

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador
Departamento de Asuntos Públicos
Convocatoria 2015- 2017

Tesis para obtener el título de maestría de Investigación en Políticas Públicas

Deficiencia de los controles democráticos en la gestión urbana del agua: Concesión del
servicio público de agua potable y alcantarillado de la Ciudad de Puebla 2013- 2016

Carlos Armando Popoca Bermúdez

Asesor: Iván Narváez

Lectores: Vicente Guamán y María de Los Ángeles Barrionuevo

Quito, marzo de 2018

Dedicatoria

A mi familia que, con su amor y aliento apoyan la construcción de mis sueños, a mi amor
y amigos que me acompañaron en este camino de vida.

Y a las mujeres y hombres que cada día buscan la verdad y justicia en México.

Tabla de contenido

Resumen	VII
Agradecimientos	IX
Introducción	1
Capítulo 1	6
Teórico metodológico	6
1. Fundamentos teóricos.....	6
1.1. Realismo crítico en el diseño de la investigación	6
1.2. Del diseño de políticas públicas.....	7
1.3. Marco teórico neoinstitucional para el análisis de los dispositivos de control democrático.....	9
1.4. Cambio Institucional: enfoque distribucional del cambio gradual	11
1.5. Rendición de cuentas	15
2. Apartado metodológico	19
2.1. Análisis de Instrumentos tipología NATO.....	19
2.2 Mecanismo causal y rastreo de procesos	21
2.3 Diseño de pruebas de fortaleza inferencial	24
2.4. Formalización Bayesiana.....	27
2.5 Medios de control democráticos no electorales como herramientas analíticas	29
Capítulo 2	35
Apartado contextual	35
1. Régimen de rendición de cuentas en México.....	35
1.1. Las circunstancias: Sistema político mexicano	35
1.2. Identificando el diseño institucional de la rendición de cuentas en México.....	37
2. Construcción institucional de la rendición de cuentas en las entidades federativas.	41
2.1. Acceso a la información y transparencia en Puebla	41
2.2. Órganos garantes de acceso a la información en Puebla.	44
2.3. Agua potable y saneamiento en Puebla.....	47
2.4 Gestión del Agua Potable y Alcantarillado de Puebla	50
2.5. Concesión del servicio público de agua potable y alcantarillado en Puebla	55
Capítulo 3	59
Controles democráticos no electorales en el estudio de caso	59
1. Controles democráticos no electorales en la concesión del servicio público de agua potable y alcantarillado de la Ciudad de Puebla.....	59
2. Operacionalización del mecanismo causal	60

2.1. Condiciones contextuales	61
2.2. Operacionalización del mecanismo causal de controles democráticos no electorales en la prestación del servicio público de agua potable y alcantarillado	62
3. Definición de hipótesis	63
4. Observaciones empíricas	65
5. Pruebas de fortaleza inferencial.....	67
6. Controles democráticos no electorales como herramienta analítica.....	73
6.1. Descripción.....	73
6.2. Antecedentes	73
6.3. El ejercicio del control.....	74
6.4. Sobre su incidencia y resultados	75
7. Formalización Bayesiana.....	75
8. Resultados y discusión	76
8.1. Cambio Institucional	76
8.2. Incorporación de Instrumentos sustantivos con nuevos objetivos de política	79
8.3. Instituciones restringen la transparencia e información del proceso de concesión del servicio público de agua potable y alcantarillado.....	82
8.4 Deficiencia de rendición de cuentas en la gestión del servicio público de agua potable y alcantarillado para la Ciudad de Puebla.....	84
Conclusiones	87
Anexo 1. Matriz de instrumentos	91
Anexo 2. Mecanismo causal.....	92
Anexo 3 observaciones y evidencias empíricas	93
Anexo 4. Respuestas de información.....	94
Anexo 5. Contraloría Municipal de Puebla S.R/C.S.P./137/2014.....	100
Anexo 6. Secretaria del Ayuntamiento de Puebla S.R/C.S.P./140/2014	103
Anexo 7. Director General Del Sistema Operador de Agua Potable y Alcantarillado del Municipio de Puebla S.R/C.S.P./74/2014 y S.R/C.S.P./112/2014	106
Anexo 8. Turno de Demanda de Amparo 5600/2017	107
Lista de referencias	108

Tablas

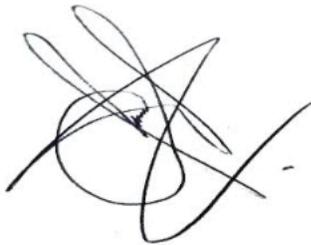
Tabla 1. Ontologías filosóficas.....	7
Tabla 2. Contexto, características institucionales y agente de cambio.	14
Tabla 3. Nivel teórico mecanismos de controles democráticos	21
Tabla 4. Tabla de probabilidad y rangos	29
Tabla 5. Dimensión Estado/ Sociedad.....	32
Tabla 6. Cuerpo constitucional para la rendición de cuentas en México.....	39
Tabla 7. Integración del Comité de Agua Potable del Municipio de Puebla (COMAP)	52
Tabla 8. Operacionalización del mecanismo causal de controles democráticos no.....	64
electorales.....	63
Tabla 9. Hipótesis de cada parte del mecanismo causal	64
Tabla 10. Observaciones empíricas.....	67
Tabla 11. Valor de la evidencia empírica y resultado de la prueba de los componentes.....	70
del detonante	69
Tabla 12. Valor de la evidencia empírica y resultado de la prueba de los componentes.....	71
del segmento A.....	70
Tabla 13. Valor de la evidencia empírica y resultado de la prueba de los componentes.....	72
del segmento B.....	71
Tabla 14. Valor de la evidencia empírica y resultado de la prueba de los componentes.....	73
del resultado	72
Tabla 15. Estudio de caso para la aplicación de CDNE.....	73
Tabla 16. Formalización Bayesiana de pruebas empíricas y resultados	76

Declaración de cesión de derecho de publicación de la tesis

Yo, Carlos Armando Popoca Bermúdez, autor de la tesis titulada “Deficiencia de los controles democráticos en la gestión urbana del agua: Concesión del servicio público de agua potable y alcantarillado de la Ciudad de Puebla 2013- 2016” declaro que la obra es de mi exclusiva autoría, que la he elaborado para obtener el título de maestría de Investigación en Políticas Públicas concedido por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador.

Cedo a FLACSO Ecuador los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, bajo la licencia Creative Commons 3.0 Ecuador (CC BY-NC-ND3.0 EC), para que esta universidad la publique en su repositorio institucional, siempre y cuando el objetivo no sea obtener beneficio económico.

Quito, marzo de 2018



Carlos Armando Popoca Bermúdez

Resumen

El presente trabajo de investigación analiza el control democrático de lo público y su incidencia sobre las políticas públicas de manejo de recursos naturales, mediante el análisis de los instrumentos como unidades observables, construyendo un mecanismo causal que plantea el cambio institucional centrado en la agencia, poder y ambigüedad como detonante de los problemas de desempeño institucional y de los controles democráticos.

De esta manera el análisis de la estructura institucional, los medios de control democrático y la interacción de los actores, serán el factor clave para identificar qué limita o potencializa la rendición de cuentas y los efectos producidos en el proceso de concesión de la gestión del servicio público de agua potable y alcantarillado; en consecuencia, el estudio se profundizará en un ámbito territorial estatal de Puebla, México, en el campo de la prestación del servicio público de agua potable, saneamiento y alcantarillado.

