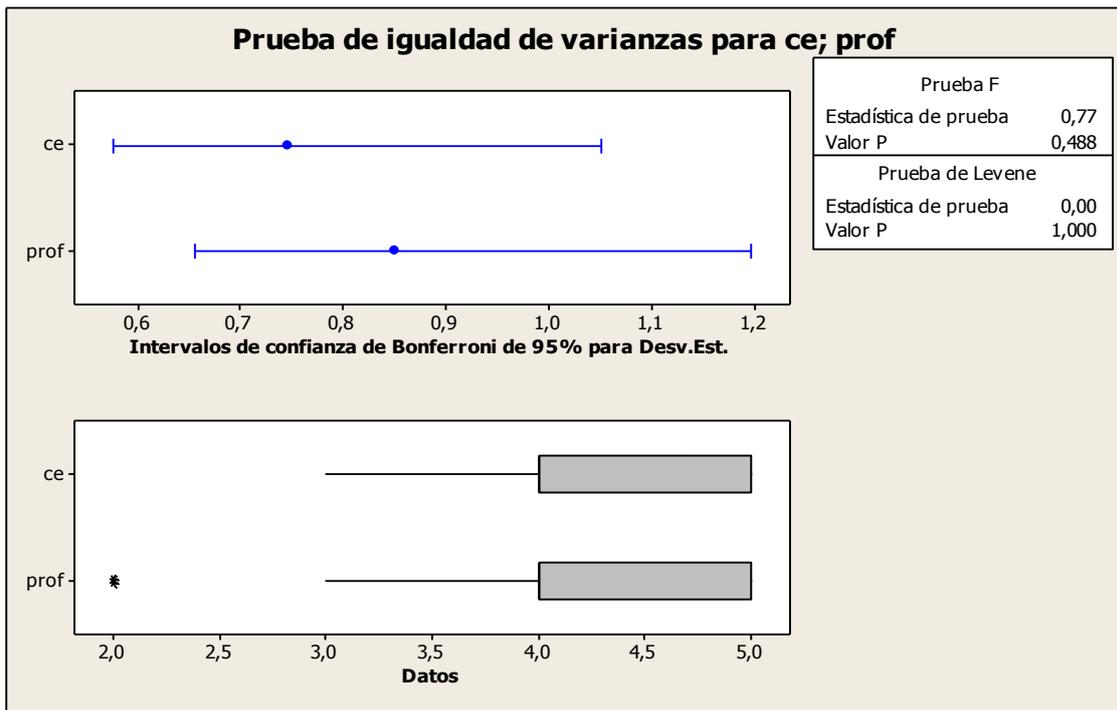
$$H_a: \alpha^2 A \neq \alpha^2 \beta$$

Si P value  $\geq$  .05 no podemos rechazar la  $H_0$

Si no cumple, no se da la condición de homocedasticidad pues  $P < .001$

Las pruebas de igualdad de varianza se exponen en las siguientes gráficas.

**Gráfica 8.9 prueba de igualdad de varianza para Código de ética y profesionalización**



Fuente: Elaboración propia con el programa Minitab.

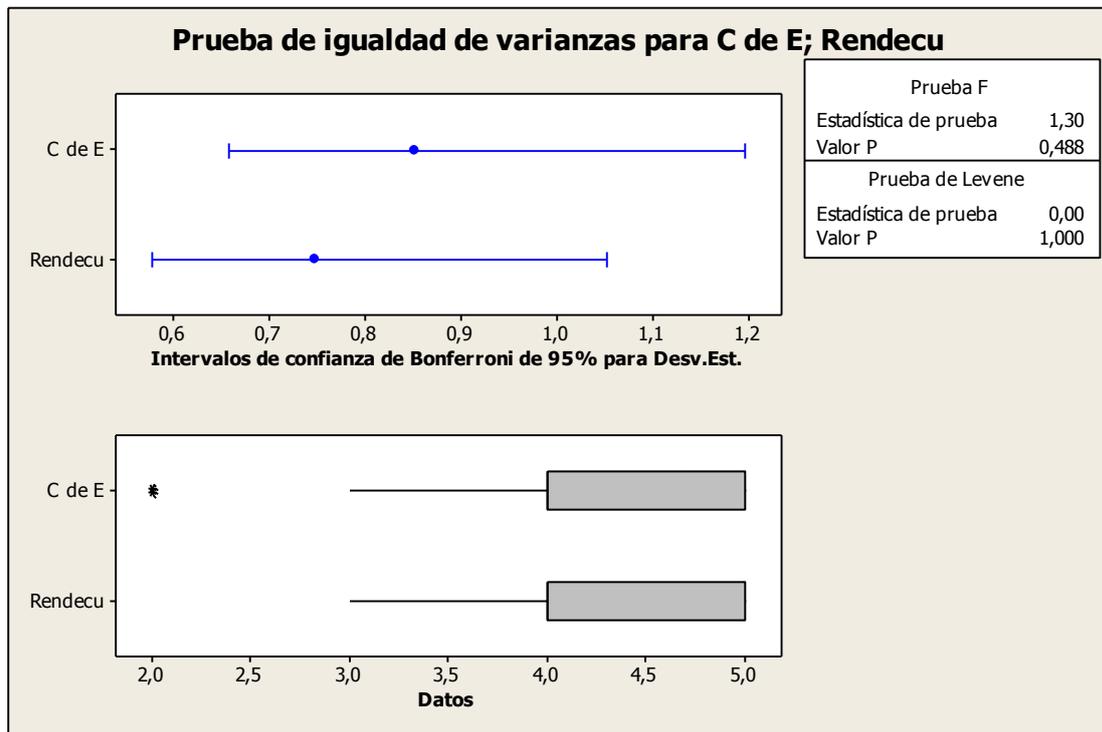
**Prueba de varianzas iguales: Prof, Cód. De et**

Intervalos de confianza de Bonferroni de 95% para desviaciones estándares

	N	Inferior	Desv.Est.	Superior
Prof.	30	0,576319	0,746640	1,05019
C de E	30	0,656322	0,850287	1,19597

Prueba F (distribución normal)  
 Estadística de prueba = 0,77; valor p = 0,488  
 Prueba de Levene (cualquier distribución continua)  
 Estadística de prueba = 0,00; valor p = 1,000

**Gráfica 9.9 prueba de igualdad de varianza para Código de ética y rendición de cuentas**



Fuente: Elaboración propia con el programa Minitab.

### Prueba de varianzas iguales: C de E; Rendecu

Intervalos de confianza de Bonferroni de 95% para desviaciones estándares

N Inferior Desv.Est. Superior

C de E 30 0,656322 0,850287 1,19597

Rendecu 30 0,576319 0,746640 1,05019

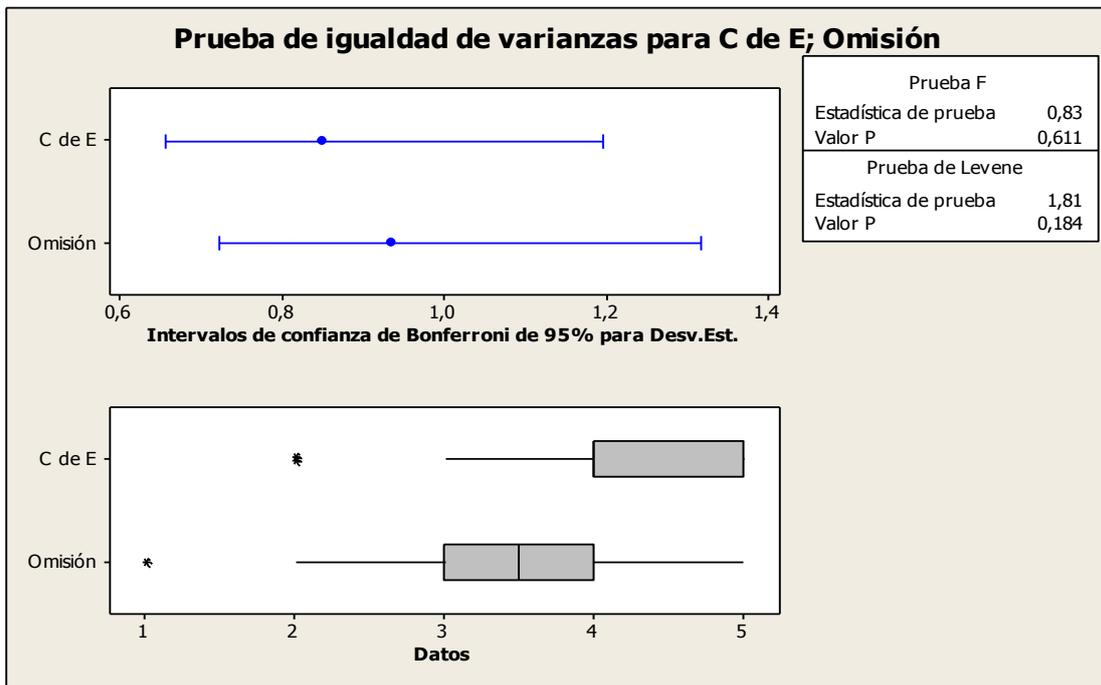
Prueba F (distribución normal)

Estadística de prueba = 1,30; valor p = 0,488

Prueba de Levene (cualquier distribución continua)

Estadística de prueba = 0,00; valor p = 1,000

**Gráfica 10.9 prueba de igualdad de varianza para Código de ética y omisión**



Fuente: Elaboración propia con el programa Minitab.

### Prueba de varianzas iguales: C de E; Omisión

Intervalos de confianza de Bonferroni de 95% para desviaciones estándares

N Inferior Desv.Est. Superior

C de E 30 0,656322 0,850287 1,19597

Omisión 30 0,721912 0,935261 1,31549

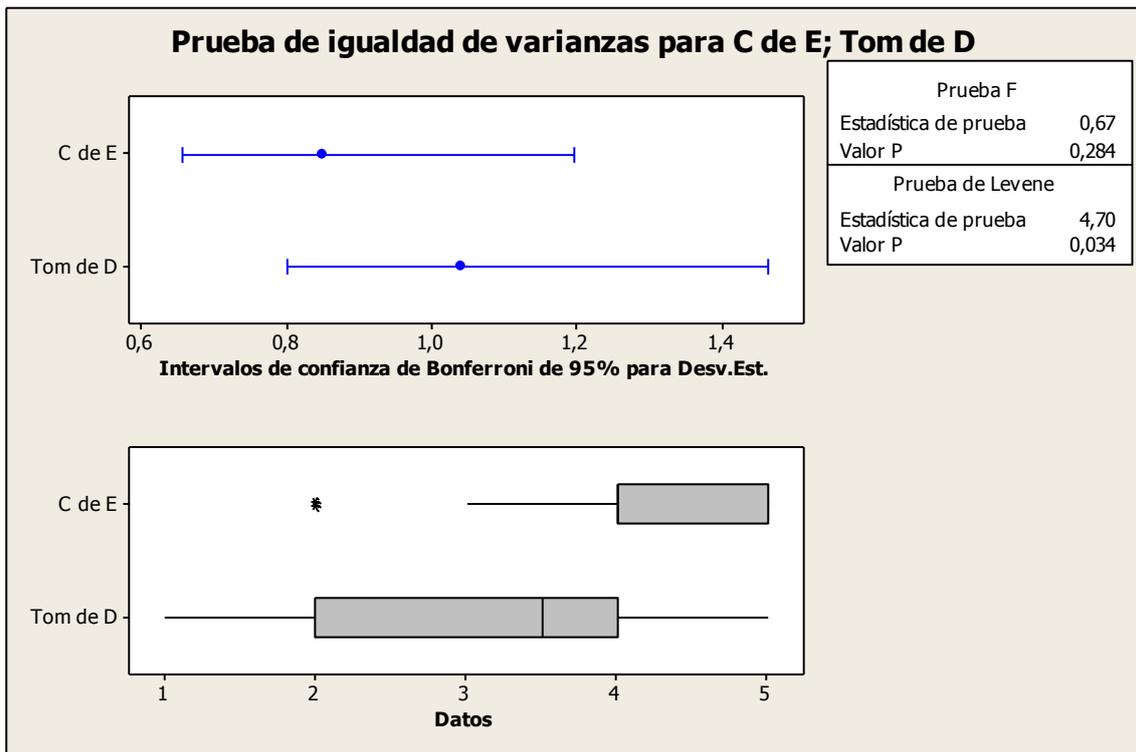
Prueba F (distribución normal)

Estadística de prueba = 0,83; valor p = 0,611

Prueba de Levene (cualquier distribución continua)

Estadística de prueba = 1,81; valor p = 0,184

**Gráfica 11.9 prueba de igualdad de varianza para Código de ética y toma de decisiones**



Fuente: Elaboración propia con el programa Minitab.

### Prueba de varianzas iguales: C de E; Tom de D

Intervalos de confianza de Bonferroni de 95% para desviaciones estándares

N Inferior Desv.Est. Superior

C de E 30 0,656322 0,85029 1,19597

Tom de D 30 0,802762 1,04000 1,46282

Prueba F (distribución normal)

Estadística de prueba = 0,67; valor p = 0,284

Prueba de Levene (cualquier distribución continua)

Estadística de prueba = 4,70; valor p = 0,034

En resumen, si se cumple con el supuesto de la homocedasticidad, en estadística se dice que un modelo presenta homocedasticidad cuando la varianza del error de la variable endógena se mantiene a lo largo de las observaciones. En otras

palabras, la varianza de los errores es constante. La residual debe ser la misma para todos los valores de Y. Cuando éste es el caso, decimos que la diferencia exhibe Homocedasticidad. Los residuos deben seguir la distribución normal con media 0. Un residuo es la diferencia entre el valor real de Y y el valor pronosticado de Y. Los residuales deben ser de aproximadamente una distribución normal. Histogramas y gráficas de tallo y hojas son útiles y son una opción en el control de este requisito.

La multicolinealidad se da cuando las variables independientes (x) están relacionadas. Las variables relacionadas independientes hacen que sea difícil hacer inferencias sobre los coeficientes de regresión individual (inclinaciones) y sus efectos individuales sobre la variable dependiente (Y). Sin embargo, las variables relacionadas independientes no afectan la capacidad de una ecuación estructural para predecir la variable dependiente (Y).

***Prueba de multicolinealidad***, para esta prueba de datos se realizó la prueba en SPSS verificando los *VIFs* (*Variance Inflation factor*) o *FIV*, tal como lo muestra la siguiente tabla.

**Tabla 10.9 Prueba de multicolinealidad verificada por VIFs**

Modelo	Coeficientes <sup>a</sup>						Estadísticos de colinealidad	
	Coeficientes no estandarizados		Coeficientes tipificados	t	Sig.	Tolerancia	FIV	
	B	Error típ.	Beta					
(Constante)	-,408	,587		-,696	,493			
profesionalización	,663	,177	,528	3,751	,001	,529	1,889	
RendiciondeCuentas	-,087	,165	-,074	-,526	,604	,522	1,916	
Omisión	,428	,117	,458	3,659	,001	,667	1,499	
TomadeDecisiones	,124	,089	,148	1,393	,176	,926	1,080	

Fuente: Elaboración propia con sistema SPSS.

a. Variable dependiente: CodigodeEtica

En la prueba anterior, se confirma la existencia de multicolinealidad entre las variables. Los valores FIV no deben de estar más allá de 4 (Garza, 2010). Algunos autores mencionan que un FIV mayor que 10 es considerada insatisfactoria, lo que indica que la variable independiente debería ser descartada del análisis.