El enfoque teórico que se asume en la presente investigación, sostiene que el desarrollo y comportamiento de los individuos es observable mediante las instituciones (formales e informales), considerándolas como un marco analítico mediante el cual se desarrolla el comportamiento de los mismos, extractando y organizando los instrumentos básicos de las políticas mediante la matriz metodológica “NATO”, (nodalidad, autoridad, tesoro y organización).

Metodológicamente esta investigación está guiada bajo un método deductivo, mediante la comprobación de la teoría en cada entidad del mecanismo causal, realizando inferencias dentro del estudio de caso que permitan desentrañar el contenido de la “caja negra de la causalidad”, con la finalidad de identificar las piezas dentro del mecanismo causal que contribuyan a confirmar o anular la hipótesis planteada, empleándose evidencias empíricas que provean la base inferencial.

En este sentido, la trascendencia no estriba en el número de evidencias, sino en la manera que confirman a la hipótesis, la decisión sobre qué tipo de prueba es aplicable para determinada evidencia se basa sobre las implicaciones a las hipótesis rivales, privilegiando la prueba (pistola humeante) con alto nivel de unicidad por su alta capacidad para discriminar hipótesis rivales e incrementar los niveles de confianza inferencial.

Con el objeto de brindar mayor rigurosidad y transparencia analítica, se aplicará la lógica de formalización bayesiana al rastreo de mecanismos causales. Partiendo de una lógica probabilística que representa un grado de creencia que se otorga a un suceso en la medida en que se recaban evidencias que apoyan la hipótesis o favorecen a otra.

Agradecimientos

Al construir cada palabra pienso en todas las personas que están inmersas dentro de este proyecto y los lugares tan diversos de esa tierra custodiada de montañas en momentos tan fría y llena de calidez encontrada en cada amigo que encontré en este camino hacia el sur.

A mis padres Alejandra y Alberto que cada día me instruyen con amor y cariño de la vida, a mis hermanas y mi hermano Alejandro que con su cariño siempre me ha acompañado y a mi tío Esteban quien cuando el alma lo necesito me tendió su mano.

A Flacso y a Ecuador por brindarme este espacio de crecimiento académico y personal, al Departamento de Asuntos Públicos, a los Profesores Iván, Guillaume, Betty, Margarita, Marco y Belén que compartiendo su conocimiento hicieron posible alcanzar este objetivo, al equipo de Flacso Andes Gaby, Ana, Sandra, Diego, Vero, Valeria, Anto, Juanpa, Beto quienes siempre me recibían a becaria con una sonrisa, a Cristian, Andrés y Milena con quienes al compartir crecimos juntos, a mis compañeros y amigos de camino Catalina, Dany, Jhon, Diana, Cecilia, Adriano, Francis, Daniel, Martin y muchos amigos que si en estas líneas no están seguro se encuentran en mí.

Finalmente, a el Profesor Jorge Spinola y la Doctora Rosa Márquez, quienes abrieron en mi un panorama más amplio de lucha y compromiso social.

Introducción

La presente investigación se enmarca dentro de área de estudio del análisis de las políticas públicas, más allá de un medio para esclarecer las estrategias tendientes a resolver los problemas públicos, sino que se persiguen los elementos causales como entidades analíticas que permitan la profundización explicativa de la política de rendición de cuentas en el proceso de concesión del servicio público de agua potable y alcantarillado de la Ciudad de Puebla.

Por consiguiente, introducir un concepto tan complejo en el campo de las políticas públicas implica una operación elaborada en el análisis articulado de instrumentos de política, actores e instituciones, desde una perspectiva que permita definir el peso de la participación ciudadana y como esta se articula con nociones de control, para concluir si los elementos existentes en el estudio de caso posibilitan o no el control democrático no electoral.

En los últimos años se ha incorporado en la arena del debate político en México, el concepto de rendición de cuentas, impulsado en gran medida como un reclamo social ante actos de corrupción e impunidad, empleando por diversos actores políticos como elemento discursivo y compromiso político de campañas electorales. No óbice señalar que la utilización del término “rendición de cuentas” en México inicia en un periodo de coyuntura política trascendente como lo fue de la alternancia de la presidencia de la República, siendo uno de los estandartes de la campaña presidencial de Vicente Fox Quesada.

Con el advenimiento transicional en México, vinieron consigo pasos tímidos, que contribuirían a la construcción de un régimen de rendición de cuentas, sin embargo, durante el sexenio transicional y posteriores se sufrieron grandes retrocesos derivados de acuerdos copulares y partidistas que frenaron un desarrollo efectivo del régimen de rendición de cuentas, confinando la participación ciudadana en el mejor de los casos al ámbito consultivo.

El carácter conceptual de la rendición de cuentas (accountability en inglés) tiene una connotación democrática mediante la cual, todas las personas que ejercen recursos públicos y actos de autoridad están obligados a informar y justificar sus decisiones que eventualmente pueden ser sancionadas, en consecuencia el conjunto de instituciones, normas y procedimientos que tienen como objetivo el fortalecimiento de la legalidad y el sentido democrático de las responsabilidades públicas y sancionar a los actores que las infrinjan, debe ser entendida como una

política de rendición de cuentas (Lópezy Merino 2009).

El término de controles democráticos no electorales, articula la acción de la participación ciudadana orientada al control de los representantes o autoridades de la cosa pública mediante la denuncia o movilización, activando dispositivos horizontales de rendición de cuentas o ejerciendo de manera directa mediante la presión social o mediante la movilización social y denuncia pública (Isunza 2014).

La trascendencia de este campo es que permite su empleo como herramienta analítica en el campo de la observación social, ejemplo de ello son las innovaciones, el diseño institucional, las interestatales y el cambio institucional, de manera que se presenta como una herramienta idónea para la investigación desarrollada en este proyecto.

En el presente trabajo se han identificado tres tipos de rendición de cuentas de acuerdo a su espacialidad; horizontal, que remite a la idea de control y equilibrio entre los poderes del Estado; social, basada en las acciones de organizaciones sociales, movimientos ciudadanos y acciones mediáticas dirigidos hacia el control de temas, políticas y funcionarios; transversal, que refiere los mecanismos que fungen como instituciones Estatales, más sin embargo, están diseñadas y funcionan enraizadas en la sociedad civil, se trata de una modalidad institucionalizada de control social (Isunza y Olvera, 2006).

La rendición de cuentas es comprendida a su vez, como un proceso de profundización y escala de medición democrática; este conjunto de mecanismos se ha construido en dimensiones de exigencia, información, justificación y sanción con el objetivo de promover el acceso a la información, la transparencia, el control del desempeño de los mandatarios y/o funcionarios estatales.

El proceso de construcción de la democracia en América Latina, ha encontrado espacios de innovación como la definición de nuevas constituciones y reformas constitucionales, no obstante, estos espacios han coincidido con una gran desigualdad social, déficit de credibilidad institucional y corrupción, que genera la deficiencia del control democrático al poder.

En este sentido, resulta indispensable preguntar por qué persisten las deficiencias de los

controles democráticos no electorales en el manejo de recursos naturales pese al fortalecimiento de las instituciones.

La hipótesis que sostiene el presente trabajo es que el generador de la deficiencia de los controles democráticos no electorales es el cambio institucional centrado en la agencia, poder y ambigüedad, ésta dependencia se transpola a la existencia o inexistencia de instituciones democráticas que alcanza un grado de fortaleza razonable, que inciden en el fortalecimiento de los procesos políticos o por el contrario instituciones débiles que propicien gobiernos con fuertes rasgos de democracia delegativa (O'Donnell, 1994).

En consecuencia, la incidencia efectiva de los mecanismos de rendición de cuentas depende del accionar articulado de los controles democráticos no electorales, mediante un ente social activo conformada por organizaciones sociales y ciudadanos que demanden la rendición de cuentas; asimismo, la composición política del poder legislativo y las capacidades de independencia política, legal e institucional de los actores estatales y transversales en la rendición de cuentas.

El objetivo principal de esta investigación es el análisis de la política de gestión del agua potable buscando evidenciar que la deficiencia de los CDNE (controles democráticos no electorales) en el manejo de los recursos naturales que afectan a la democracia formal, así como los siguientes objetivos específicos:

- ⇒ identificación de los actores e instituciones que limitan o potencializan los controles democráticos no electorales y sus efectos producidos en el cambio de la política pública al esquema de privatización.
- ⇒ Análisis de los instrumentos de política, actores e instituciones, desde una perspectiva que permita concluir si los elementos existentes en nuestro estudio de caso permiten o no el control democrático no electoral.
- ⇒ Mediante la formalización bayesiana a partir de técnicas probabilísticas dotar de rigurosidad y transparencia analítica las inferencias causales del mecanismo expuesto a la luz de evidencias

Centrando el estudio en la identificación de los actores e instituciones que limitan o potencializan los controles democráticos no electorales y sus efectos producidos en el cambio

de política pública a un esquema de privatización del servicio público de agua potable y alcantarillado en la Ciudad de Puebla, México, profundizando el estudio de los actores en un contexto subnacional, en la prestación del servicio público de agua potable, saneamiento y acceso a este derecho humano.

Es importante destacar que la gestión del servicio público de agua potable y alcantarillado en Puebla se ha manejado como un instrumento político y vitrina electoral para diversos actores, como se apreciará en su desarrollo histórico y posteriormente en las características de la arquitectura institucional del Sistema Operador de Agua Potable y Alcantarillado de Puebla, aunado a lo anterior, la baja disponibilidad de agua, con la que está catalogada la Ciudad de Puebla, aparece como un fuerte déficit del recurso para atender las necesidades de uso urbano (López, 2014).

Ante fuertes denuncias públicas de corrupción y manifestaciones del gobierno del Estado de Puebla sobre la insuficiencia económica para resolver el problema del agua, se suma la esterilidad del gobierno en incorporar a la ciudadanía al problema y solución del agua, dando paso a la modificación del marco legal el 31 de diciembre de 2012 y consecuentemente, en diciembre de 2013, se concesiona el servicio público de agua potable y alcantarillado sin participación o control social alguno.

Esta investigación se aborda en su primera parte desde la perspectiva de separación entre mente-mundo (dualismo) considerando a la demanda del conocimiento como un intento de aproximación del mundo a la mente independiente, idóneo para la producción de conocimiento sobre objetos en un inicio inobservables, asumiendo la comprensión de la causalidad desde un enfoque transaccional, rechazando la generalización empírica positivista, por la naturaleza dependiente del contexto como medio para la profundización explicativa del caso de estudio, lo que significa desentrañar un estrato de realidad no observable.

Se analizarán como parte del marco teórico a las instituciones formales e informales, como elementos nodales en la existencia o inexistencia y eficacia de controles democráticos no electorales, mismos que juegan un punto de decisión importante en la construcción de instituciones con fortaleza democrática.

Sosteniendo que el desarrollo y comportamiento de los individuos es observable mediante las

instituciones, considerándolas un perfecto marco analítico por el cual se desarrolla el comportamiento de los individuos, contribuyendo a el análisis de los instrumentos como unidades observables portadoras de valores y nutridas de interpretación.

De este modo se pretende revelar el cambio institucional desde que el enfoque distribucional del cambio gradual, debido a que analiza tres categorías básicas poder, agencia y ambigüedad, elementos cruciales para explicar el cambio institucional y explicar el déficit de desempeño institucional en democracias no consolidadas como la mexicana.

Con el objeto de extractar y organizar los recursos básicos mediante los cuales, los gobiernos efectúan y detectan sus acciones, se empleará la matriz taxonómica “NATO”, que engloba instrumentos de política en el campo de nodalidad, autoridad, tesoro y organización, con el objeto de emplearlos como elementos constitutivos del mecanismo causal de rendición de cuentas que compruebe la teoría propuesta en la investigación.

De esta manera, se emplea el mecanismo causal de rendición de cuentas como un modelo productor de causalidad e inferencia, en cual se destaca la aplicación del método de rastreo de procesos en su dimensión de comprobación teórica, como método deductivo que pretende probar un mecanismo causal hipotético como medio probatorio empírico, cuyo objetivo es la comprobación analítica de implicaciones observables de una teoría causal encontradas en el registro empírico (Beach y Pedersen 2011; 2012).

Así mismo se emplea la lógica bayesiana con el objetivo de dotar de mayor rigurosidad y transparencia analítica al método de rastreo de procesos, partiendo de una lógica probabilística que se representa como un grado de creencia a la luz de las evidencias que apoyan la hipótesis o la desvirtúan. Para finalizar con el empleo de los controles democráticos no electorales como herramienta analítica a partir, de la desagregación del control desde una posición de relación causal.

Para finalizar en el tercer apartado con la aplicación de los aspectos teórico- metodológicos desarrollados a el estudio del caso “Deficiencia de los controles democráticos en la gestión urbana del agua: Concesión del servicio público de agua potable y alcantarillado de la Ciudad de Puebla 2013- 2016” y concluir con el desarrollo de las conclusiones del marco desarrollado.

Capítulo 1

Teórico metodológico

1. Fundamentos teóricos

1.1. Realismo crítico en el diseño de la investigación

La trascendencia de una investigación reside en la resolución de los problemas teóricos, emanados de una discusión metodológica, como resultado de una serie de preguntas de carácter ontológico, consecuentemente, los métodos son técnicas de investigación empírica y la metodología está íntimamente ligada a una estructura lógica y al procedimiento de la investigación científica (Jackson, 2016).

En este sentido, es importante transpolar la investigación de las políticas públicas a la reflexión filosófica de la ciencia (ontología filosófica) desarrollada en el estudio de las relaciones internacionales, ontología que fundamenta compromisos a los que Jackson (2016), denomina “apuestas filosóficas”, en donde se gira en torno a dos ejes lógicos, el primero de ellos dentro de la investigación el mundo de la mente “*dualismo*” (el sentido que en el investigador asume una relación de exterior con el mundo que desea conocer) versus mundo-mente “*monismo*” (en donde el investigador no se considera ajeno al mundo que observa). En el dualismo el problema epistemológico surge en el marco de la reducción de la brecha entre el mundo y la mente, compromiso que nos acerca a la búsqueda de la causalidad (Jackson, 2016; 31).

En el segundo de los ejes se encuentra el fenomenalismo versus el transfactualismo, en referencia a la relación entre el conocimiento y la observación; el fenomenalismo asume que el conocimiento se produce solamente sobre objetos que pueden ser experimentados y observados empíricamente, mientras que el transfactualismo asume que es posible producir conocimiento sobre objetos que en un inicio son inobservables (Jackson, 2016).