Las variables profesionalización y omisión son significativas y mantienen relación en el modelo, por lo que podemos concretar que a mayor profesionalización menor omisión, por otro lado en la rendición de cuentas no se identificó ninguna relación en el modelo.

#### VARIANCE INFLATION FACTOR

$$VIF = \frac{1}{1 - R_j^2}$$

Otra suposición acerca del análisis estructural multivariable es la independencia de los residuales. Es decir que cuando residuos se correlacionan, nos referimos a esta condición como auto correlación y ésta ocurre cuando los datos se recopilan durante un periodo de tiempo.

Para la verificación de independencia de los residuales, ésta se llevó a cabo mediante la estadística Durbin-Watson; la estadística de este nombre busca la auto correlación de primer orden, los valores no deben ser menor de 1.59 y 1.76 para una significancia de 0.05.

La suposición acerca del análisis de ecuaciones estructurales y regresión multivariable es que los residuos sucesivos deben ser independientes.

Cuando residuos sucesivos se correlacionan nos referimos a esta condición como Auto correlación. Auto correlación frecuentemente ocurre cuando los datos se recopilan durante un periodo de tiempo.

**Tabla 11.9 resumen del modelo<sup>b</sup>**

Resumen del modelo <sup>b</sup>					
Modelo	R	R cuadrado	R cuadrado corregida	Error típ. de la estimación	Durbin-Watson
1	,859 <sup>a</sup>	,738	,696	,448	1,924

Fuente: Elaboración propia con sistema SPSS.

a. Variables predictoras: (Constante), TomadeDecisiones, RendiciondeCuentas, Omisión, profesionalización

b. Variable dependiente: Código de ética

Como se puede ver en los datos, el estudio cuenta con la independencia requerida para el análisis por parte del grupo de datos, es decir que no existe multicolinealidad, el estadístico tiene buenas propiedades para el modelo.

**Tabla 12.9 resumen del modelo ANOVA<sup>b</sup>**

		ANOVA <sup>b</sup>				
Modelo		Suma de cuadrados	Gl	Media cuadrática	F	Sig.
1	Regresión	14,171	4	3,543	17,628	,000 <sup>a</sup>
	Residual	5,024	25	,201		
	Total	19,195	29			

Fuente: Elaboración propia con sistema SPSS.

a. Variables predictoras: (Constante), TomadeDecisiones, RendiciondeCuentas, Omisión, profesionalización

b. Variable dependiente: Código de ética

La ANOVA es significativa ya que se cumple con los parámetros.

**Tabla 13.9 De correlaciones**

		Correlaciones				
		Profesion alización	Códigode Ética	Rendición deCuenta s	Omisión	TomadeD ecisiones
Profesionalización	Correlación de Pearson	1	,746*	,655**	,509**	,228
	Sig. (bilateral)		,000	,000	,004	,225
	N	30	30	30	30	30
CódigodeÉtica	Correlación de Pearson	,746*	1	,542*	,723*	,361
	Sig. (bilateral)	,000		,002	,000	,050
	N	30	30	30	30	30
RendicióndeCuentas	Correlación de Pearson	,655**	,542*	1	,523*	,212
	Sig. (bilateral)	,000	,002		,003	,260
	N	30	30	30	30	30
Omisión	Correlación de Pearson	,509**	,723*	,523*	1	,237
	Sig. (bilateral)	,004	,000	,003		,206
	N	30	30	30	30	30
TomadeDecisiones	Correlación de Pearson	,228	,361	,212	,237	1
	Sig. (bilateral)	,225	,050	,260	,206	
	N	30	30	30	30	30

Fuente: Elaboración propia con sistema SPSS.

\*\* . La correlación es significativa al nivel 0,01 (bilateral).

\* . La correlación es significante al nivel 0,05 (bilateral).

En términos generales, el coeficiente de correlación cuando tome valores cercanos al 1, la correlación positiva es fuerte y directa, y será más fuerte cuanto más se aproxime al valor de  $r$  a 1, con lo cual la validez y confiabilidad es mayor.

Como se puede apreciar en el cuadro anterior, las variables que no mantienen correlación con ninguna de las otras es toma de decisiones, seguida de omisión, ésta se correlaciona sólo con Código de ética de manera significativa.

Concretando, la variable que más se correlaciona con el resto de las variables es Código de ética, lo cual mantiene una significancia con la creación de variables para un Código de ética propuesto en el primer estudio.

## FIABILIDAD

**Tabla 14.9 Medidas simétricas de código de ética y profesionalización**

		Medidas simétricas			
		Valor	Error típ. asint. <sup>a</sup>	T aproximada <sup>b</sup>	Sig. aproximada
Nominal por nominal	Phi	1,770			,622
	V de Cramer	,590			,622
Intervalo por intervalo	R de Pearson	,746	,086	5,928	,000 <sup>c</sup>
Ordinal por ordinal	Correlación de Spearman	,701	,107	5,206	,000 <sup>c</sup>
Medida de acuerdo	Kappa	,158	,078	2,860	,004
N de casos válidos		30			

Fuente: Elaboración propia con sistema SPSS.

- a. Asumiendo la hipótesis alternativa.
- b. Empleando el error típico asintótico basado en la hipótesis nula.
- c. Basada en la aproximación normal.

**Tabla 15.9 Medidas simétricas de Código de ética y rendición de cuentas**

		Medidas simétricas			
		Valor	Error típ. asint. <sup>a</sup>	T aproximada <sup>b</sup>	Sig. aproximada
Nominal por nominal	Phi	2,201			,014
	V de Cramer	,696			,014
Intervalo por intervalo	R de Pearson	,542	,124	3,414	,002 <sup>c</sup>
Ordinal por ordinal	Correlación de Spearman	,501	,138	3,064	,005 <sup>c</sup>
Medida de acuerdo	Kappa	,011	,028	,464	,643
N de casos válidos		30			

Fuente: Elaboración propia con sistema SPSS.

- a. Asumiendo la hipótesis alternativa.
- b. Empleando el error típico asintótico basado en la hipótesis nula.
- c. Basada en la aproximación normal.

**Tabla 16.9 Medidas simétricas de Código de ética y omisión**

		Medidas simétricas			
		Valor	Error típ. asint. <sup>a</sup>	T aproximada <sup>b</sup>	Sig. aproximada
Nominal por nominal	Phi	2,028			,049
	V de Cramer	,676			,049
Intervalo por intervalo	R de Pearson	,723	,068	5,542	,000 <sup>c</sup>
Ordinal por ordinal	Correlación de Spearman	,779	,076	6,582	,000 <sup>c</sup>
Medida de acuerdo	Kappa	,007	,031	,253	,800
N de casos válidos		30			

Fuente: Elaboración propia con sistema SPSS.

- a. Asumiendo la hipótesis alternativa.
- b. Empleando el error típico asintótico basado en la hipótesis nula.
- c. Basada en la aproximación normal.

**Tabla 17.9 Medidas simétricas de Código de ética y toma de decisiones**

		Medidas simétricas			
		Valor	Error típ. asint. <sup>a</sup>	T aproximada <sup>b</sup>	Sig. aproximada
Nominal por nominal	Phi	2,124			,051
	V de Cramer	,672			,051
Intervalo por intervalo	R de Pearson	,361	,176	2,051	,050 <sup>c</sup>
Ordinal por ordinal	Correlación de Spearman	,362	,193	2,055	,049 <sup>c</sup>
Medida de acuerdo	Kappa	,075	,046	2,842	,004
N de casos válidos		30			

Fuente: Elaboración propia con sistema SPSS.

- a. Asumiendo la hipótesis alternativa.
- b. Empleando el error típico asintótico basado en la hipótesis nula.
- c. Basada en la aproximación normal.

Se concluye que mediante la información de las pruebas anteriores, se aplicó un proceso de calidad y refinamiento de datos; éstos fueron, pruebas de linealidad, normalidad, homocedasticidad, multicolinealidad, los resultados fueron positivos en las pruebas de calidad.

### **Modelación de Ecuaciones estructurales**

El desarrollo del estudio empírico se realizó con el modelo de ecuaciones estructurales (SEM, Structural Equation Modelling), con el software Smart PLS; usando este análisis, nos dice Rositas, se integran varios análisis en una sola operación (2007).

La relación que mantienen las variables es usada para estimar los coeficientes de regresión, los cuales están ligados a las variables no observadas.

El modelo estructural representa una red de relaciones en forma de un conjunto de ecuaciones lineales, que enlazan variables latentes endógenas con variables latentes exógenas, por lo que este modelo se considera una extensión de la regresión al establecer tantas ecuaciones como variables latentes endógenas existan. Esto es, cada constructo endógeno es la variable dependiente de la ecuación y el resto de constructos endógenos y exógenos relacionados son las variables independientes.

En este apartado se integran las variables pertenecientes al modelo gráfico propuesto por el tercer estudio, las cuales son identificadas de la siguiente manera, la variable dependiente, Código de ética y las variables independientes, Profesionalización, Rendición de cuentas, Omisión y Toma de decisiones, tal como se revisará en el mapa de trayectoria.

Para entender un poco la evolución de las ecuaciones estructurales, se detallará la aportación de tres procedimientos analíticos que le precedieron: a) análisis de sendero, de regresión y factorial:

*Análisis de Sendero* o (path analysis) para su correcta aplicación exige tres supuestos básicos: Inexistencia de error en la medición de las variables, inexistencia de correlación entre los residuos y relaciones causales unidireccionales. El modelo causal será por tanto recursivo.

Este método se define como un método analítico aplicado al análisis de relaciones causales. Los efectos pueden ser directos y/o indirectos, cuando en la relación una variable independiente (causa) y una dependiente (efecto) media, al menos una tercera variable. En este caso no podría ser el análisis exploratorio, exige la previa definición de un modelo explicativo basado en la teoría.

### **Ecuaciones estructurales**

Mediante el modelo de ecuaciones estructurales se trata de solventar algunas de las deficiencias detectadas en el análisis de sendero. Ambos exigen la previa especificación de un modelo explicativo basado en la teoría; pero es distinto, ya que permite la existencia de intercorrelación entre los residuos, no exige que sea recursivo, puede incluir relaciones causales no unidireccionales e incluir variables latentes, que se

miden mediante varios indicadores, siendo factible la existencia de errores de medición.

### **Regresión múltiple**

El modelado de ecuaciones estructurales se configura, a semejanza del análisis de regresión lineal múltiple, como un modelo estadístico lineal. En él se estima una ecuación de regresión lineal múltiple para cada variable definida como dependiente.

### **Análisis factorial**

Si el análisis de regresión múltiple influye en la definición del modelo estructural característico del modelado de ecuaciones estructurales, el análisis factorial incide en el modelo de medición. En el caso del análisis factorial, éste trata de evaluar las interrelaciones entre las variables empíricas (indicadores) y su síntesis en un número inferior de dimensiones latentes (factores comunes), pero a diferencia del modelado de ecuaciones estructurales, el análisis factorial no incluye la existencia de relaciones entre las variables latentes. Éstas se consideran no relacionadas entre sí, lo que lo convierte en algo relevante por la capacidad de estimar y comprobar relaciones entre variables latentes.

En el desarrollo de un modelo de ecuaciones estructurales por mínimos cuadrados parciales, es necesario realizar tres fases: la especificación, la estimación y la evaluación e interpretación del modelo realizado, dos de los beneficios de usar ecuaciones estructurales son, estimar los valores de los coeficientes en apoyo al modelo y probar estadísticamente el modelo (McLean & Gray, 1998.)

La primera fase se fundamenta en que es un modelo basado en la teoría, y la relación que las variables mantengan. La investigación teórica muestra que los decisores racionales eligen entre unas alternativas que les vienen dadas, aquel curso de acción que les produce una mayor satisfacción, una vez que se ha asignado todas las probabilidades subjetivas y se han comparado según unas determinadas preferencias (Garriga, 2000, p. 3).

En esta etapa de la especificación del modelo, con el apoyo de la teoría se construye un gráfico en donde se representan las relaciones entre las variables

dependientes con la independiente; este modelo se conoce como modelo de relaciones o path diagram.

En el caso de las ecuaciones estructurales, el tamaño muestral debe ser mayor o igual que una de las condiciones siguientes:

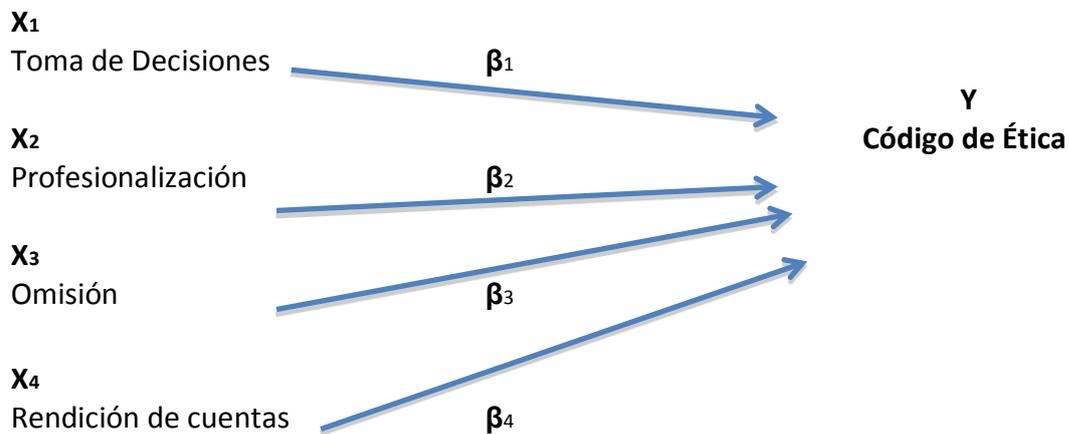
- A) Diez veces la escala con el mayor número de indicadores causales. (Las escalas para constructos designados con indicadores recurrentes puede ignorarse).
- B) Diez veces el mayor número de caminos estructurales dirigidos a un constructo en particular del modelo estructural. Una simplificación es usar el multiplicador cinco en lugar de 10 para la regla anterior.

### Modelo gráfico propuesto

Representación del modelo econométrico  $\beta$

#### Variables Independientes

#### Variable Dependiente



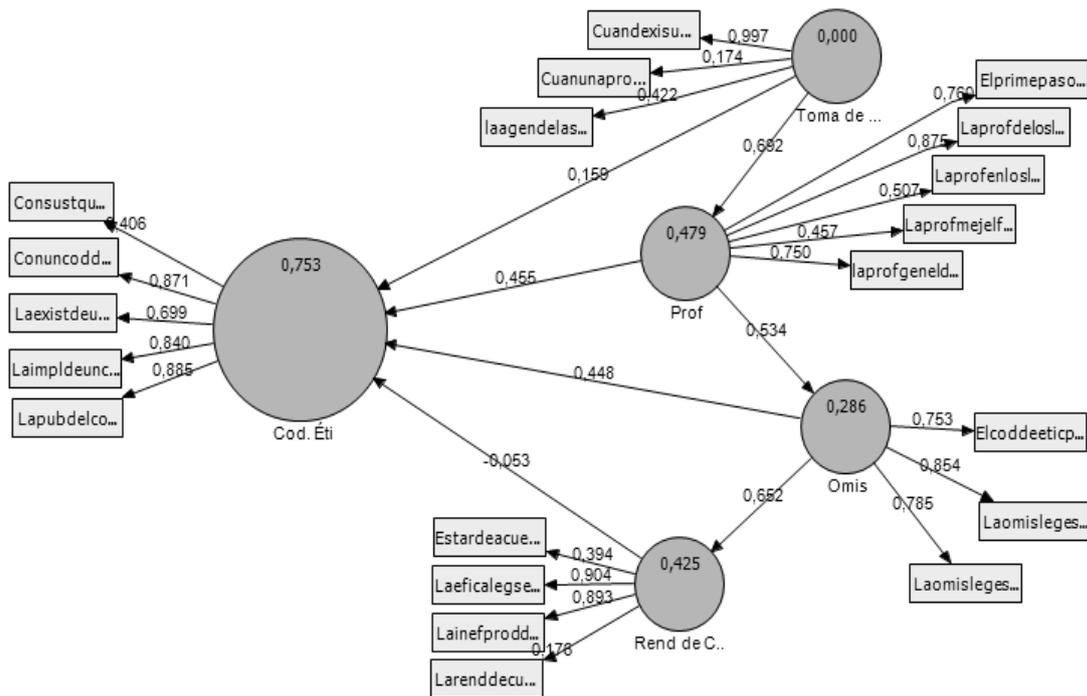
$$Y = \beta_0 + \beta_1 X_1 + \beta_2 X_2 + \beta_3 X_3 + \beta_4 X_4 + E_1$$

La representación gráfica de las ecuaciones estructurales es mediante un gráfico de sendero, esto es, las variables observadas se representan por medio de un cuadro, mientras que las variables latentes (constructos) se representan por medio de

una elipse, las flechas representan correlaciones mientras las líneas discontinuas indican senderos no significativos.

Veamos la representación en forma de ecuaciones del modelo estructural propuesto.

**Figura 10.9 Modelo gráfico de algoritmo**



Fuente: Elaboración propia en software SPSS.

El siguiente paso después de haber desarrollado el modelo gráfico, son las representaciones de ecuaciones lineales, dichas ecuaciones definirán las relaciones entre los constructos.

Antes de analizar las ecuaciones se debe probar el modelo teórico con el objetivo de evaluar la exactitud del modelo de medición, para demostrar que las mediciones usadas son válidas.

### 9.3.5 Resultados

Los resultados ahora presentados serán del sistema PLS, en ellos se podrán ver los criterios de calidad.

La varianza de las variables serán explicadas a través del valor de la *Communalities*, el valor esperado deberá de ser de 0.50 o mayor, sin embargo sólo dos constructos salieron por encima de este valor como se puede apreciar en el cuadro inferior.

#### Comunalidad

	<b>Comunalidad</b>	<b>Redundancia</b>
<b>Cod. Éti</b>	0,580020	0,266479
<b>Omis</b>	0,637555	0,169323
<b>Prof</b>	0,474326	0,194534
<b>Rend de Cuen</b>	0,450095	0,167221
<b>Toma de Des</b>	0,400830	

El alfa de Cronbach en tres de los constructos es aceptable, sin embargo en rendición de cuentas y toma de decisiones salió por debajo del nivel óptimo de aceptación, lo cual muestra un área de oportunidad en la mejora del instrumento; véase el siguiente cuadro.

#### Alpha de Cronbach

	<b>Alpha de Cronbach</b>
<b>Cod. Éti</b>	0,797786
<b>Omis</b>	0,719423
<b>Prof</b>	0,742411
<b>Rend de Cuen</b>	0,656532
<b>Toma de Des</b>	0,617455

## R Cuadrada

	<b>R Cuadrada</b>
<b>Cod. Éti</b>	0,752772
<b>Omis</b>	0,285673
<b>Prof</b>	0,478800
<b>Rend de Cuen</b>	0,425049
<b>Toma de Des</b>	

El coeficiente de determinación (R cuadrada) es el porcentaje de variación de la variable dependiente “Y” explicada por el conjunto de variables independientes “X’s”, sus características son:

Está simbolizado por una mayúscula R al cuadrado. Es interpretado como el cuadrado de un coeficiente de correlación r de Pearson. Este coeficiente de determinación puede variar de 0 a 1. Un valor cercano a 0 indica una pequeña asociación entre el conjunto de variables independientes y la variable dependiente. Un valor cercano a 1 significa una fuerte asociación. No se puede tomar valores negativos, ya que cualquier número elevado a la segunda potencia no puede ser negativo.

En los resultados podemos encontrar:

- La varianza de rendición de cuentas se explica en un 42.5% por parte de omisión.
- La varianza de omisión se explica en un 28.6% por parte de profesionalismo.
- La varianza de profesionalismo se explica en un 47.9% por parte de toma de decisiones.
- La varianza de código de ética se explica en un 75.3% por parte de profesionalismo, toma de decisiones, omisión y rendición de cuentas.

La interrelación que las variables debe tener en la R cuadrada, deben ser los valores de al menos 0.20 e idealmente mayor a 0.30. Como se puede observar en el cuadro anterior, todas puntúan por encima de 0.30, excepto la variable omisión que

puntuó con 0.28 y toma de decisiones no aparece en el reporte.

## AVE

	<b>AVE</b>
<b>Cod. Éti</b>	0,580020
<b>Omís</b>	0,637556
<b>Prof</b>	0,474327
<b>Rend de Cuen</b>	0,450095
<b>Toma de Des</b>	0,400828

## Modelo de medición exterior. (Outer Model)

Un paso relevante antes de evaluar el modelo teórico es evaluar la exactitud del modelo de medición. El objetivo principal es evaluar si las mediciones son válidas y que éstas reflejan adecuadamente los constructos teóricos subyacentes. Por medición podemos definir que es el proceso por el que un concepto se vincula a una o más variables latentes y éstas se vinculan a variables observadas (indicadores).

Como podemos ver en la varianza extraída media, (AVE siglas en inglés Average Variance Extracted), promedio extraída del modelo de medición, se observa que los valores cumplen con la condición de ser mayores de 0.50; sin embargo, quienes cumplen con esta condición, como se puede apreciar, son las variables Código de ética y Omisión, las otras tres se encuentran en el límite óptimo de su nivel, por lo que son las dos que se identifican con lo teórico. La varianza promedio se calcula con el cuadrado de la suma de las cargas de los componentes de un indicador y dividiéndolo entre la suma de los cuadrados de las cargas, más la suma de la varianza del error. Cuanto más se aproxime su valor a 1, más certeza hay que los indicadores sean verdaderamente representativos del constructo latente.

## Confiabilidad

	<b>Confiabilidad</b>
<b>Cod. Éti</b>	0,867055
<b>Omís</b>	0,840323
<b>Prof</b>	0,810173
<b>Rend de Cuen</b>	0,717989
<b>Toma de Des</b>	0,585340

Para medir la confiabilidad y la consistencia de la variable latente estimada en PLS se usa la *Composite Reliability* o Confiabilidad compuesta, esta forma de medición es usada para examinar la consistencia interna de los ítems bajo hipótesis que miden un solo constructo.

La fórmula de la Confiabilidad compuesta es calculada mediante el cuadrado de la suma de las cargas del componente de un indicador, dividido entre la suma del cuadrado de la suma de las cargas del componente de un indicador, más la suma de los términos de la varianza del error de medición, como se muestra a continuación:

$$P_c = \frac{(\sum \lambda_i)^2}{(\sum \lambda_i)^2 + \sum \sigma^2(e_i)}$$

Esta estadística se interpreta con valores aceptables de mayores a 0.07 , cuando los valores son menores a 0.70 los ítems pueden estar no relacionados o pueden estar midiendo más de un constructo; como podemos ver en el cuadro todos los ítems están por encima de lo esperado, excepto el ítem toma de decisiones arriba de 0.58, lo que indica que podría estar midiendo más de dos constructos.

La variable toma de decisiones es la más baja con .58, sin embargo la variable Código de ética puntúa con confiabilidad .86. Se puede concluir que los indicadores de las variables, Código de ética, Omisión, Profesionalización y Rendición de cuentas tienen indicadores latentes aceptables, excepto toma de decisiones.

#### Coefficiente de Path

	<b>Cod. Éti</b>	<b>Omis</b>	<b>Prof</b>	<b>Rend de Cuen</b>
<b>Cod. Éti</b>				
<b>Omis</b>	0,448159			0,651958
<b>Prof</b>	0,454613	0,534484		
<b>Rend de Cuen</b>	-0,053158			
<b>Toma de Des</b>	0,159393		0,691954	

Para la evaluación del peso y la magnitud de las relaciones entre las distintas variables, se realizó a través del coeficiente de path estandarizado, el cual debería alcanzar al menos un valor de 0.2 e idealmente situarse por encima de 0.3. El cuadro siguiente nos muestra que todos los valores están por encima de 0.3, excepto Rendición de cuenta en su cruce con Código de ética y toma de decisiones en su cruce con Código de ética, lo cual nos muestra que no existe una relación entre estas dos variables (Rendición de cuentas y Toma de decisiones) en su vínculo con Código de ética.

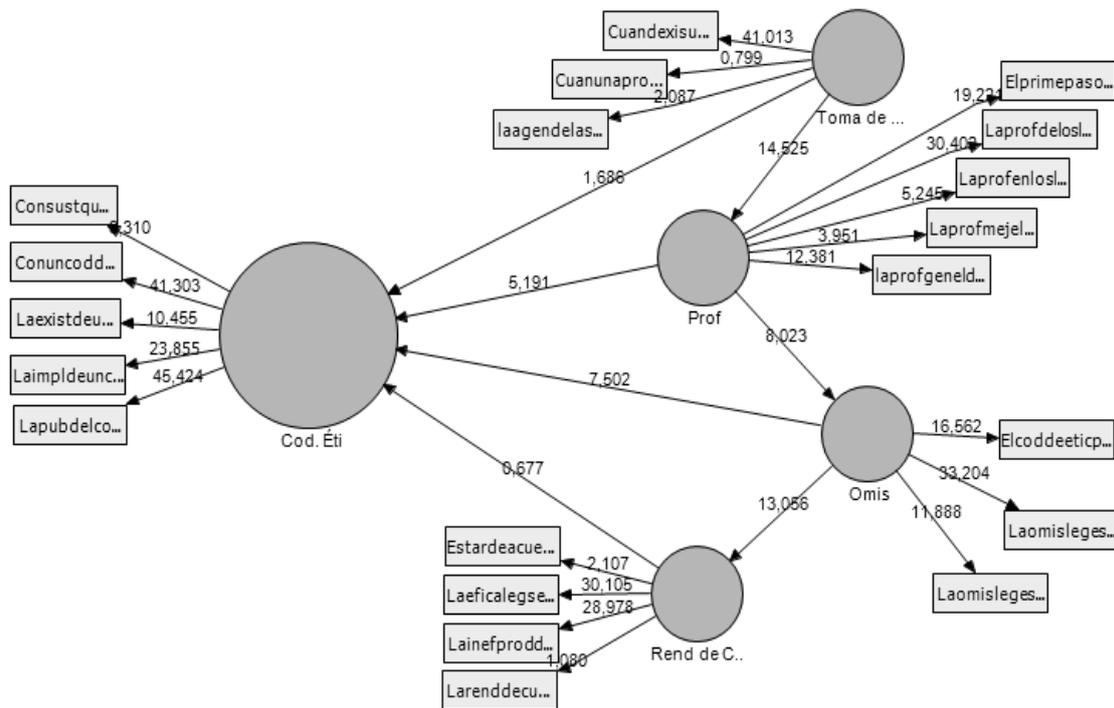
A continuación se presenta tabla para la valoración de impacto de cada coeficiente.

<b>Rango para coeficiente</b>	<b>Valoración de Impacto</b>
.00 a .09	Imperceptible
.10 a .15	Perceptible
.16 a .19	Considerable
.20 a .29	Importante
.30 a .50	Fuerte
Mayores a .50	Muy Fuerte

### **Determinando la significancia del modelo estructural**

Una de las recomendaciones que da Garza (2010) es usar bootstrapping, ya que es una técnica no paramétrica para estimar errores estándar en los parámetros del modelo, esto debido a que PLS no confía en asunciones distribucionales, pruebas estadísticas de inferencia directa del ajuste del modelo y los parámetros del modelo no están disponibles.

**Figura 11.9 Modelo gráfico bootstrapping (autoevaluación)**



Fuente: Elaboración propia en software SPSS.

El modelo bootstrapping nos muestra que el modelo es significativo. Este modelo de autoevaluación consiste en la estimación de la significancia estadística en base a un determinado número de simulaciones, en nuestro caso (100) hechos a partir de la muestra y reportando valores estadísticos de t-student para los diferentes coeficientes cada estadígrafo pasó por diferentes criterios que indican la validez. Es un remuestreo que permite simular y dar validez.

#### Rango de valoración

Rango de valoración	Significancia	P-value
$t \geq a 3.1$	Altamente significativo	p-value .0001
$t \geq a 2.33$ y $t$ menor a 3.1	Considerablemente significativo	p-value .01
$t \geq a 1.68$ y $t$ menor a 2.3	Significativo	p-value .05
$t$ menor a 1.68	No Significativo	p-value superior a .05

T mayor a 3.1 es altamente significativo = P value .0001

Para la valoración de la significancia estadística nos dice Garza y Mendoza (2010, p. 22) se debe utilizar el método incluido en el software de smartPLS también conocido como bootstrapping o autoevaluación, el cual consiste en la estimación de la significancia estadística en base a un determinado número de simulaciones. Esta técnica permite construir muestras con reemplazamiento de los datos originales con el mismo número de casos que la muestra original.

Los resultados de las relaciones entre variables que integraron las hipótesis del estudio establecerán si dichas hipótesis fueron apoyadas o no en el estudio.

#### Determinación de la beta en la relación de las variables del modelo

Relación de las variables del modelo	Beta
Toma de. – Cod. Eti	1.68
Prof – Cod. Eti	5.19
Omis –Cod. Eti	7.50
Rend de C. – Cod. Eti	0.67

Los resultados de las hipótesis fueron las siguientes.

Hipótesis 1 La toma de decisiones impacta al Código de Ética.

Hipótesis 2 La Profesionalización impacta al Código de Ética.

Hipótesis 3 La Rendición de cuentas impacta al Código de Ética.