La combinación de los ejes mencionados produce una tipología de cuatro ontologías filosóficas o apuestas filosóficas organizadas en los siguientes cuadrantes:

Tabla 1. Ontologías filosóficas

Transfactualista	Fenomenológico		
Critico	Neopositivista	Dualismo	Ontología
Reflexivismo	Analiticismo	Monismo	

Fuente: adaptado de Jackson (2016)

De esta manera, cada una de las ontologías que se identifican en la tabla 1, son una combinación de los compromisos filosófico-ontológicos, por tanto, resulta loable abordar esta investigación desde el dualismo considerando a la demanda del conocimiento como un intento de aproximación del mundo a la mente, mediante la producción de conocimiento sobre objetos en un inicio inobservables, asumiendo la comprensión de la causalidad desde un enfoque disposicional y rechazando la generalización empírica por la naturaleza dependiente del contexto, lo que significa un estrato de realidad no observable de la realidad (Jackson, 2016).

El desarrollo de esta investigación, busca a través de conocimientos particulares, la comprensión y explicación de su causalidad, para su uso posterior en la comparación de diferentes casos. Adoptando un enfoque disposicional que rechaza una generalización empírica debido a la naturaleza dependiente del contexto. En consecuencia, su explicación causal implica determinar las condiciones INUS – combinación de propiedades disposicionales que ejecutándose aisladamente son insuficientes para producir un resultado, salvo que actúen conjuntamente, son necesarias para lograr un resultado- que son específicas de la condición actual, lo que significa un estrato de realidad no observable (Jackson, 2016).

Dentro del análisis de los controles democráticos y su incidencia en las políticas públicas, atañe desentrañar su causalidad en el conjunto social y los procesos políticos, requiriendo un proceso investigativo que vaya más allá, que permita la identificación relacional entre variables y resultados. Este tipo de investigación demanda un marco analítico que se nutra primordialmente de la observación del comportamiento de los individuos a través de las instituciones.

1.2. Del diseño de políticas públicas

La adopción de una perspectiva desde el diseño implica, una investigación basada en la recopilación de conocimientos sobre los efectos de las herramientas de políticas y dispositivos

de control democrático en la formulación durante el desarrollo e implementación de la política. En este sentido “el diseño de políticas es un intento deliberado y consciente de definir metas de política y conectarlas de manera instrumental con herramientas para alcanzar objetivos definidos” (Howletty Mukherjee 2014, 44).

De esta manera, se busca el esclarecimiento de las conexiones entre las causas del problema, los instrumentos utilizados y los resultados deseables, acentuando los vínculos y la necesidad de considerar intervenciones holísticas en las acciones públicas (Peters 2015).

Consecuentemente el diseño de política se basa en la combinación de las políticas públicas e instrumentos sobre un objetivo.

En este marco de análisis de diseño de política pública, son neurálgicos los modelos de causación, intervención y evaluación, desarrollados por Guy Peters (2015), el primero de ellos atañe al conocimiento claro de las dinámicas sociales y económicas que emana del problema a resolver, desprendiendo el tipo de actores involucrados, la identificación, definición y construcción del problema y cuál es el tipo de intervención.

El segundo es el modelo de intervención que corresponde a las opciones disponibles para el sector público y sus asociados del sector privado para intervenir y modificar las condiciones de la sociedad, lo que requiere comprensión de los procesos causales, elemento en el cual se discute el proceso de selección de instrumentos orientados para generar un cambio (Peters, 2015).

Finalmente, el último modelo refiere a la evaluación como elemento de juicio de la política, esta evaluación de resultados implica un conjunto de criterios, en general, relativos a costo-beneficio, aunque también existen criterios normativos que se emplean para evaluar la eficacia del sector, criterios establecidos para la evaluación del éxito o el fracaso de las políticas (Peters, 2015).

Este conocimiento instrumental es contextual, en el sentido que requiere una comprensión especial del uso de tipos específicos de instrumentos que afectan al cumplimiento de los objetivos. Por lo tanto, este análisis de capacidades incluye el conocimiento de las limitaciones de los instrumentos, las estructuras de gobierno predominantes y otros arreglos que pueden potencializar o impedir los objetivos trazados (Howlett, Ramesh y Perl 2009;

Howlett 2011).

En este sentido, el presente trabajo observa la selección de instrumentos no sólo como un proceso técnico, sino también político, debido a que los instrumentos generan efectos distributivos de las instituciones de manera más compleja superando la dicotomía entre ganadores y perdedores (Peters 2015).

La mezcla de los instrumentos define el contenido de una política, en la medida en que se afecta la distribución de bienes y servicios que brinda el Estado (instrumentos sustantivos), así como la acción de interacción y redes (instrumentos procedimentales) (Howlett, 2011), de manera que su selección y combinación es resultado de un compromiso entre los diferentes actores del proceso de toma de decisión, incluso entre las agencias estatales, lo que nos refiere al papel de los intereses, las ideas, las instituciones y los individuos (Peters, 2015; 109-110). Los instrumentos en el proceso analítico de esta investigación, son fundamentales como elementos tangibles mediante los cuales los órganos y actores estatales materializan sus ideas e intereses en instituciones lo que proporciona a esta investigación unidades confiables y empíricamente observables en el análisis causal del cambio institucional centrado en la agencia, poder y ambigüedad como detonante de los problemas de desempeño institucional y de los controles democráticos.

1.3. Marco teórico neoinstitucional para el análisis de los dispositivos de control democrático.

Durante la década de 1950 y etapas posteriores a la Segunda Guerra Mundial el rechazo a las raíces de la ciencia política, basadas en las instituciones, dio origen a la adopción de enfoques teóricos apoyados en supuestos individualistas: el conductismo y la elección racional, movimientos que transformaron a la ciencia política bajo premisas anti normativas, el individualismo y el enfoque sistémico, destacando la explícita preocupación por la elaboración de una teoría, asumiéndolo como un elemento *sine que non* para ser considerada como ciencia (Peters 2003).

El término neoinstitucionalismo concentra ideas claves que han llegado a tener significados diferentes, destacando como noción principal, la organización de la vida en conjuntos de significados y prácticas compartidos, que llegan a ser considerados como ciertos a lo largo del tiempo. Las acciones intencionales y calculadas de los individuos y las colectividades se

encuentran insertas en esos significados y prácticas compartidos que podemos llamar entidades e instituciones (March y Olsen 1997).

En esta tesitura, la exploración del comportamiento individual, las prácticas institucionales y las normas culturales se adaptan al medio ambiente, consiste en predecir los rasgos de las unidades de adaptación, las cuales son: individuos, instituciones y culturas, a partir de los atributos del contexto en el que se desarrollan (March y Olsen 1997).

Las instituciones no sólo respaldan el poder de las ideas. Su teorización es llevada a una etapa ulterior en un proceso de institucionalización mediante la propuesta de los actores, las convenciones culturales, las normas y los marcos cognitivos de referencia que privilegian una cierta manera de pensar sobre una política, y los problemas, al tiempo que asegura que otras perspectivas se mantengan excluidas (Lowndes y Roberts, 2013).

Por lo tanto, “las instituciones, son un campo idóneo para identificar las ideas apoyadas en reformas institucionales en materia de rendición de cuentas, a modo de estructuras y actividades cognitivas, normativas y reguladoras que brindan estabilidad y significado al comportamiento social” (Scott 1995b: 33 citado por Peters, 2003: 161). “Las instituciones como reglas del juego en una sociedad, de manera formal son las limitaciones ideadas por el hombre para que le den forma y sentido a la interacción humana, en consecuencia, estructuran incentivos de intercambio humano, social, político y económico” (North, 1993, 13, 14). Elinor Ostrom (2010) señala que las instituciones son conceptos empleados y compartidos por los seres humanos en situaciones recurrentes organizadas por reglas, normas y estrategias.

La dimensión cognitiva de las instituciones se define por el uso de símbolos y sistema de significados, en esta perspectiva las instituciones son construcciones de percepciones y cogniciones de sus miembros, no son entidades objetivas, mientras que el pilar normativo guarda estrecha relación con la versión normativa institucionalista desarrollada por March y Olsen (1994), su principio regulador se apoya en las reglas y el control para la definición de las instituciones, en esta dimensión el papel de las instituciones es regulador dentro de los límites y control social del comportamiento, las reglas definen a las instituciones y son un medio de influencia en los individuos (Peters, 2003).

La adopción de la investigación desde una perspectiva institucional, en el estudio de la

deficiencia de los controles democráticos en el manejo de los recursos naturales, parte del interés de conocer el lugar que ocupan las ideas y los actores que las impulsan, apoyados en reformas institucionales generadoras de cambios, observándose en la incorporación de la gestión privada en la gestión de los servicios; por lo tanto, es posible observar en el marco analítico el rol que desempeñan las instituciones como moldeadoras del orden social.

Realizando una exploración institucional, es viable concebir como problema el ejercicio del poder en la teoría política de la democracia, centrado en las instituciones, en la que se caracteriza a la política de manera tangible, haciendo énfasis en la función del ejercicio del poder para la creación de entidades e instituciones, que guarda relación con las tradiciones democráticas en América Latina.

Este enfoque teórico permitirá articular una serie de teorías de alcance medio, relativas a los enfoques de redes y organizacionales. Analizando el funcionamiento de las organizaciones de manera institucional, asumiendo que no todas las instituciones son formales en virtud de la existencia de organizaciones, dentro de la categoría más amplia de instituciones, y entidades que hacen que las organizaciones funcionen, abriendo la puerta a una reflexión fructífera en el ámbito de las políticas públicas (Fontaine, 2015, 109).

1.4. Cambio Institucional: enfoque distribucional del cambio gradual

Este enfoque es una herramienta de análisis ideal como método explicativo de los problemas de desempeño institucional en democracias no consolidadas, analizando a las instituciones desde tres categorías básicas: poder, agencia y ambigüedad, enfatizando la interacción entre las características del contexto político y estructuras institucionales, como elementos cruciales para explicar el cambio, así como los diferentes tipos de agente de cambio y estrategias particulares que prosperan en entornos institucionales particulares.

El cambio gradual desde este enfoque deviene, de tres categorías básicas; poder concibiendo a las instituciones como instrumentos distributivos cargados de implicaciones de poder, las instituciones plantan consideraciones de recursos e invariablemente de consecuencias distributivas, que generan disputas, coaliciones y arreglos políticos centrales para este análisis; la agencia se incorpora en la manera en que se interpreta o implementan las reglas nuevas o existentes por los actores, considerando el cumplimiento como una variable de relevancia teórica para los actores y coaliciones en relación con la vida y el cambio

institucional. El tercer lugar, la ambigüedad, como las grietas y lagunas que producen un cambio sutil entre la regla, la interpretación y la ejecución, espacios valiosos para los actores interesados en incidir en los resultados de la institución (Mahoney y Thelen, 2010; Gómez, 2015).

En este sentido de acuerdo con Jhon L. Campbell “el cambio Institucional es un esfuerzo deliberado de reorganizarse o modificar las instituciones existentes, es decir las reglas formales e informales, los mecanismos de supervisión y ejecución y los sistemas de significado que definen el contexto en el cual operan los actores e interactúan entre sí” (Campbell 2010, 14).

Las instituciones canalizan y regulan el conflicto garantizando la estabilidad social. En ellas se contienen posibilidades de cambio animadas por las implicaciones distributivas de los recursos y el poder, sin embargo, cuando se consideran condiciones de cambio incremental se espera que surjan en puntos débiles o lagunas entre la regla e interpretación o entre la regla y aplicación (Mahoney y Thelen, 2010).

El planteamiento fundamental en este trabajo sobre el cambio institucional, es el desarrollo gradual como causa de diversos resultados, inspirado en “Explaining Institutional Change *Ambiguity, Agency and Power*” trabajo expuesto por Mahoney y Thelen (Mahoney y Thelen 2010), el cual observa el inventario de patrones de cambio que facilita realizar una clasificación en diversos entornos empíricos.

Las condiciones de contexto político dominante y las características institucionales afectan la probabilidad de cambio y medios explicativos de sus variaciones, con el fin de conceptualizar estas dimensiones Mahoney y Thelen (2010), destacan la necesidad de responder a estas preguntas ¿el contexto político otorga vetos fuertes o débiles? y respecto a las características institucionales ¿la institución ofrece a los actores oportunidades de discreción en la interpretación o la ejecución? Las diferentes posibilidades asociadas a estas dimensiones están derivan a diferentes modos de cambio como se puede observar en la tabla 2.

En consecuencia, delinean cuatro tipos de cambio institucional y de agente de cambio, cada uno de los tipos es definido de acuerdo al lugar de la transformación institucional, el primer tipo de cambio es el desplazamiento relacionado con la eliminación de normas existentes y la

introducción de unas nuevas, cambio que se genera en coyunturas críticas; El cambio por adición se produce con la introducción de nuevas reglas a las existentes; El desplazamiento mediante la eliminación de las normas existentes y la introducción de nuevas normas, este tipo de cambio permite la coexistencia de instituciones que se traslapan; de ahí se deriva el impacto cambiado de las reglas existentes debido a los cambios en el ambiente y finalmente el cambio por conversión que es la modificación de la normativa existente debido a su redistribución estratégica, este tipo de cambio genera la explotación de ambigüedades en la regla. (Gómez, 2015).

La debilidad de la capacidad administrativa juega un papel fundamental para la deriva y conversión, debido a la explotación de ambigüedad y creación de aperturas estratégicas, por otro lado, el desplazamiento y la superposición, son resultado de las estrategias de los agentes de cambio, con el primero de ellos la institución vieja es remplazada de forma abrupta o gradual, con el cambio por adición la antigua institución permanece en su lugar pero se modifica con la introducción de nuevas reglas (Mahoney y Thelen, 2010),

Ahora bien, la identificación de los cuatro agentes de cambio; insurreccionistas, simbióticos, mutualísticos y oportunistas es indispensable para fines explicativos, cada agente está vinculado con un tipo de cambio institucional, así como a una estrategia dirigida para su realización, es decir diferentes tipos de agente de cambio surgen en contextos institucionales específicos.

Los agentes insurrectos buscan el desplazamiento, se desarrollan en entornos de discrecionalidad baja y debilidad de puntos de veto; Los agentes simbióticos se divide en dos clasificaciones parasitarios y mutualistas, el primero genera cambios en la deriva, explotan la institución para su beneficio, contraviniendo el espíritu de la misma, por su parte el mutualista se relaciona con la conversión, beneficiándose de las reglas ejerciéndolas de forma diversa, finalmente los agentes oportunistas se benefician de las brechas de las reglas, explotando la ambigüedad y la discrecionalidad; existe una debilidad de puntos de veto , buscando la conversión para aprovechar las oportunidades (Mahoney y Thelen, 2010; Gómez, 2015).

Lo anterior permitirá realizar proposiciones causales que vinculan modos particulares de cambio incremental a características del contexto institucional y propiedades institucionales que facilitan el accionar a tipos específicos de estrategias y agentes de cambio que ubiquen las

fuentes del cambio institucional (Mahoney y Thelen, 2010), como se puede observar en la siguiente tabla:

Tabla 2. Contexto, características institucionales y agente de cambio.