Hipótesis 4 La Profesionalización impacta a la Omisión

Hipótesis 5. La Omisión impacta al Código de ética.

### 9.3.6 Conclusiones del tercer estudio

Del tercer estudio se concluye que:

Ante la pregunta de investigación del tercer estudio, se confirma que el Código de ética efectivamente es un coadyuvante al trabajo legislativo de los diputados, por lo que su implementación es fundamental para lograr alcances democráticos.

Los objetivos planteados al inicio de la investigación se validaron y se verificaron en los resultados.

Todas las interrelaciones de las hipótesis principales del modelo resultaron con el signo correcto (positivo). La gran mayoría de las interrelaciones resultaron importantes y estadísticamente significativas. Las interrelaciones de las hipótesis principales tienen un alto grado de presencia o son relevantes y estadísticamente significativas.

En relación a las variables, se encontró que éstas son significativas y mantienen una relación estadísticamente importante entre sí, excepto la variable Toma de decisión y Rendición de cuentas no se relaciona con Código de ética.

Las aportaciones de la presente investigación nos permiten establecer una precisión en los resultados estadísticos, así como modelar gráficamente el proyecto.

### CONCLUSIONES GENERALES

Con base en los tres estudios realizados con anterioridad, los hallazgos identificados fueron.

En el *primer estudio* no se identificaron Variables Determinantes en el plano de influencia y dependencia, lo que nos lleva a plantear que en futuras investigaciones se debe ampliar la muestra no tan sólo a más expertos, sino también realizar un análisis comparativo con expertos de otras instituciones y de otros estados, e identificar si las variables determinantes son o no significativas con una muestra ampliada.

Las Variables Entorno encontradas, sólo son un **decoro**, su funcionalidad no altera de manera positiva el sistema, por lo que se deben eliminar de acuerdo con los expertos, a pesar de los resultados. Otra futura investigación se ve representada en identificar cuál es la relación de estas variables con el sistema, con el objetivo de mantenerlas o eliminarlas definitivamente; las variables entorno encontradas fueron: “realizar declaración patrimonial”, “rendir informe público”, “asistir en estado conveniente”.

Las variables más significativas del estudio son las Variables Reguladoras debido a que ellas impactarán de manera significativa en el cumplimiento de las Variables Clave (las segundas más importantes) al mismo tiempo que las Variables Palanca Secundaria, representada por “Evitar recibir beneficios económicos externos” y “Abstenerse de participar en actividades externas” (Variable Reguladora), las cuales se deben monitorear de forma permanente, buscando determinar cómo estas dos variables afectan a las variables clave.

Las Variables Objetivo encontradas son, “Acatar las disposiciones legales y reglamentarias” y “Actuar con responsabilidad de lo que firma y sella”; la evaluación y monitoreo en la que deben estar estas variables son una constante, el objetivo de mantenerlas en una evaluación permanente es para influir sobre ellas para direccionarlas, a fin de alcanzar los objetivos deseados.

Las Variables Resultado “Mantener discreción de hechos y documentos”, se debe buscar impactarla de manera favorable mediante otras variables con el objetivo de alcanzar resultados positivos en resultados legislativos.

Las Variables Autónomas, deben ser consideradas cuando se realice planeación estratégica; en este momento son poco influyentes en el sistema: “proferir y respetar opiniones”, “asistir con puntualidad”, “actuar con pronta diligencia”, “actuar con respeto a las instalaciones y símbolos institucionales”, “evitar prácticas de nepotismo”, “actuar con austeridad y evitar influir sobre filiaciones partidistas”; estas variables son poco influyentes en el sistema, pero no por ello menos importantes, es necesario considerarlas en la planeación.

Las últimas a ser explicadas, se ven representadas en las más significativas, son las Variables Clave o variables reto del sistema, éstas pueden perturbar el funcionamiento normal del sistema y mantienen lubricado el sistema; dichas variables son: “conducirse con dignidad de acuerdo con la investidura”, “actuar con honradez, fe y lealtad”, “generar credibilidad”, “ejercicio correcto del poder”, “búsqueda del bien común” y “evitar actos que entorpezcan la legislación”.

Podemos concluir en el primer estudio que, la propuesta de variables para integrar un código de ética se logró como objetivo. Dicha propuesta coadyuvará a la creación de un instrumento que guíe la conducta de los legisladores, así como potenciará y fomentará los valores y actitudes positivas, mediante criterios sólidos para poder adecuar la conducta de las personas al buen ejercicio de la legislación en la función pública.

A partir de la presente investigación se puede realizar en un futuro estudios con legisladores de otros estados con el objetivo de realizar un contraste de datos; la pauta de la presente investigación exploratoria nos da la posibilidad de generar bibliografía sobre una temática con un método no estudiado previamente.

Respecto al **segundo estudio** MACTOR podemos concluir que la distancia que se encontró entre “los ciudadanos” y “el ejecutivo” es significativa, lo cual no sólo se ve enmarcado en los niveles de desaprobación en las encuestas de percepción mostradas en el marco teórico, sino también por lo evidenciado por el estudio, por lo que se deben generar las condiciones de convergencia entre estos dos actores. Es por ello que esto muestra una área de oportunidad para un futuro estudio, que busque herramientas que coadyuven a elevar la cercanía y relación entre estos dos actores y como consecuencia generar la credibilidad de los legisladores.

Otro de los distanciamientos que se identificaron fue, por un lado “investigadores/docentes y los organismos no gubernamentales” alejados del resto de los demás actores políticos y como consecuencia alejados de la toma de decisiones.

También dentro de los resultados encontrados en el estudio fue “acatar disposiciones legales y reglamentarias”, como uno de los objetivos más apoyados por los expertos. Podemos ver que los legisladores siguen normas restrictivas, pero cuando la toma de decisiones lleva al servidor a una elección personal, ésta no se lleva a cabo. En contraposición a los objetivos más apoyados están los objetivos que generaron oposición, ellos fueron, “generar credibilidad”, “conducirse con dignidad de acuerdo a la investidura” y “actuar con honradez, fe y lealtad”, estos tres objetivos están vinculados con estructuras de valores y de comportamiento en los individuos, por lo que se reitera la necesidad de implementar un Código de ética, como lo propone el primer estudio.

Dos de los objetivos que se mostraron distantes fueron “generar credibilidad” y “actuar con honradez, fe y lealtad”, objetivos vinculados a la ética del servidor público, pero dependientes entre ellos, por lo que si se genera “actuar con honradez, fe y lealtad”, como consecuencia de ello se generará “credibilidad” en los legisladores.

La arena política en la que interactúan los actores vinculados al poder legislativo provoca conflictos de interés entre los actores, intereses que no siempre van en la misma dirección que la de los ciudadanos, es ahí en donde se marca este distanciamiento en función de los intereses personales y partidistas, anteponiendo estos últimos, los intereses de los partidos e incluso intereses particulares.

Este estudio no puede medir sus resultados con estudios llevados a cabo con anterioridad, debido a que es un estudio exploratorio, no se encontraron precedentes de investigaciones con este método (MACTOR), por lo que lo hace único.

Respecto al **tercer estudio** se aplicaron 30 cuestionarios, 15 a diputados federales y locales del Estado de Nuevo León y 15 a expertos en área legislativa, los resultados de las hipótesis fueron los siguientes:

	<i>HIPOTESIS</i>	<i>RESULTADOS</i>
H1	La falta de un código de ética que guíe a los legisladores propicia la omisión legislativa.	APOYADA
H2	La falta de un código de ética limita la rendición de cuentas de los legisladores (diputados).	APOYADA
H3	La profesionalización de los diputados favorece el trabajo legislativo.	APOYADA
H4	La toma de decisiones es favorable a los ciudadanos cuando el legislador se rige bajo un código de ética.	APOYADA

La investigación, como previamente se demostró a través del desarrollo de la misma, permitió cumplir con los objetivos específicos planteados en los tres momentos de las investigaciones:

- se obtuvieron las variables a ser sugeridas que debe contener un Código de ética, las cuales fueron obtenidas a través del análisis estructural con el método MICMAC.
- Se determinaron las alianzas estratégicas entre los actores y objetivos de cara al futuro, la obtención de los resultados fue mediante el método MACTOR.
- Se identificaron las variables Omisión, Profesionalización y Código de ética con una estrecha vinculación e impacto entre sí, en menor medida Rendición de cuentas y Toma de decisiones.

Los resultados de la investigación sugieren que las variables omisión, toma de decisiones, rendición de cuentas y la profesionalización son variables fundamentales que coadyuvan a que la implementación de un Código de ética parlamentario arroje resultados positivos en el trabajo legislativo de manera eficiente y eficaz.

Debido a todos los hallazgos identificados a través de los tres estudios el aporte científico de la tesis se basa en la muestra determinada por expertos y legisladores no se había aplicado con los métodos (MICMAC, MACTOR, PLS) en estudios parlamentarios, por lo que la hace única en su tipo.

En relación al aporte político, la tesis arroja resultados que pueden impactar en la conducta de los diputados llevando así al escenario legislativo nuevas formas de generar política con un sentido más ético

El termino de la presente investigación me lleva a reflexionar respecto a diferentes puntos:

- Primero, los legisladores como representantes del pueblo no establecen un proyecto de nación una vez que se asumen como legisladores, es decir, no existe un acuerdo en todas y todos los legisladores de llevar al país hacia un objetivo.
- Segundo, que tan valido es preguntarnos si continua el descredito de los legisladores que se les tengan que hacer pruebas de confianza antes de ocupar el puesto público por la importancia que este representa.
- Tercero, durante el proceso de aplicación del tercer estudio, sin excepción los diputados coincidieron en que el código de ética es importante, entonces por que no han realizado ninguna acción que evidencie la voluntad de lo expresado a través de una propuesta a un código de ética.

De acuerdo a lo expuesto anteriormente, podemos decir que en México los legisladores tienen los valores invertidos, primero están sus intereses y después los valores que nos mantienen en común con la ciudadanía, es por ello que se confirma la crisis de credibilidad en el poder legislativo.

Para finalizar el presente apartado de conclusiones, a continuación se mostrara una grafica que incluye los tres estudios y que representan los componentes fundamentales que deberán considerarse en la elaboración de una código de ética para legisladores en el estado de Nuevo León. En ella se puede identificar que las acciones se generan en la llamada arena legislativa, es decir, el espacio en donde interactúan los actores que de acuerdo al marco teórico fueron identificados como los mas significativos que mantienen vinculo en relación a acciones en concreto llevadas a cabo con el poder legislativo, dichos actores son: ejecutivo, partidos políticos, ONGs, ciudadanos, investigadores/académicos, y medios de comunicación, siendo estos los mas importante. En razón de las acciones llevadas a cabo en la arena política, se generan ciertas actitudes y acciones que mantienen a los diputados en los índices mas bajos de credibilidad de acuerdo a instituciones internacionales y nacionales de prestigio, argumento por el cual se propone generar un código de ética, dicho código

será integrado por componentes que fueron identificados en los tres estudios de la presente tesis doctoral, las primeras variables que debe contener el instrumento al cual nos referimos como código de ética son:

Generar la obligatoriedad de la *profesionalización* como un factor que favorece el desarrollo no tan solo de conocimiento sino de habilidades de trabajo parlamentario. Segunda, *racionalidad de la toma de decisiones*, en su conjunto lo aquí propuesto generara que el diputado tome decisiones anteponiendo esquemas éticos y a favor de la ciudadanía, tres, *rendición de cuentas*, junto con la propuesta de un código de ética, implementar comités y órganos independientes que monitoreen y sancionen el cumplimiento del mismo e informen a la ciudadanía de todas las actividades que se llevan a cabo como servidores públicos, esto es transparentar sus acciones, cuarto, *omisión*, este componente parte de la correlación que mantienen con las otras variables ya que el eficiente y eficaz trabajo legislativo evitara que se deje de hacer lo que la ley establece como obligación, nos referimos a legislar para sus votantes, y por ultimo el modelo grafico aquí propuesto esta integrado por variables que rigen el comportamiento esperado de los legisladores por mencionar algunas de estas variables, *búsqueda del bien común, mantener discreción de hechos y documentos, actuar con honradez fe y lealtad, conducirse con dignidad de acuerdo a la investidura* entre otros, la pertinencia de la propuesta aquí mencionada se debe, a que la generación de ciencia es con el único sentido de coadyuvar a que la sociedad específicamente la ciudadanía conviva con un Estado responsable y al mismo tiempo sienta confianza en sus representantes ante uno de los grandes poderes del sistema político mexicano como lo es el poder legislativo, sin embargo la construcción de esa confianza se debe establecer como una necesidad inmediata dentro del sistema democrático mexicano, los diputados son una parte medular de la creación de esa democracia, construyámosla de manera conjunta académicos, legisladores y ciudadanos, esta es una propuesta para ello.

Gráfica 12.10 Componentes a integrar un código de ética legislativo



Fuente: elaboración propia.

De acuerdo a la propuesta anterior, en la arena política legislativa interactúan una diversidad de actores, cada uno enfocado en la búsqueda de sus propios intereses, pero que deben buscar un consenso en común en beneficio de la ciudadanía, para ello se proponen una serie de variables y factores críticos a integrar como una propuesta en beneficio de un comportamiento esperado de los legisladores.

### RECOMENDACIONES PARA INVESTIGACIONES FUTURAS

Mediante este primer estudio de investigación se logró identificar la importancia de la implementación de un Código de ética, lo cual es un instrumento que debe ir acompañado de controles internos, externos, instrumentos jurídicos, formación, pero fundamentalmente concientización por parte de los legisladores.

También es importante considerar la posibilidad de aplicar el instrumento utilizado en el primer y segundo estudio - matriz de análisis a los legisladores, en una investigación futura para realizar un análisis contrastivo entre los expertos académicos y los legisladores, con el objetivo de identificar si estos dos actores mantienen un punto de vista que esté enfocado en el mismo sentido, es decir si estos dos actores buscan el mismo proyecto legislativo, considerando también ampliar la muestra de expertos académicos hacia otras instituciones.

Un aspecto que se identificó de manera clara fue la importancia que los expertos encontraron en restablecer la desfavorable imagen que los legisladores tienen ante la ciudadanía. Dichos resultados demuestran que en la medida en que los legisladores sean monitoreados por un código, pero a su vez, también cuenten con un organismo que sancione el incumplimiento de dicha norma, para los ciudadanos será más evidente cuestionar a sus servidores públicos (diputados), de todo acto que lleven a cabo fuera de la norma que los rige.

Recordemos que hoy en día no existe un Código de ética como instrumento que modere la conducta de los diputados, por lo que la presente investigación es pertinente en el campo del sistema legislativo, es por ello que, se buscará establecer el vínculo con algún diputado, buscando proponer la posibilidad de revisión del estudio por parte de los mismos, aunque es complejo ser juez y parte, este instrumento normativo ayudaría a restablecer la imagen de los legisladores.

Se debe continuar mejorando el instrumento de medición, así como seguir explorando cuáles son los factores que han impedido que se implemente un Código de ética en México.