Características del contexto político	Características institucionales	
	Bajo nivel de discrecionalidad y ambigüedad de las reglas	Alto nivel de discrecionalidad y ambigüedad de las reglas
Posibilidades de veto fuerte	Subversivo (Superposición)	Parasito simbiótico (deriva)
Posibilidades de veto débil	Insurreccionales (desplazamiento)	Oportunistas (conversión)

Fuente: Adaptado de Mahoney y Thelen (2010)

En este sentido, para tomar decisiones teóricas se debe decidir cómo desarrollar las premisas epistemológicas en el momento de elegir la forma de estudiar el objeto de investigación. En otras palabras, un marco teórico diseñado para explicar la evolución de la política, tiene que ser construido sobre la base de ciertos supuestos hipotéticos, es decir, elecciones específicas en relación con los siguientes elementos constitutivos que tienen que ser lógicamente vinculados entre sí:

- La definición de la política de desarrollo y el cambio (lo que es el objeto real)
- El tipo de cambio (incremental o radical)
- La salida del cambio (es reversible o irreversible)
- El nivel de abstracción y el dilema estructura / organismo
- Los mecanismos causales, las variables explicativas y las dimensiones configurativos.

De esta manera, se plantea realizar una elección basada en la lógica causal entendiendo que “la política pública es un fenómeno complejo en el que los elementos institucionalizados, las reglas formales, las ideas, los intereses y las instituciones políticas interactúan, a menudo a través de redes estructuradas” (Capano, 2010, 249).

1.5. Rendición de cuentas

Los pensadores políticos siempre se han preocupado en la manera de cómo mantener el poder bajo control, de prevenir los abusos durante su uso, mediante reglas o procedimientos de conducta, lo que cobra relevancia en nuestros días expresándose en la vigilancia y limitaciones institucionales en el ejercicio del poder bajo el término de “rendición de cuentas”, concepto amplio e incluyente que contiene dos connotaciones básicas (enforcement y answerability) Responsabilidad, entendida como la obligación de funcionarios públicos para informar y explicar lo que están haciendo; y la capacidad para imponer sanciones a quien ha violado sus deberes públicos. (Schedler 1999).

Razón que ha desarrollado el interés de la ciudadanía y las instituciones por la rendición de cuentas (accountability), concepto de carácter democrático mediante el cual toda persona que ejerce recursos públicos y actos de autoridad está obligada a informar y justificar sus decisiones que eventualmente pueden ser sancionadas. De acuerdo con Schedler (1999), la rendición de cuentas abarca tres maneras de prevenir y sancionar el abuso del poder público, la primera supone someter el poder mediante apercibimiento de sanción; la segunda el ejercicio del poder de manera transparente y por último la justificación de los actos.

La rendición de cuentas en el ámbito de la agenda de los organismos internacionales es un tema central de la gobernabilidad democrática y el desarrollo, tal es el caso del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo –PNUD- que considera: “la rendición de cuentas es un elemento central no solo de la gobernabilidad democrática, sino de todos los aspectos del desarrollo humano ya que contribuye a garantizar que los intereses de los grupos más pobres y marginados de la sociedad se tomen en cuenta. Es un principio fundamental de derechos humanos, y por lo tanto intrínseco con el enfoque basado en derechos humanos para desarrollo en que el PNUD se ha comprometido en toda su programación” (PNUD, 2010, 6).

Conformado de una dimensión conceptual, estructura lógica y tipos, de acuerdo a su espacialidad y lógica temporal. En los Estados contemporáneos la rendición de cuentas funge como un factor fundamental en un gobierno democrático, además de expresar un valor central de la democracia al estar sujeto el gobierno en el actuar de los asuntos públicos (Peruzzotti 2007).

Las dimensiones conceptuales básicas que conforman la rendición de cuentas son tres: informativa, mediante la cual se pregunta qué ha sido o será hecho mediante una numeración

de los hechos; la explicativa que ofrece las razones justificadas de los hechos o las acciones por hacer; la exigitiva que reconoce lo correcto y castiga lo erróneo mediante una sanción (Isunza 2006, 280).

La estructura lógica de la rendición de cuentas consiste en la existencia de dos actores, el actor 1 quién es el apoderado, mandatario o representante sujeto de rendición de cuentas y el actor 2 poderdante o mandante, quien puede ser visualizado como representado, se lo exige porque tiene poder institucional o legal para premiar o sancionar al actor 1 por sus resultados o productos resultado de su relación (Isunza 2006).

Para la tipología de rendición de cuentas de acuerdo a su espacialidad, se empleará la propuesta analítica desarrollada por Guillermo O'Donnell, posteriormente complementada con los aportes realizados por Enrique Peruzzotti, Catalina Smulovitz y Ernesto Isunza, con la finalidad de entender los mecanismos de rendición de cuentas en sus dimensiones horizontal, vertical, social y transversal.

1.5.1. Rendición de cuentas vertical

Se refiere al uso del recurso electoral para castigar o compensar a los representantes o candidatos pertenecientes al mismo partido político en la próxima elección, permitiendo articular demandas a las autoridades. De acuerdo con O'Donnell son “acciones que se realizan individualmente o por medio de algún tipo de acción organizada y/o colectiva, con referencia a los que ocupan cargos en instituciones estatales, sean o no elegidos por votación”, al referirse a rendición de cuentas vertical se apela a la real eficacia de las elecciones como medio de castigo y recompensa (O'Donnell 1997, 3).

1.5.2 Rendición de cuentas horizontal

Remite a la idea de control y equilibrio entre los poderes del Estado, mediante la existencia de órganos estatales con facultades legales para emprender acciones relacionadas con los actos u omisiones de otros órganos del Estado que pueden ser calificados como ilícitos (Isunza y Olvera). Mediante la definición realizada por O'Donnell, la rendición de cuentas horizontal es “la existencia de organismos estatales que están legalmente habilitados y autorizados, y de hecho dispuestos y capacitados, para emprender acciones que abarcan desde la fiscalización rutinaria hasta sanciones penales o destitución, en relación con actos u omisiones de otras

instituciones del Estado, que puedan calificarse, en principio o presuntamente, como ilícitos” (O’Donnell 1997, 13).

De manera que estas acciones u omisiones afectan tres esferas principales; la democracia, el republicanismo y la esfera liberal. La primera afectada, mediante decisiones que ocasionen fraude electoral y revocación de libertades de asociación, la segunda esfera afectada es el republicanismo por medio de actos que entrañen un desacato a la tradición republicana, traduciendo en acciones patrimonialistas y por último la esfera liberal que es afectada mediante acciones de agentes estatales o permisividad de estos se vulneren derechos y garantías liberales basadas en la tutela de las libertades individuales, la división de poderes y los principios del estado de derecho (O’Donnell 1997; Ferrajoli 1999)

1.5.3 Rendición de cuentas Social

El conjunto de iniciativas, prácticas y dispositivos de control impulsado por los ciudadanos, organizaciones civiles o medios de comunicación entorno de demandas para hacer público los actos de ilegalidad de órganos del estado, así activando a los órganos de control correspondientes, así también, la supervisión, evaluación y desempeño de los funcionarios públicos para que sus acciones y determinaciones respeten las garantías constitucionales ajustadas al debido proceso (Smulovitz 2001; Peruzzotti y Smulovtitz 2002; 2006; Peruzzotti 2008).

1.5.4 Rendición de cuentas transversal

Refiere a los mecanismos de rendición de cuentas, cuando los ciudadanos actúan dentro del aparato estatal en su calidad de ciudadanos en pos del control de los actores estatales, si bien estos espacios son creados por el Estado están diseñados para la participación ciudadana, es una condición institucionalizada del control social que implica mecanismos que funcionan como instituciones Estatales, mas, sin embargo, están diseñadas y funcionan enraizadas en la sociedad civil (Isunza y Gurza 2010).

La lógica temporal de la rendición de cuentas debe pensarse desde una perspectiva holística para la participación oportuna de la sociedad civil en tres momentos, de modo prospectivo, procesal y retrospectivo. Desde esta perspectiva temporal de la rendición de cuentas, la participación de la sociedad civil dentro de las políticas públicas debe estar circunscrita al

diseño de las políticas públicas, su ejecución y evaluación (Isunza 2006).

De otro lado, la lógica temática de la rendición de cuentas está compuesta por tres tipos: la política, que emplea el escrutinio público, la reputación política, los informes y el escrutinio del financiamiento; el legal, basada en la observancia de la ley, la justicia pronta expedita y la atención a queja; y la administrativa, que se basa en controles e indicadores, elaboración de objetivos y recursos con transparencia y la realización de la función pública con ética y responsabilidad (Isunza 2006).

La rendición de cuentas en América Latina, manifiesta déficit en su control horizontal, heredado de los múltiples legados de su pasado autoritario además de coincidir con grandes problemas de distribución de riqueza y desigualdad social, lo anterior encuentra sustento en la democracia delegativa de (O'Donnell 1994) caracterizada por la particularidad de quien sea el triunfador de un proceso electoral tendrá la potestad de gobernar como lo considere adecuado, además de considerar la figura presidencial como la encarnación del Estado, por ende intérprete y custodio de sus intereses.

La democracia delegativa que es fuertemente mayoritaria, consiste en la construcción mediante elecciones y/o alianzas políticas una mayoría que faculte a alguien mediante una periodicidad ser la encarnación e intérprete del Estado. Por otro lado, la competencia electoral inmersa en la democracia delegativa es un acontecimiento emocional en el cual los candidatos compiten por un gobierno sin restricciones salvo las impuestas por las relaciones de poder no institucionalizadas (O'Donnell 1994).

En virtud de lo anterior, en América Latina, los mecanismos de rendición de cuentas horizontales son débiles, argumento que se centra en la variables de un déficit institucional que actúan en contra de los incentivos que confronten a actores y agencias Estatales con la necesidad de responsabilizarse de sus actos, otra de las características es que los déficit de rendición de cuentas emanan de una estructura electoral viciada, consecuentemente en la región latinoamericana el concepto de rendición de cuentas social permite la confrontación de los problemas estructurales identificados en los mecanismos horizontales (Peruzzotti y Smulovitz 2006).

De acuerdo con O'Donnell “en las sociedades contemporáneas las instituciones proporcionan

un nivel decisivo de mediación y agregación bajo las cuales la sociedad organiza sus intereses e identidades, tiene un efecto importante en los modelos de organización de la sociedad al conferir representación a algunos participantes del proceso político y excluir a otros” (O'Donnell 1994, 12).

2. Apartado metodológico

2.1. Análisis de Instrumentos tipología NATO

La contribución de abordar esta investigación a partir del análisis de instrumentos servirá para materializar las políticas en instrumentos como unidades observables que son recurridas por el gobierno, al respecto Lascoumes y Le Galès (113, 2014), señalan a los instrumentos como marca para la observación y la interpretación permitiendo considerar la acción pública desde el enfoque de técnicas y usos que estructuran las política, caracterizándose como portadores de valores, nutridos de una interpretación de lo social y de concepciones precisas del modo de regulación.

La conceptualización de los instrumentos resulta compleja en virtud de la extensa literatura que ha denominado de esta manera a una gran variedad de fenómenos sociales, debido a ello, el concepto de instrumentos no proporciona información alguna de la naturaleza de ciertos fenómenos, en cambio, dicho fenómeno es el medio para lograr un objetivo particular, en definición de Hoogerwerfs (86, 1989) un instrumento es “todo lo que un actor utiliza o podría utilizar potencialmente para ayudar en el logro de uno o más objetivos” (Peters y Nispen 1998).

Linder y Peters (citado en Howlett 2011, 22), señalan que los instrumentos son técnicas o medios a través de los cuales los gobiernos pretenden alcanzar sus metas, siendo objetos de actividad y deliberación en todas las etapas del proceso político, tanto en la formulación de políticas como la implementación de toma de decisiones y evaluación.

Los instrumentos considerados en su conjunto, comprenden el contenido de una caja de herramientas, que los gobiernos eligen y emplean para la construcción de las políticas públicas. Es preciso señalar que los instrumentos permean todas las etapas del proceso de políticas, desempeñando un papel de aplicación del diseño de políticas, proporcionándole contenido. En suma, es necesario entender la elección de instrumentos como el diseño de las políticas y empleando el análisis de instrumentos como la materialización de las políticas

(Howlett 2011).

Al respecto Christofer Hood (1986) señala una distinción de los instrumentos, según la cual es posible observar una relación entre cada uno de ellos, reconociendo dos tipos de instrumentos que emplean los gobiernos; instrumentos de detección, que son utilizados para la obtención de información y, de otro lado, instrumentos de afectación que el gobierno emplea para la obtención de un impacto en el escenario o realizar cambios.

En la búsqueda de la comprensión de las transformaciones de la acción pública y con el fin de coadyuvar a la organización de los instrumentos a finales de los años ochenta Christofer Hood (Hood, 1986), propone la taxonomía NATO (nodalidad, autoridad, tesoro y organización), como una de las mejores alternativas tipológicas, en función a los recursos disponibles. Este modelo extrae cuatro elementos fundamentales mediante los cuales los gobiernos detectan y efectúan acciones, de acuerdo con Michael Howlett (2003), la tipología “NATO” es una categoría de análisis de los instrumentos, útil para analizar los diferentes modelos de decisión. Esta taxonomía agrupa las siguientes categorías:

- Nodalidad: (instrumentos basados en información) comprende todas las herramientas de política que involucran el uso de recursos de información a disposición del gobierno.
- Autoridad: Este instrumento es denominado hacedor de normas, o regulación de comando y control. La regulación es una prescripción del gobierno con un objetivo, que incluye una sanción.
- Tesoro: instrumentos basados en los recursos financieros del gobierno y la habilidad para movilizar estos fondos.
- Organización: son los instrumentos de acción directa del sector público, mediante el cual, el gobierno entrega bienes y servicios directamente a través de empleados del gobierno y de su burocracia de esta manera las políticas planteadas por el gobierno son desarrolladas por el aparato burocrático.

La virtud que representa esta tipología para la investigación desarrollada, es la capacidad de concentrar los aspectos instrumentales fundamentales de las políticas públicas, así mismo, aprovechándose para reunir cada uno de sus elementos, cuya combinación de las categorías son condiciones necesarias y suficientes de una política pública (Fontaine 2015).

2.2 Mecanismo causal y rastreo de procesos

Los mecanismos causales son “un sistema completo que produce un resultado por la interacción de varias partes” (Beach y Pedersen 2011, 4), su estudio permite dentro de la investigación realizar inferencias dentro de casos, de esta manera la observación de la caja negra de la causalidad con el objeto de localizar los factores intermedios que se encuentran en alguna causa estructural y su efecto pretendido.

El método de rastreo de procesos, de acuerdo con Beach y Pedersen (2011), es una herramienta deductiva para estudiar mecanismos causales en un caso específico, Andrew Bennett (2010), por su parte, señala que “son piezas de evidencia dentro de un caso que contribuyen a apoyar o revocar alternativas hipótesis explicativas” (Bennett 2010, 208; Beach y Pedersen 2011, 5).