Una de las propuestas de una futura investigación es conocer la escala de valores de los legisladores, con el objetivo de conocer de acuerdo con esta escala de valores de los legisladores, cuáles serían sus frenos.

De igual forma identificar a través de un estudio, si los legisladores en su conjunto tienen de manera clara la defensa de un proyecto de nación, la cual hasta hoy en día no está del todo clara.

Otra de las propuestas a la implementación de un Código de ética es sugerir reforzar las escalas axiológicas, tanto de la institución familiar y educativas, como de los órganos públicos. Ya que como bien se describe con amplitud en el marco teórico, la ética tiene como primer precedente la actuación de lo privado y posteriormente en lo público, e incluso en pensar qué tan válido sería en pensar en pruebas de confianza.

Por último, al término de la presente investigación, en el tercer estudio todos a quienes se les aplicó el cuestionario afirmaron la importancia de implementar un Código de ética, entonces ¿por qué no se ha actuado en relación?, ¿qué acaso es una problemática netamente cultural?, ya que la cultura implica no solo representación sino también acción que de algún modo orienta y regula la organización de la vida social y las formas de pensamiento de un grupo, es decir, en los grupos sociales la cultura explica en buena medida el comportamiento de los ciudadanos desde las categorías mentales más abstractas, el juicio y las acciones socialmente orientadas, lo que nos daría explicación del por qué los valores y esquemas éticos en México específicamente de los legisladores, tienen un comportamiento contrario a países con estructuras culturales diferentes, la cultura y el sistema legislativo mexicano es una línea de investigación de interés para futuros estudios.

Concluyendo, la teoría de la racionalidad subjetiva de Herbert Simon nos lleva a concretar que cuando un individuo carece de ética y ejerce el poder, no mide el alcance de sus actos y puede cometer acciones irracionales para la sociedad, por lo que la responsabilidad del gobierno para operar de manera óptima es educar en la honradez y probidad a su personal. Como decía Aristóteles, “no se enseña ética para saber qué es la virtud, sino para ser virtuosos”.

## Bibliografía

Abando, J. O. (2008). Evaluación legislativa y parlamento. Año VI, número 15. Diciembre de 2008. Recuperado en Junio 2011 de: [www.google.com/url?sa=+&rct=j&q=evaluacionlegislat...T-atEsTMs](http://www.google.com/url?sa=+&rct=j&q=evaluacionlegislat...T-atEsTMs)

Ackerman, J. M. (2004). Sinergia Estado – sociedad en pro de la rendición de cuentas: Lecciones para el Banco Mundial. Recuperado en Septiembre 6, 2010, de: [www.derechoasaber.org.mx/documentos/pdf004.pdf](http://www.derechoasaber.org.mx/documentos/pdf004.pdf)

Aguilera, P. R. E, y Escames, N. S. (2008). Pensamiento Político Contemporáneo. México: Editorial Porrúa.

Aguilera, P. R. E. (coordinador). (2010). Educación para la ciudadanía. México: Comisión Estatal Electoral de Nuevo León.

Alcaraz, H. S. Reflexiones en torno a los problemas que se presentan por la falta de profesionalización legislativa en México. Recuperado en septiembre 2012 de: [www.biblio.juridicas.unam.mx/libros/5/2406/6.pdf](http://www.biblio.juridicas.unam.mx/libros/5/2406/6.pdf)

*Aplicación permanente del principio Ético en la Cámara de Diputados.* [en línea]. Recuperado en Julio 15, 2010 de: [www.diputados.gob.mx/cámara/002\\_informacion\\_parlamentaria/22\\_principio\\_etico/013\\_estudio\\_comparado](http://www.diputados.gob.mx/cámara/002_informacion_parlamentaria/22_principio_etico/013_estudio_comparado)

Aranda, J. (2007, octubre Martes 16). *SCJN: omisión de congresos al incumplir a indios en materia de radios comunitarias*, [en línea]. Recuperado en Abril 27, 2010 de: [http://www.jornada.unam.mx/2007/10/16/index.php?section=politica&article=013n1pol&portal\\_status\\_message=Correo%20enviado](http://www.jornada.unam.mx/2007/10/16/index.php?section=politica&article=013n1pol&portal_status_message=Correo%20enviado)

Arcade, J. S., Godet, M., Meunier, F. y Roubelat, F. (2004). Análisis Estructural con el método MICMAC, y Estrategia de los Actores con el método MACTOR. Argentina. Recuperado en Junio 2012 de: [www.cnam.fr/lipsor](http://www.cnam.fr/lipsor)

Arellano, T. E. (2009). Tendencias de opinión y percepciones sobre la Cámara de Diputados. Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública. No 76. Recuperado en Septiembre 8, 2010 de: [http://www3.diputados.gob.mx/camara/content/download/221527/568826/file/Tendencias\\_Opinion\\_Camara\\_docto76.pdf](http://www3.diputados.gob.mx/camara/content/download/221527/568826/file/Tendencias_Opinion_Camara_docto76.pdf)

Ávila, R. A. (2010, febrero). *Aplicación del modelo de la matriz bidimensional de modelos decisorios para examinar la toma de decisiones en el combate a la corrupción en el nuevo sexenio*. Revista Académica de Investigaciones [en línea] Vol. 1 Numero 1. Recuperado en Mayo 14, de 2010 de: [www.eumed.net/rev/iseg/pdf/vo1n01-01pdf](http://www.eumed.net/rev/iseg/pdf/vo1n01-01pdf)

Álvarez de Vicencio, M. E. (2005, noviembre). *La ética de la función pública. Una propuesta para abatir la corrupción institucional en México*. Recuperado en Agosto 17, 2010 de: <http://www.uco.mx/transparencia/libro/uno.pdf>

Álvarez, G. E. (2007, junio 10). *La omisión del legislativo*. Cambio. Número 264. Recuperado en Noviembre 25, 2010 de: <http://www.diariamente.com.mx/>

Almond, et all. (2001). Diez textos básicos de ciencia política. España: Ariel.

Báez, S. C. (2002) *La omisión legislativa y su inconstitucionalidad en México*. Biblioteca Jurídica. UNAM. Numero 105 Recuperado en Febrero 11, 2011 de: [www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/105/art/art1.htm](http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/105/art/art1.htm)

Báez, S. C. (2009). *La inconstitucionalidad por omisión legislativa en México*. Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional. México: Editorial Porrúa.

Bautista, O. D. (2010, febrero). *La corrupción de las instituciones públicas. ¿Realmente no hay alternativa?* UNAM. Recuperado en Junio 9 2010 de: <http://eprints.ucm.es/8252/1/OscarDiego.pdf>

Bautista, O. D. (2001). *La ética en los servidores públicos*. México: Universidad Pedagógica Nacional.

Bautista, O. D. *Ética para legislar. 7 Serie. Cuadernos de ética para los servidores públicos*. UAEM. Centro de Investigación en Ciencias Sociales y Humanidades Poder Legislativo del Estado de México. Recuperado en Mayo 31, 2010 de: [http://eprints.ucm.es/11016/1/7ETICA\\_PARA\\_LEGISLAR.pdf](http://eprints.ucm.es/11016/1/7ETICA_PARA_LEGISLAR.pdf)

Bautista, O. D. (2008, julio). *Los valores en los códigos de gobiernos de Estados Unidos, Reino Unido, España y México*. 5 Serie. Cuaderno de ética para los servidores públicos. UAEM. Centro de Investigación en Ciencias Sociales y Humanidades. Revista Sistema. No 205, Madrid. Recuperado en Enero 26, 2011 de: <http://eprints.ucm.es/8250/>

Bautista, O. D. (2009). Cuaderno de ética para servidores públicos. Tomo I, II, III, IV, V, VI, VII. Senado de la Republica LXI Legislatura. México.

*Banco Mundial*. Recuperado en Marzo 17, 2010 de: [www.worldbank.org/governance/wgi/sc\\_country.asp](http://www.worldbank.org/governance/wgi/sc_country.asp).

Becerril, A. y Aranda, J. (2007, junio 7). *Impidió el congreso a indígenas tener estaciones de radio y televisión: SCJN*. Recuperado en Octubre 13, 2010 de: [www.diariamente.com.mx/Pprn.pl?usr=uanleon&ses=21086&doc=noti03147726ll](http://www.diariamente.com.mx/Pprn.pl?usr=uanleon&ses=21086&doc=noti03147726ll)

Béjar, L. A. (2000). *Representación parlamentaria y disciplina partidista: el caso de México*. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. UNAM. Recuperado en Noviembre 30, 2010 de: <http://lasa.international.pitt.edu/lasa2001/Bejarluisa.pdf>

Beltrán, J. A. (2009, 5 abril). *Piden freno a legisladores omisos*. Recuperado en Junio 22, 2010 de: <http://www.noroeste.com.mx/publicaciones.php?id=464311>

Begovic, B. (2005). *Corrupción: conceptos, tipos, causas y consecuencias*. CADAL (CENTRO PARA LA APERTURA Y EL DESARROLLO DE AMERICA LATINA). Año III, Número 26. Recuperado en Septiembre 8, 2010. [http://www.cadal.org/documentos/documento\\_26.pdf](http://www.cadal.org/documentos/documento_26.pdf)

Berlín, V. F. *Estructura y servicios de apoyo para el trabajo legislativo*. Recuperado en septiembre 2012 de: [www.biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=967](http://www.biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=967)

BRIBELine. (2010, Marzo). Recuperado en Agosto 2, 2010 de: [www.bribeline.org](http://www.bribeline.org)

Bowman, J. S. (1991). *Ethical frontiers in public management*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.

Cabezas, R. L. M. *Medición de la profesionalización de las élites parlamentarias en Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú*. Universidad de Salamanca. Recuperado en Octubre 2012 de: [www.google.com/url?sa=+&rct=j&q=profesionalizacion...T](http://www.google.com/url?sa=+&rct=j&q=profesionalizacion...T)

Cabrera, P. B. L. (2012). Necesidad de una métrica legislativa. Congreso REDIPAL. Recuperado en Junio 2012 de: [www.diputados.gob.mx/cedia/sia.../CRVIII-ESP-02-10\\_resumen.pdf](http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia.../CRVIII-ESP-02-10_resumen.pdf)

Carbonel, M. Y Vázquez, R. (2003). Poder, derecho y corrupción. México: IFE, ITAM. Siglo XXI editores.

Carretero, S. S. (2010, mayo). *Corrupción, funcionarios públicos y papel de la deontología*. Revista de Filosofía del Derecho, No 13. Recuperado en Mayo 5, 2010 de: <http://www.rtfed.es/numero13/01-13.pdf>

Cámara de Diputados. [En línea]. Recuperado en Marzo 29, 2010 de: <http://www.diputados.gob.mx/inicio.htm>

Capriles, E y Hočevár, M. *Enfoques sistémicos en sociología. Discusión de algunas de las tesis de Capra, Luhmann y Habermas con referencia a Bateson Maturana, von Foerster y Feyerabend*. Universidad de los Andes, Mérida, Venezuela. Recuperado en Junio 2, 2010 de: [http://www.webdelprofesor.ula.ve/humanidades/elicap/es/uploads/Biblioteca/Enfoques de sistemas definit.pdf](http://www.webdelprofesor.ula.ve/humanidades/elicap/es/uploads/Biblioteca/Enfoques_de_sistemas_definit.pdf)

Casar, Ma. A., Marvan, I., y Puente, K. (2010). La rendición de cuentas y el poder legislativo. CIDE. Núm. 241. Recuperado en Octubre 20, 2010. <http://www.cide.edu/publicaciones/status/dts/DTAP%20241.pdf>

Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública. (2002). Opinión Pública y Cámara de Diputados. Recuperado en Octubre 18, 2010: <http://www.diputados.gob.mx/cesop/doctos/analisis101003.pdf>

Centro de Investigaciones Económicas. Facultad de Economía. UANL. [www.economia.uanl.mx](http://www.economia.uanl.mx)

CEDIP (Centro de Estudios de Derecho e Investigación parlamentaria. LXI Legislatura Cámara de diputados. Recuperado en Marzo 2011: [www.diputados.gob.mx/cámara/content/download/259784/778568/file/expediente](http://www.diputados.gob.mx/cámara/content/download/259784/778568/file/expediente)

Chávez, H. E. (2006, ene-abril). *Ética en el poder legislativo*. REDIPAL. UNAM. Núm. 115. Recuperado en Abril 27, 2010 de:  
<http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/115/art/art3.htm>

Chile Transparente. (2008). *Capítulo chileno de Transparencia Internacional* [en línea]. Recuperado en Noviembre 1, 2010 de:  
[www.chiletransparente.cl/home/doc/Dt2\\_comites\\_organismos\\_codigos\\_etica\\_parlamentaria.pdf](http://www.chiletransparente.cl/home/doc/Dt2_comites_organismos_codigos_etica_parlamentaria.pdf)

Convención Internacional Anticorrupción. (2010, Abril). *Transparencia Mexicana*. Recuperado en Febrero 19, 2010 de: [www.anticorrupcion.org.mx](http://www.anticorrupcion.org.mx)

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. *Última reforma publicada en el DOF 29-07-2010*. Recuperado en Mayo 7, 2010 de: [www.constitucion.gob.mx](http://www.constitucion.gob.mx)

*Comparativo de Parlamentos Internacionales respecto de la ética, La Transparencia y el Trabajo Legislativo*. Recuperado en Junio 14, 2010 de:  
<https://docs.google.com/viewer?a=v&q=cache:vyfsluuBL0IJ:www3.diputados.gob.mx/camara/content/download/>

Cuarezma, T.S. J. (2002). *Manual básico del servidor público*. Managua, Nicaragua: Oficina de ética pública.

Cruz, I. J. A. *Hacia una Ética Parlamentaria*. Recuperado en Abril 8, 2010 de:  
[http://www.iidh.ed.cr/BibliotecaWeb/Varios/Documentos/BD\\_1823872799/Etica%20parlamentaria.pdf?url=%2FBibliotecaWeb%2FVarios%2FDocumentos%2FBD\\_1823872799%2FEtica+parlamentaria.pdf](http://www.iidh.ed.cr/BibliotecaWeb/Varios/Documentos/BD_1823872799/Etica%20parlamentaria.pdf?url=%2FBibliotecaWeb%2FVarios%2FDocumentos%2FBD_1823872799%2FEtica+parlamentaria.pdf)

Del Campo, E. (1995). *Estudio de la Elite Parlamentaria en Chile: Composición y Profesionalización*. Universidad Complutense de Madrid, España. Recuperado en Junio 2010 de:  
<http://lasa.internacional.pitt.edu/members/congreepapers/lasa1995/files/DelcampoEsther.pdf>

Espindola, J. L. (2009). *Ética ciudadana. Fundamentos*. México: Editorial Porrúa.

Easton, D. (2006). *An approach to the analysis of political system*. The Johns Hopkins University Press. World politics, vol.9. No 3. [En línea]. Recuperado en Abril 15, 2010 de: [http://bss.sfsu.edu/sguo/Renmin/June2\\_system/Political%20System\\_Easton.pdf](http://bss.sfsu.edu/sguo/Renmin/June2_system/Political%20System_Easton.pdf)

El Financiero en línea. (2011, febrero 4). *Buscan diputados erradicar parálisis legislativa*. Recuperado en Septiembre 21, 2011 de: [www.elfinanciero.com.mx/index.php/politica/11909-buscan-diputados-erradicar-paralisis-legislativa](http://www.elfinanciero.com.mx/index.php/politica/11909-buscan-diputados-erradicar-paralisis-legislativa)

El mundo del abogado. (2009, Enero). *¿Qué hacemos ante la amnesia del legislador?* No 117. Recuperado en Agosto 4, 2010 de: <http://www.diariamente.com.mx/>

Ferreira, R. D. (2007). *El poder legislativo en América Latina: Agente de Cambio en Materia de Transparencia*. XII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Santo Domingo, República Dominicana. Recuperado en Noviembre 26, 2010 de: <http://www.deliaferreira.com.ar/pdf/at-miscelanea/PoderLegislativoAgentedecambioTransparencia-CLAD2007.pdf>

Fierro, F.A. E. (2011). *Visión general de la rendición de cuentas. De autoridades electas en el ordenamiento jurídico mexicano*. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Recuperado en Junio 2011 de: [www.te.gob.mx/documentacion/publicaciones/](http://www.te.gob.mx/documentacion/publicaciones/)

García, M. P. (Octubre-diciembre 2001). *La Ética Pública Perspectivas Actuales*. Revista Nueva Época. Núm. 114. Recuperado en Febrero 12, 2010 de: <http://www.cepc.es/es/Publicaciones/revistas/revistas.aspx?IDR=3&IDN=271&IDA=17396>

Garza, V., J. B. Y Mendoza, G. J. (2010). *Factores de la eficacia de la innovación*. Caso NL, México. XIV Congreso Internacional de la Academia de Ciencias Administrativas A. C. EGADE.

Garza, V., B. (2009). *Factores reestructuristas críticos determinantes de la innovación y efectividad organizacional*. Estudio de empresas de Nuevo León. Tesis de doctorado en Filosofía con especialidad en Administración. Facultad de Contaduría Pública y administración. UANL.

Gamboa, M. C., y Gutiérrez, S. M. (2011). Inmunidad parlamentaria y/o fuero constitucional de los legisladores. Dirección de servicios de investigación y análisis. México.

Garriga, C. E. (2000, enero). *Explorando las raíces antropológicas y éticas de la dirección: la posición de Herbert Simon*. IESE-Universidad de Navarra. Papeles de ética, economía y dirección No 5. Recuperado en Julio 28, 2010 de:  
[http://www.eben-spain.org/docs/Papeles/VIII/8\\_Garriga00.pdf](http://www.eben-spain.org/docs/Papeles/VIII/8_Garriga00.pdf)

Godet, M. (1990). El método MACTOR, estratégico. Revista de la Fundación para Estudios de la Defensa Nacional. Número de Junio.

Godet, M. (1997). Manual de Prospectiva Stratégique. (Vol. 1). Paris: Dunod.

Godet, M. (2000, abril). *La caja de herramientas de la prospectiva estratégica. El rigor de una indisciplina intelectual*. Cuaderno No 5. Recuperado en Marzo 10, 2010 de:  
[www.cpps-int.org/attachments/fortalecimientocpps/INTRODUCCION%20GODET.pdf](http://www.cpps-int.org/attachments/fortalecimientocpps/INTRODUCCION%20GODET.pdf)

Godet, M. (2001). Manual de prospectiva estratégica. Paris: Dunod.

Godet, M. (2007). La Caja de Herramientas de la prospectiva estratégica. España.

Gómez, D. de L. C. (2010). *Profesionalización del servicio público bajo el enfoque de competencia: experiencias comparadas*. Monterrey, México: Universidad Autónoma de Nuevo León.

Gómez, D. de L. C. (2012). Hacia una ética parlamentaria. Congreso REDIPAL. Recuperado en Junio 2012 de: [www.diputados.gob.mx/cedia/sia/redipal](http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/redipal)

González, T. L. A. *Cohesión Partidista en la Cámara de Diputados en México: El caso del PRI, PAN y PRD (1997-2006)*. Universidad de Santiago de Compostela, España. Revista de Investigación Política y Sociológicas, año/vol.6, número 002. REDALYC. Recuperado en Abril 17, 2010 de:  
<http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=38060211>

Guillen, P. M. (2006). *Ética en las organizaciones*. Madrid: Pearson.

Hernández, E. (2008, octubre 8). *Se valen de lagunas jurídicas*. El Norte. [en línea]. Recuperado en Noviembre 25, 2010 de: [www.elnorte.com.mx](http://www.elnorte.com.mx)

Hernández, E. (2011, mayo 30). *Inventan diputados vías para no legislar*. Grupo Reforma. Recuperado en Diciembre 7, 2010 de: [www.elnorte.com/nacional/articulo/1254699](http://www.elnorte.com/nacional/articulo/1254699)

Klitgaard, R. La corrupción y la promoción de la ética en el servicio público. Recuperado en Octubre 18, 2010 de: <http://www.megalink.com/usemblapaz/Corruption/Robert%20Klitgaard.pdf>

*La revalorización del servicio público en México: ética una propuesta de mejora continua*. Recuperado en Mayo 28, 2010 de: [www.atlat.com.mx/docs/Mfranco\\_Etica.pdf](http://www.atlat.com.mx/docs/Mfranco_Etica.pdf)

Laboratorio de investigación en prospectiva estratégica. CNAM. París: Instituto Europeo de Prospectiva Estratégica.

Laboratorio de Investigación en Prospectiva, Estrategia y Organización LIPSOR. Recuperado en Noviembre 12, 2010 de: <http://www.lapropective.fr/>

Lagunes, G. I. La rendición de cuentas como institución: retos, alcances y perspectivas. Recuperado en Septiembre 9, 2010 de: [http://portal.veracruz.gob.mx/pls/portal/docs/PAGE/COLVER/DIFUSION/REVISTA\\_CONCIENCIA/REVISTANO.11/8.-ISABEL%20LAGUNES.PDF](http://portal.veracruz.gob.mx/pls/portal/docs/PAGE/COLVER/DIFUSION/REVISTA_CONCIENCIA/REVISTANO.11/8.-ISABEL%20LAGUNES.PDF)

Larrosa, M. Y Guerra, Y. El régimen del partido político en México, su regulación en la legislación electoral (1911–2004) hacia una ley de partidos.

Latinobarometro. ( 2009) - Evaluación Parlamentarios y congreso en México. Recuperado en Julio 2012 de: <http://www.latinobarometro.org>

*Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal*. [en línea]. Recuperado en Mayo 4, 2010 de: [www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/260.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/260.pdf)

Ley Federal para Regular la Actividad profesional de Cabildeo y la Promoción de Causas. Recuperado en Mayo 3, 2010 de: <http://www.diputados.gob.mx/servicios/datorele/cmprtvs/iniciativas/Inic/572/2.htm>

Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Última reforma publicada DOF 05-03-2009. Recuperado en Junio 14, 2010 de: [www.diputados.gob.mx](http://www.diputados.gob.mx)

Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Nuevo León. Última reforma P.O. 28 de Febrero de 2011. Recuperado en Abril 19, 2010 de: [www.hcnl.gob.mx](http://www.hcnl.gob.mx)

Lomnitz, C. (2000). *Vicios públicos, virtudes privadas: la corrupción en México*. México: Editoriales, CIESAS, Porrúa.

López, A. S., Haddou, R. A. (2007). Rendición de cuentas y diseño institucional de los órganos reguladores en México. *Gestión y Políticas Públicas*. Volumen XVI. Recuperado en Julio 20, 2010 de: [http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/num\\_anteriores/Vol.XVI\\_No.I\\_1ersem/Sergio\\_Lopez\\_Ayllon\\_y\\_Ali\\_Haddou\\_Ruiz.pdf](http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/num_anteriores/Vol.XVI_No.I_1ersem/Sergio_Lopez_Ayllon_y_Ali_Haddou_Ruiz.pdf)

*Los servidores públicos*. (2010, Febrero). Recuperado en Septiembre 15, 2010 de: [www.ual.edu.mx/biblioteca/derecho-administrativo/pdf/unidad\\_10.pdf](http://www.ual.edu.mx/biblioteca/derecho-administrativo/pdf/unidad_10.pdf)

Luhmann, N. (2004). *La política como sistema*. México: Universidad Iberoamericana.

*Lupa Ciudadana*. (2010, Enero). Recuperado en Febrero 25, 2010 de: [www.lupaciudadana.com.mx](http://www.lupaciudadana.com.mx)

Marinez, F. (2004). *Análisis político y estrategia de actores. Una visión prospectiva*. México: EGAP, Tecnológico de Monterrey, Limusa.

Martelo, G. R. J., Peña, P. M. R. y Tovar, G. L. C. Los agujeros del análisis estructural, una realidad en estudios prospectivos. Recuperado en Julio 8, 2010 de: <http://www.mundointernet.es/IMG/pdf/ponencia150.pdf>

Martínez, P. R. (2003-2004). *Las políticas de la OCDE y su impacto en la reforma de la administración pública y la lucha contra la corrupción en México*. Revista Chilena de Administración pública. Recuperado en Febrero 26, 2010 de: <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2255081>

Martínez, P. R. (2005). *Servicio Profesional de Carrera ¿Para qué?* México: Porrúa.

Martínez, P. R. (2003). *La profesionalización de la Administración Pública en México. Dilemas y perspectivas*. INAP. Madrid.

Martínez, P. R. (2011). *Directivos versus Políticos. La importancia de la función directiva en las administraciones públicas*. Fundación Mexicana de Estudios Políticos y Administrativos A. C. Editorial Miguel Ángel Porrúa. México.

Martínez, S. L. J. (2007). *La inconstitucionalidad por omisión legislativa*. Cámara de Diputados. México: Porrúa. [En línea]. Recuperado en Febrero 10, 2010 de: <http://www.diputados.gob.mx/cedia/biblio/virtual/conocer/inconst/inconst.pdf>

Mascott, S. M de los A. (2006, junio). *Disciplina partidista en México: el voto dividido de las fracciones parlamentarias durante las LVII, LVIII y LIX Legislatura*. Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública. Recuperado en Agosto 24, 2010 de: [www.diputados.gob.mx/camara/content/download/40797/](http://www.diputados.gob.mx/camara/content/download/40797/)

Mazcorro, T. G., y Rodríguez, P. N. *Corrupción gobernanza y captura política: apuntes y análisis a partir de la experiencia mexicana*. Sección de estudios de postgrado e investigación, UPLCASA, IPN. Recuperado en Marzo 19, 2010 de: <http://intranet.mes.edu.cu/folletosG/Base%20electronica/2006/9/48806903.pdf>

Meixueiro, N. G. *La investigación social, la toma de decisiones y las políticas públicas: La experiencia de la Cámara de Diputados*. CESOP. Cámara de Diputados LIX Legislatura. Recuperado en Junio 2011 de: [www.google.com/url?sa=+&rct=j&q=tomadedecisiones](http://www.google.com/url?sa=+&rct=j&q=tomadedecisiones)

Méndez, J. L. (2000). *Lecturas básicas de administración y políticas públicas*. México: Colegio de México.

Método de prospectiva. El método MACTOR. Recuperado en Junio 2010 de:  
[www.es.lapropective.fr/Metodos-de-prospectiva/Los-programas/68-Mactor.html](http://www.es.lapropective.fr/Metodos-de-prospectiva/Los-programas/68-Mactor.html)

McCain & Segal. Ideas and their development.

Michel Godet (1997) : Manual de Prospectiva Estratégica. Tomo 2 - Dunod.

Michel Godet (1990) : El método MACTOR, Estratégico, revista de la Fundación para Estudios de la Defensa Nacional, Número de junio.

M. Crozier/E. Friedberg (1977) : El actor y el sistema , Point Seuil.

Mimiaga, R. Introducción al pensamiento estratégico parlamentario. Recuperado en Junio 2011 de: [www.es.scribd.com/doc/1481532/congreso-plural](http://www.es.scribd.com/doc/1481532/congreso-plural)

Monitor mensual de consulta Mitofsky julio de 2011. Recuperado en Septiembre 27, 2011 de: [http://www.consulta.mx/Docs/FusionCharts/EPG\\_Ju1.pdf](http://www.consulta.mx/Docs/FusionCharts/EPG_Ju1.pdf)

Muños, V. E. (2010, 23 de diciembre). *Interponen "acción por omisión" Legislativa en Tlaxcala*. Recuperado en Abril 13, 2010 de: [www.cimacnoticias.com](http://www.cimacnoticias.com)

Navarro, M. (2010). *Ciencia Política, nuevos contextos, nuevos desafíos, bases del análisis político*. México: Limusa.

*Observatorio Ciudadano*. (Enero 2010). Recuperado en Junio 21, 2010 de: [www.observatoriociudadano.org.mx](http://www.observatoriociudadano.org.mx)

OCDE. (1997). *La ética en el servicio público*. Ministerio de Administración Pública. Madrid: Secretaría General Técnica, Instituto Nacional de Administración Pública y Ministerio de la Presidencia. Boletín Oficial del Estado.

Olvera, L. M. A. (2001). "técnica legislativa". Nuevo diccionario jurídico mexicano. México. Porrúa-UNAM, Instituto de Investigación Jurídica. P.3629.

Ortega, M. A. (Marzo 2010). *Ética y Corrupción en el servicio público*. [en línea]. Recuperado en Julio 9, 2010 de: [http://amoxcalli.leon.uia.mx/Epikēia/numeros/10/epikeia10-etica\\_y\\_corrupcion.pdf](http://amoxcalli.leon.uia.mx/Epikēia/numeros/10/epikeia10-etica_y_corrupcion.pdf)

Organización Mundial de Parlamentarios contra la Corrupción. Recuperado en Abril 21, 2010 de: <http://www.gopacnetwork.org/>

Pelizzo, R., and Bernice, A. (2008). An ethical map of Indonesian MPs. Public integrity. Vol. 10, no 3. Recuperado en Junio 2010 de: <http://www.ebscohost.com/ehost/pdrviewer/pdf>

Parsons, T. (1997). "El aspecto político de la estructura y el proceso sociales" en Easton, David (comp.). Enfoques sobre teoría política. Primera edición en castellano. Traducción de José Rovira Armengol. Argentina: Amorrortu.

Peruzzotti, E. (2008). Marco conceptual de la rendición de cuentas. Universidad Torcuato Di Tella. Buenos Aires, Argentina. Recuperado en Febrero 25, 2010 de: [www.cgrw01.ugr.go.cr/pls/portal/docs/page/ctrc/archivos/TAB2326766/PERUZZOTTI%2011.pdf](http://www.cgrw01.ugr.go.cr/pls/portal/docs/page/ctrc/archivos/TAB2326766/PERUZZOTTI%2011.pdf)

Perez, M. G. El poder legislativo y su relación histórica con el poder ejecutivo. Recuperado en Agosto 2010 de: [www.politicas.unam.mx/razoncinica/El\\_poder\\_legislativo\\_y\\_su\\_relacion\\_historica\\_con\\_el\\_poder\\_ejecutivo.html](http://www.politicas.unam.mx/razoncinica/El_poder_legislativo_y_su_relacion_historica_con_el_poder_ejecutivo.html)

Power, G. Manual de ética y conducta parlamentarias. Guía para parlamentarios. GOPAC. Westminster Foundation for Democracy. Recuperado en Junio 2010 de: <http://sp.gopacconference.com/inicio/talleres/>

Ramírez, M. J. (2007, marzo). *Ética parlamentaria*. Centro de estudios de derecho e investigación parlamentaria. Cámara de diputados LX legislatura. México. Recuperado en Octubre 29, 2010 de: <http://www.bibliojuridica.com>

Ramírez, M. J. *Los grupos parlamentarios en el senado. Una omisión constitucional*. Recuperado en Julio 16, 2010 de: [www.bibliojuridica.org/libros/1/93/15.pdf](http://www.bibliojuridica.org/libros/1/93/15.pdf)

Ramírez, M. J. (2011). Organización, gestión y agenda para la acción legislativa. La experiencia de evaluación del desempeño en el congreso local de Jalisco. Revista legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública. Vol. 4, Núm. 7. Recuperado en septiembre 2011 de: [www.camaradediputados.org](http://www.camaradediputados.org)

Rawls, J. (1971). Teoría de la justicia. Barcelona: Ariel.

Reflexión Democrática, Ventana al Congreso. Recuperado en Julio 16, 2010 de: [www.reflexiondemocratica.org.pe/index.php?option=com\\_content&view=article&id=113&menid=91](http://www.reflexiondemocratica.org.pe/index.php?option=com_content&view=article&id=113&menid=91)

Renaud, C. (2000). Beneficios y riesgos de la participación ciudadana en la gestión pública. Recuperado en Abril 20, 2010 de: [www.ildis.org.ve/website/administrador/uploads/PC2.pdf](http://www.ildis.org.ve/website/administrador/uploads/PC2.pdf)

Ríos, C. A. (2008-2009). Instituciones políticas estatales y presupuesto. Las causas de la discrecionalidad. PNUD. División de Administración Pública, CIDE. Recuperado en Junio 2011 de: [www.undp.org.mx/IMG/pdf/Institucional\\_3\\_A](http://www.undp.org.mx/IMG/pdf/Institucional_3_A)

Ritzer, G. (2001). Teoría sociológica clásica. 3er Ed. Madrid: Mc Graw Hill.

Rodríguez, D. G. E. (2006, ene-may). *Desempeño legislativo y Disciplina partidista en México: la Cámara de Diputados, 2000-2003*. Confines. Recuperado en Diciembre 2, 2010 de: <http://confines.mty.itesm.mx/articulos3/diaz.pdf>

Rohr, J. A. (1993). Ethics and public administration. USA: H. George Frederickson Editor.

Samaniego, S. L. G. (2011, Enero 1). *Análisis de la acción de inconstitucionalidad por omisión legislativa en México*. Recuperado en Agosto 26, 2011 de: <http://www.letrasjuridicas.com/Volumenes/17/samaniego17.pdf>

Sartori, G. (2007). La sociedad multiétnica. Pluralismo, multiculturalismo y extranjeros. México: Taurus.

Sánchez, G. V. (2012). La carrera parlamentaria y su conveniencia para el México actual. Congreso REDIPAL. Recuperado en Junio 2013 de: [www.diputados.gob.mx/cedia/sia/redipal/CRV](http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/redipal/CRV)

Schedler, A. (1999). ¿Qué es la rendición de cuentas? Cuaderno de transparencia 03. IFAI. Recuperado en Marzo 4, 2010 de:  
[http://www.programaanticorrupcion.gob.mx/rend\\_ctas\\_IFAI.pdf](http://www.programaanticorrupcion.gob.mx/rend_ctas_IFAI.pdf)

Secretaría de la Función Pública (SFP). (2010, Marzo). Recuperado en Noviembre 10, 2010 de: <http://www.spc.gob.mx/antecedentes4.htm>

Serna, A. (2008, Noviembre). *La corrupción como patología del bien común. El caso de Hong-Kong*. Recuperado en Febrero 23, 2010 de:  
<http://dspace.unav.es/dspace/bitstream/10171/7189/1/Alberto%20Serna-2009.pdf>

Serrano, S. J. A. (2010, febrero). *La Política oficial de combate a la corrupción en México: una revisión*. Recuperado en Enero 14, 2010 de:  
[www.uacm.edu.mx/sitios/andamios/num12/articulo1.pdf](http://www.uacm.edu.mx/sitios/andamios/num12/articulo1.pdf)

Serrano, S. J. A. (2009, Diciembre). *La política oficial de combate a la corrupción en México: una revisión*. Vol. 6. No 12. Recuperado en Septiembre 16, 2010 de:  
[www.ebebohost.com/ehost/pdfviewer/pdfviewer?vid=5&hid=1088&sid=ca40d613-ffdo-4cb6-a782-cad444e6a585%40sessionmgr113](http://www.ebebohost.com/ehost/pdfviewer/pdfviewer?vid=5&hid=1088&sid=ca40d613-ffdo-4cb6-a782-cad444e6a585%40sessionmgr113)

Sistema Nacional de Integridad. (2010, Febrero). Recuperado en Octubre 28, 2010 de:  
[www.transparenciamexicana.org.mx/documentos/.../capitulo4.pdf](http://www.transparenciamexicana.org.mx/documentos/.../capitulo4.pdf)

Software MICMAC ha sido desarrollado por el Instituto de Innovación Informática para la Empresa 31 E por petición del Laboratorio de Investigación en Prospectiva, Estrategia y Organización LIPSOR. Recuperado en Junio 2012 de:  
[http://www.3ie.fr/lipsor/lipsor\\_es/mactor\\_es.html](http://www.3ie.fr/lipsor/lipsor_es/mactor_es.html)

Straus, J. (2011). Enforcement of Congressional Rules of Conduct: An Historical Overview. Recuperado en Diciembre 1, 2010 de:  
[www.fas.org/sgp/crs/misc/RL30764.pdf](http://www.fas.org/sgp/crs/misc/RL30764.pdf)

Solís, O. Ética en el poder legislativo. [www.tiquia.com/articulospolitica/etica3.asp](http://www.tiquia.com/articulospolitica/etica3.asp)

Transparencia Mexicana. (2000). Recuperado en Mayo 12, 2010 de:  
[www.transparenciamexicana.org.mx](http://www.transparenciamexicana.org.mx)

Parga, P. (2005). Alain Touraine y el nuevo paradigma. Universidad de Antioquia. CEO. Bruselas.

<http://aprendeenlinea.udea.edu.co/revistas/index.php/ceo/article/viewFile/1203/929>

Trejo, A. *Desempeño legislativo. Diputados de escasa calidad*. Recuperado en Junio 4, 2010 de:

<http://www.fundar.org.mx/seguimiento/Publicaciones/PDF/Desempe%F1o%20legislativo.pdf>

Ugalde, L. C. (2011). Reporte Legislativo. Integralia. No 1, 1 Feb.-Abril 2011. Recuperado en Julio 21, 2010 de: [www.integralia.com.mx/files/reporte\\_legislativo.pdf](http://www.integralia.com.mx/files/reporte_legislativo.pdf)

Valencia, E. L. (2009). Elites parlamentarias y profesionalización legislativa en México. Vol. 24, Núm. 155. Pp. 69-76. Redalyc. México. Recuperado en Agosto 13, 2010 de:

<http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=32512745008>

Valles, J. M. (2000). Ciencia Política. Una introducción. Barcelona: Ariel.

Vargas, M. S. (1966). Ética o Filosofía Moral. México: Porrúa.

Vargas, J-P., y Petri, D. P. (2008). Efectividad Parlamentaria. Incentivos y restricciones coalicionales en Costa Rica y Nicaragua. San José, Costa Rica: DEMUCA.

Vázquez, R. (2008). *Corrupción Política y Responsabilidad de los Servidores Públicos*. Departamento Académico de Derecho. ITAM. Recuperado en Febrero 12, 2010 de:

<http://escholarship.org/uc/item/7k69k388>

Versión de la sesión ordinaria celebrada por la honorable LVIII legislatura constitucional del Estado libre y soberano de Sonora. (2008). Recuperado en Marzo 16, 2010 de:

<http://www.congresoson.gob.mx/InfoPublica/Sesiones/LVIII/Ordinarias/08209-MIN.pdf>

Vicuña, L. P., Hernández, V. H., Paredes, T. M., Rivera, B. J. C., Ríos, D. J., Santillana, P. C., y Torres, M. J. (2006). Percepción, tipos de medidas de control de la corrupción, según el sexo, ciclo académico y la facultad a la que pertenecen los estudiantes universitarios. UNMSM. Revista IIPSI. Vol. 9. No 2. Recuperado en Agosto 18, 2010 de: [http://sisbib.unmsm.edu.pe/bvrevistas/investigacion\\_psicologia/v09\\_n2/pdf/a04v9n2.pdf](http://sisbib.unmsm.edu.pe/bvrevistas/investigacion_psicologia/v09_n2/pdf/a04v9n2.pdf)

Villanueva, E. (2011, junio 18) Legislativo: transparencia y rendición de cuentas. [En línea]. Recuperado en Agosto 20, 2011 de: [www.ernestovillanueva.blogspot.com/2011/06/legislativo-transparencia-y-rendicion.html](http://www.ernestovillanueva.blogspot.com/2011/06/legislativo-transparencia-y-rendicion.html)

Villaverde, I. *La inconstitucionalidad por omisión, un nuevo reto para la justicia constitucional*. Instituto de investigaciones jurídicas. UNAM. Recuperado en Abril 7, 2010 de: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/5/2455/6.pdf>

Villoría, M. M. (2007, marzo). *Ética postconvencional e instituciones en el servicio público*. Universidad Rey Juan Carlos. Reis. 117/07. Recuperado en Marzo 23, 2010 de: <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2266806>

Villoro, L. (2006). *El poder y el valor. Fundamentos de una ética política*. México: FCE.

Weber, M. (1969). *El político y el científico*. Madrid: Alianza.

Weber, M. (2008). *Economía y sociedad*. México: FCE.

## Materiales

### ANEXO 1. Cuestionario

¡Buen día!

- ☞ Mi nombre es Xóchitl Arango, soy estudiante de doctorado de la Fac. De Ciencias Políticas y Admón. Pública de la UANL, estoy desarrollando un estudio sobre la importancia de la implementación de un código de ética para los legisladores.
- ☞ A continuación encontrará una serie de oraciones, le pido lea cuidadosamente y realice un círculo en la alternativa que mejor corresponda a su opinión.
- ☞ No hay respuestas correctas o incorrectas, las mejores respuestas son aquellas que reflejan honestamente su opinión. Agradezco mucho su colaboración a este estudio.

1. Para comenzar con la encuesta, nos gustaría saber su opinión sobre la **Profesionalización** en los legisladores:

	Bastante	Mucho	Algo	Poco	Nada
1a) La profesionalización mejoraría el funcionamiento de la democracia representativa	5	4	3	2	1
1b) El primer paso para implementar un código de ética es que los legisladores cuenten con profesionalización	5	4	3	2	1
1c) La profesionalización genera el desarrollo de competencias que mejoran la eficacia en los legisladores	5	4	3	2	1
1d) La profesionalización de los legisladores requiere el establecimiento de un sistema de evaluación y de objetivos de desempeño	5	4	3	2	1
1e) La profesionalización en los legisladores genera trabajo parlamentario eficaz	5	4	3	2	1

2. Ahora nos gustaría saber qué piensa respecto del **Código de Ética**:

	Bastante	Mucho	Algo	Poco	Nada
2a) La implementación de un Código de ética permitiría a los ciudadanos evaluar la conducta de los legisladores	5	4	3	2	1
2b) La publicación del Código de ética legislativo favorece la adecuada conducta de los legisladores ante la sociedad	5	4	3	2	1
2c) Con un Código de ética se controla de manera más transparente la actuación de los legisladores	5	4	3	2	1
2d) La existencia de un Código de ética ayuda al desarrollo de la profesionalización de los legisladores	5	4	3	2	1
2e) ¿Considera usted que la implementación del Código de ética es importante para mejorar la imagen legislativa?	5	4	3	2	1

3. Es habitual que los ciudadanos comenten respecto de la **Rendición de cuentas** de los diputados, es por ello que nos gustaría saber:

	Bastante	Mucho	Algo	Poco	Nada
3a) La eficacia legislativa se vería beneficiada mediante un sistema de evaluación y sanción	5	4	3	2	1
3b) La ineficacia productiva del legislativo es producto de la falta de mecanismos de rendición de cuentas	5	4	3	2	1
3c) La rendición de cuentas es un factor fundamental para el desarrollo de la democracia	5	4	3	2	1
3d) ¿Estaría de acuerdo y votaría por la rendición de cuentas periódica de los legisladores?	5	4	3	2	1

Para continuar con la encuesta y considerando que de acuerdo con Báez (2009) la **Omisión** “es la abstención de hacer, flojedad o descuido del que se está encargando de un asunto”.

4. Por lo anterior usted considera que:

	Bastante	Mucho	Algo	Poco	Nada
4a) La omisión legislativa es determinada por las dirigencias partidistas	5	4	3	2	1
4b) La omisión legislativa es tolerada por los partidos políticos representados en el Congreso	5	4	3	2	1
4c) El Código de ética parlamentario disminuiría la omisión legislativa	5	4	3	2	1

5. Desde su perspectiva, qué piensa respecto a la **Toma de decisiones** en el parlamento:

	Bastante	Mucho	Algo	Poco	Nada
5a) La agenda de las comisiones se determina con fundamento en una investigación previa sobre la magnitud del problema	5	4	3	2	1
5b) Cuando una propuesta de ley no se resuelve en periodo ordinario, un recurso para obtener más tiempo es la prórroga, ¿está de acuerdo con ella?	5	4	3	2	1
5c) Cuando existe un Código de ética, las decisiones legislativas (votación) tienen mayor legitimidad	5	4	3	2	1

6. Otro tema que nos gustaría tratar es la **Reelección (en el caso de que se reforme)**:

	Bastante	Mucho	Algo	Poco	Nada
6a) ¿Considera que la reelección favorece la eficacia legislativa?	5	4	3	2	1
6b) ¿Considera usted que la rendición de cuentas es un factor determinante para la reelección?	5	4	3	2	1
6c) ¿Cree que la omisión se genera porque en México no existe la rendición de cuentas legislativa?	5	4	3	2	1

7. Por último nos gustaría saber:

	Bastante	Mucho	Algo	Poco	Nada
7a) Los observatorios ciudadanos contribuyen a la rendición de cuentas	5	4	3	2	1
7b) La omisión legislativa tiene efectos nocivos para los ciudadanos por falta de leyes que los protejan	5	4	3	2	1
7c) La falta de productividad legislativa es un tipo de omisión	5	4	3	2	1
7d) La profesionalización de los asesores legislativos es fundamental para la eficacia legislativa	5	4	3	2	1

8. Desde su opinión ¿A qué se debe que el Congreso local no cuente con un Código de ética?

---

9. ¿Le gustaría agregar algo respecto al Código de ética?

---

10. ¿Le gustaría agregar algo respecto a la Rendición de cuentas?

---

**DATOS PERSONALES:**

11. Nombre: \_\_\_\_\_

12. Profesión: \_\_\_\_\_

13. Partido político con el que comparte su ideología: \_\_\_\_\_

14. Sexo:    a) M     b) F

15. Edad \_\_\_\_\_

MUCHAS GRACIAS POR SU COLABORACIÓN

## **ANEXO 2. Caso 1 (Tlaxcala)**

### **Por perjudicar principalmente a las mujeres, dicen ONG**

#### **Interponen “Acción por Omisión” Legislativa en Tlaxcala**

Elizabeth Muñoz Vásquez, corresponsal  
**23 de diciembre de 2010**

Tlaxcala, Tlax, 26 nov. 10 (CIMAC).- Ante la falta de respuesta de las y los diputados locales, para armonizar el Código Penal y Civil con la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de Tlaxcala, dos organizaciones presentaron hoy ante el Pleno del Tribunal Superior de Justicia (TSJ), una Acción por Omisión Legislativa en contra de la LIX Legislatura Local.

Funcionarios de la oficialía de partes del TSJ recibieron la denuncia por escrito del Colectivo Mujer y Utopía AC y el Centro “Fray Julián Garcés”, que se sustenta en los artículos 8º y 81 fracción IV de la Constitución Política del Estado de Tlaxcala.

Dichos artículos, señalan que la Acción por Omisión Legislativa se presenta por “falta de expedición de las normas jurídicas de carácter general a que están obligados en términos de los artículos 1º, 4º, 8º, 14 y 16 de la Constitución Mexicana, así como 12, 46, 47, 48, 49 y 54 de la Constitución estatal”.

Considerada esta acción como un hecho sin precedentes, y ante los medios de comunicación, de igual manera se demandó al titular de la Oficialía Mayor de Gobierno del Estado de Tlaxcala, que remita en un término de cinco días, “un informe en el que especifique si ha sido publicada la norma cuya omisión se plantea”.

Rosario Mendieta Herrera, directora del Colectivo Mujer y Utopía, explicó que desde noviembre de 2009, la asociación que representa junto con otras organizaciones presentaron una iniciativa popular, cumpliendo con los principios de legalidad, igualdad y acceso a la justicia, una propuesta de armonización de las leyes locales con las federales, para garantizar un efectivo acceso a las mujeres a una vida libre de violencia.

Sin embargo, dijo, no obstante a que los actuales diputados le dieron acceso al documento y lo turnaron al área de Estudios Legislativos con fecha del 2 de diciembre del 2009, con los números de expedientes 78/ 2009 y 137/2009, el 19 de febrero del 2010 al no haber respuesta, se presentó un segundo escrito dirigido a las diputadas presidentas e integrantes de las Comisiones de Equidad y Género.

También fue presentado a Derechos Humanos, para que se les informara sobre el estado que guardaba la propuesta de la Iniciativa, “para buscar el diálogo e impulsarla”.

El 22 de febrero del 2010, se giró otro oficio a las diputadas de la Comisión Instructora de Juicio Político y de la Fomento Agropecuario “para que como mujeres apoyaran la causa”, además de que se hicieron llegar al Congreso Local cartas ciudadanas de mujeres y hombres de 59 municipios del estado, todo ello solicitando el avance legislativo de la propuesta. Tampoco hubo respuesta.

La líder social lamentó que no obstante a todos sus intentos, el 4 de marzo del presente año, las y los diputados de la actual legislatura “sólo aprobaron reformas al Código Civil y de Procedimientos Civiles, no tomando en cuenta las propuestas presentadas por las diversas organizaciones”.

Hubo reformas, precisó, contrarias y violatorias a la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, a la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, así como de la CEDAW, firmadas y ratificadas por el Estado Mexicano, violentando principalmente el principio de igualdad y seguridad a favor de las mujeres, niños y niñas.

El 8 de marzo del 2010, indicó Mendieta Herrera, nuevamente solicitaron a las y los legisladores, dieran sus razones por haber dejado fuera las propuestas de la sociedad civil organizada, y nuevamente no hubo ninguna contestación.

Por lo tanto afirmó, ante la falta de respuesta y “porque nunca se nos ha dado la oportunidad de abundar sobre los fundamentos y razones que se tuvo para presentar la propuesta de armonización del Código Civil y Penal, es que se presenta la denuncia por omisión legislativa”.

Señaló que con estas acciones, el legislativo perjudica principalmente a las mujeres y existe un desacato al principio de Supremacía Constitucional, pues a pesar de que aceptaron sus propuestas de armonización y lo turnaron a la Comisión de Puntos Constitucionales, a la fecha no han sido consideradas las propuestas planteadas.

[www.cimacnoticias.com](http://www.cimacnoticias.com)

### ANEXO 3. Caso 2 (Ley Televisa)

#### SCJN: omisión de congresos al incumplir a indios en materia de radios comunitarias

---

Los legisladores debieron atender a esas comunidades desde la *ley Televisa*, dice la Corte

[martes 16 de octubre de 2007](#)

Jesús Aranda

Después de cuatro meses de haber resuelto sobre la constitucionalidad de algunos artículos de la *ley Televisa*, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) determinó ayer que el Congreso de la Unión y las legislaturas locales incurrieron en “omisión legislativa”, al no cumplir con el mandato del artículo segundo constitucional de apoyar a las comunidades indígenas para que adquieran, operen y administren medios de comunicación, particularmente estaciones de radio comunitarias.

Sin embargo, la decisión del pleno no es “vinculatoria” para los congresos federal y locales, es decir, no ordenó a los legisladores que promulguen la ley respectiva, ya que los ministros consideraron que su función es “hacer ver” a los congresos que no han cumplido, pero nada más.

A decir de los ministros, pese a que no se hizo un pronunciamiento sobre la omisión, la Corte dio un paso adelante al “no quedarse sin decir nada”, ante una evidente violación a la supremacía constitucional. Y es que cuando el Congreso aprobó la *ley Televisa*, tenía que haber garantizado en ésta el acceso de las comunidades a los medios de comunicación, lo cual no hizo.

Al desechar por infundadas 44 controversias constitucionales presentadas por municipios de los estados de Hidalgo, Puebla, Oaxaca, San Luis Potosí y Chiapas contra la aprobación de las leyes federales de Telecomunicaciones y de Radio y Televisión, mejor conocidas como *ley Televisa*, la Corte adoptó una decisión sin precedente al no reconocer a los municipios legitimidad para presentar controversias en favor de las comunidades indígenas y declarar que la controversia constitucional no es el medio para impugnar una omisión legislativa.

Pero al mismo tiempo, dejar constancia en un considerando de la sentencia que sí hubo tal omisión, pero sin hacer señalamiento alguno que pudiera interpretarse como la invasión en la esfera de atribuciones del Poder Legislativo.

#### Obligación de la Federación

De cualquier modo, quedó el pronunciamiento en el sentido de que los congresos federal y estatales han sido omisos en dar cumplimiento a lo aprobado en la reforma constitucional de 2001 sobre derechos de los pueblos indígenas, que señala la obligación de la Federación, estados y municipios de promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria, además del establecimiento de instituciones y políticas

necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indios y el desarrollo integral de sus comunidades.

En lo que tiene que ver con el contenido de la *ley Televisa*, la mayoría consideró que el Poder Legislativo no cumplió con “extender la red de comunicaciones que permita la integración de las comunidades, mediante la construcción y ampliación de vías de comunicación y telecomunicaciones; establecer condiciones para que los pueblos y comunidades indígenas puedan adquirir, operar y administrar medios de comunicación –fundamentalmente radios comunitarias– en los términos que las leyes en la materia determinen”.

Al respecto, el ministro José de Jesús Gudiño Pelayo señaló que la Carta Magna “exige” la participación de los legisladores para definir los términos en que el acceso a los medios debe llevarse a cabo y fijar un “criterio orientador” que garantice la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus comunidades. De manera que “el Legislativo tiene sobre sí el imperativo de dictar normas que prevean de manera específica el régimen legal que permita la explotación del espectro radioeléctrico con la participación indígena”.

Si bien, siete ministros consideraron que sí hubo omisión legislativa, salvo el presidente Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, por cinco votos a tres, el pleno determinó que en la controversia presentada por los 44 municipios, todas las demandas eran individuales, por lo que eran improcedentes, ya que los ayuntamientos “no tienen interés legítimo para impugnar posibles violaciones cometidas en perjuicio de los pueblos indígenas”.

Con la misma votación (Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Margarita Luna Ramos, Fernando Franco, Mariano Azuela y Ortiz Mayagoitia en favor) el pleno determinó que la controversia constitucional “no es la vía” para impugnar una omisión legislativa. Aquí no prosperó el planteamiento de Juan N. Silva Meza, Olga Sánchez Cordero y Gudiño Pelayo.

[http://www.jornada.unam.mx/2007/10/16/index.php?section=politica&article=013n1pol&portal\\_status\\_message=Correo%20enviado](http://www.jornada.unam.mx/2007/10/16/index.php?section=politica&article=013n1pol&portal_status_message=Correo%20enviado)

## ANEXO 4. Caso 3 (Diputada PAN)

### Piden freno a legisladores omisos

Propone Senadora obligarlos a trabajar

**José Alfredo Beltrán**

**05-04-2009**

Que los congresos estatales y el federal "se pongan a trabajar" y cumplan los mandatos federales para reformar leyes o crear nuevas, o de lo contrario sean sancionados, propuso María Serrano Serrano.

La Senadora del PAN acusó que en Sinaloa la Cámara local incumplió el mandato de adecuar la ley electoral local con las nuevas disposiciones federales, y hasta ahora "no ha pasado nada".

Por ello, presentó ante el Pleno del Senado una iniciativa para adicionar en el artículo 105 de la Constitución General de la República, para incorporar el recurso de "acción de omisión legislativa absoluta" y así obligar a los congresos legislar en diversos tópicos.

Hasta ahora, resaltó, la Carta Magna no prevé disposición jurídica alguna que los obligue.

Tampoco, aclaró, hay forma jurídica para mandar al propio Congreso de la Unión a cumplir los plazos y condiciones para crear las normas que le indique el Poder Constituyente, o incluso, las que éste mismo se impone.

"Esta iniciativa busca evitar que reformas tan importantes como la indígena, electoral y de seguridad pública y justicia penal resulten nugatorias, ya sea por negligencia de los órganos legislativos o por franca rebeldía a las disposiciones de orden constitucional", subrayó.

Serrano ejemplificó con el incumplimiento de la ley indígena de 2001, la reforma hacendaria y electoral, ambas de 2007, y reformas a la ley de seguridad pública y justicia penal hasta ahora inconclusas.

Es inconcebible que por omisión, dijo, hasta hoy los derechos indígenas no estén incorporados en más de diez constituciones locales.

Y en Sinaloa, agregó, a pesar de los exhortos, la Legislatura local se resistió a cumplir con la reforma electoral.

Cabildea con otros senadores la aprobación de la iniciativa, afirmó, en la cual hay resistencias porque se estaría sujetando a todos los legisladores a "ponerse a trabajar" en la dictaminación de iniciativas.

#### **¿Quiénes podrían acusar omisión de diputados?**

1. El Presidente
2. La PGR
3. Los gobernadores
4. Diputados federales y/o senadores (el 33 por ciento de las cámaras)
5. Los congresos locales (33 por ciento)
6. Los partidos (en materia electoral)

¿Ante quién?

La Suprema Corte de Justicia de la Nación

<http://www.noroeste.com.mx/publicaciones.php?id=464311>

## ANEXO 5. Informe Ético

### Sección I: Detalles del Proyecto

1. Título del proyecto: Propuesta de un modelo de evaluación ética de los servidores públicos: el caso de identificación de omisiones al cumplimiento de responsabilidades de los diputados en México.

### Sección II: Detalles del Solicitante

2. Nombre del investigador: Xóchitl Arango Morales
3. Estatus: Estudiante de Doctorado
4. Email: xochitlarangomr@uanl.edu.mx
5. Dirección de contacto: Praga y Trieste sin 4600, Unidad Mederos, Res. Las Torres.
6. Número de teléfono: 83-65-68-78 (trabajo)

### Sección III: Lista de revisión de la investigación

Por favor, conteste cada pregunta en la casilla adecuada

	SÍ	NO
1. ¿El estudio involucra a participantes que sean particularmente vulnerables o a los que sea imposible ofrecerles información para su consentimiento? (por ejemplo niños, personas con discapacidades educativas, sus propios estudiantes).	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
2. ¿Requerirá el estudio la cooperación de un colaborador que facilite el acceso inicial a los grupos o individuos que sean reclutados? (por ejemplo estudiantes en escuela, miembros del mismo grupo de investigación).	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
3. ¿Será necesario que los participantes tomen parte en el estudio sin su conocimiento y su consentimiento ? (por ejemplo en una observación de personas en lugares no públicos).	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
4. ¿Implicará el estudio un debate sobre temas sensibles (por ejemplo la actividad sexual, el uso de drogas)?	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
5. ¿Deben ser administradas drogas, placebos u otras sustancias (por ejemplo comida, vitaminas) a los participantes del estudio o será necesario utilizar procedimientos en cierta forma intrusivos o potencialmente dañinos?	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
6. ¿Se obtendrán muestras de sangre o tejido de los participantes?	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>

7. ¿Es probable que como consecuencia del estudio se provoque dolor o algún tipo de malestar suave?  ✓
8. ¿El estudio podría inducir en algún grado tensión nerviosa psicológica o ansiedad, daño o repercusiones negativas más allá de los riesgos posibles en la vida normal de los participantes?  ✓
9. ¿Implica el estudio una experimentación prolongada o repetitiva?  ✓
10. ¿Se ofrecerán incentivos financieros (aparte de los gastos razonables y la compensación para el tiempo) a los participantes por su colaboración en el estudio?  ✓

Si usted ha respondido "NO" a todas las preguntas, sólo será necesario que **envíe información sobre la realización de su investigación al Director de su Departamento y al Servicio de Investigación, para su registro.**

Si usted ha contestado "Sí" a **cualquiera** de las preguntas en Sección III, necesitará describir con más detalle las implicaciones éticas de su investigación. **Esto no quiere decir que usted no pueda hacer la investigación, sólo que su propuesta necesitará ser aprobada por el Comité de Ética de la Universidad.** Para ello, es necesario que llene con detalle el impreso número 2, y que lo envíe posteriormente al Comité.

---

XOCHITL A. ARANGO MORALES