En este sentido, un buen rastreo del proceso implica preguntas básicas sobre qué tipos de mecanismos causales se están rastreando, siendo éste un método que permite estudiar los mecanismos causales mediante procesos de rastreo e inferencias sólidas dentro del estudio de caso, permitiendo aumentar o disminuir el grado de confianza otorgado a un mecanismo causal previamente teorizado (Beach y Pedersen 2013).

La esencia de emplear este método en la investigación se puede sintetizar en tres palabras “ir más allá” lo que implica "intentos de identificar el proceso causal -la cadena causal y el mecanismo causal- entre una variable (o variables) y el resultado de la variable dependiente" (George y Bennett 2005, 206-207 citado por Beach y Pedersen 2013).

El rastreo de proceso (process-tracing), destaca cómo las fuerzas causales se transmiten a un conjunto de piezas enganchadas hasta producir el resultado observado, lo cual podría definirse como un método mecánico explicativo adaptado para el estudio profundo de un número reducido de casos. Los mecanismos se pueden entender como una fuerza o un poder, lo que hace que un evento X da lugar a resultados Y, estos mecanismos que se basan en un modelo generativo de causalidad e inferencia (Beach y Pedersen, 2013). Lo anterior puede observarse en el mecanismo de controles democráticos sintetizado en la Tabla 3.

Tabla 3. Nivel teórico mecanismos de controles democráticos

Mecanismo causal de Controles Democráticos No Electorales				
Nivel	Condición detonante	Mecanismo causal		Resultado
Teórico	Cambio institucional	A	B	Deficiencia en la rendición de cuentas
		Incorporación de instrumentos sustantivos con nuevos objetivos en la política	Instrumentos procedimentales de la política pública que restringen la rendición de cuentas	

Fuente: Adaptado de Beach y Pedersen (2013, 15)

El rastreo del proceso en los mecanismos causales se divide en tres tipos; comprobación de teoría (*theory testing*), elaboración de la teoría (*theory building*), explicación de resultados (*explaining outcome*), de acuerdo con el diseño de investigación centrado en la teoría o en los estudios de casos, la búsqueda de probar o construir teorías mediante mecanismos causales; su comprensión de la generalidad de los mecanismos causales a mecanismos específicos; los tipos de inferencias que se realizan (Beach y Pedersen 2013).

Una investigación guiada mediante la comprobación de la teoría en el rastreo de mecanismos causales es un método deductivo que pretende probar un mecanismo causal hipotético, siendo un medio de prueba empírica estructurada para visibilizar la existencia de un mecanismo causal hipotetizado en la realidad (Beach y Pedersen 2011). Representando la ambición analítica de comprobar implicaciones observables de una teoría causal con evidencias encontradas en el registro empírico (Beach y Pedersen 2012).

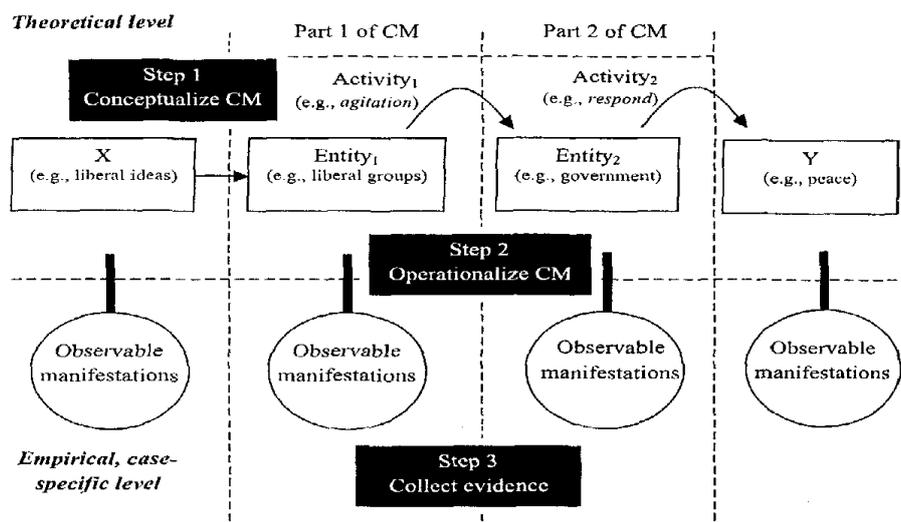
La comprobación de la teoría tiene una serie de pasos previstos. El primer paso es conceptualizar un mecanismo causal basado en la teorización, haciendo explícito su contexto en que se desempeña, cumpliendo con las condiciones INUS (cada parte aislada es insuficiente, pero de manera conjunta es suficiente para producir un resultado).

El segundo paso es la operacionalización del mecanismo causal teorizado, traduciendo las expectativas teóricas en unidades observables, es decir, la definición de las partes del

mecanismo causal en entidades con actividades en un contexto, con la finalidad de que el mencionado mecanismo opere adecuadamente.

Por último, se recolecta evidencia empírica, que se puede emplear para realizar inferencias causales, aumentando el nivel de confianza en dos sentidos: la existencia del mecanismo causal hipotético y si funcionó el mecanismo causal como se predijo o solamente alguna de sus partes, en este paso se prueba si la evidencia a través del análisis empírico indica la presencia de cada parte del mecanismo (Beach y Pedersen 2013,14).

Ilustración 1. Comprobación de teoría mediante rastreo de procesos



Fuente: (Beach y Pedersen 2013, 15)

En este sentido, da paso a la descripción del mecanismo causal que explica la deficiencia de los controles democráticos basado en la combinación e instrumentos condensados, mediante el cual se describe el proceso causal que inicia desde el detonante de cambio institucional hacia la alteración del marco institucional que incorpora de nuevos instrumentos sustantivos y procedimentales en la gestión urbana que limitan la eficacia de los dispositivos de control democrático no electoral.

Para el análisis de caso, se deben seleccionar casos que permiten probar las implicaciones empíricas de la hipótesis investigada, en consecuencia, el análisis de las políticas públicas se puede realizar mediante métodos cuantitativos, cualitativos o mediante el empleo de ambos (Mahoney y Goertz 2006).

La diferencia en las ciencias sociales entre los paradigmas cuantitativos y cualitativos no tiene que ser una fuente de conflicto debido a que ninguna de las diferencias que se han señalado en el párrafo anterior implica contradicciones, todas son de hecho, bastante comprensible una vez que se tengan en cuenta los objetivos y los paradigmas de investigación. Ambos paradigmas tienen sentido a la luz de estas metas y propósitos de la investigación (Mahoney y Goertz 2006).

El objetivo central de los estudios de casos es a menudo evaluar mediante el uso del rastreo del proceso la exploración de mecanismos causales, en este sentido, los investigadores analizan los casos que tienen la(s) causa(s) y el resultado de interés con el objetivo de determinar si el proceso causal funciona como se esperaba dentro de observaciones individuales (Mahoney y Goertz 2006)

De acuerdo con (Mahoney y Goertz 2006), con respecto a la causalidad y los modelos causales, los investigadores centran su interés en los efectos de las variables individuales y sólo a veces incluyen términos de interacción. Comprenden y definen la causalidad en términos de promedio efectos del tratamiento. A veces utilizan contra fáctico con el propósito de dar explicación a sus modelos estadísticos, pero lo contra fáctico no se utiliza como método de prueba de hipótesis. La forma de agregación en el modelo implica la adición o por lo menos es aditivo en la función del acoplamiento. Los investigadores cuantitativos tratan su modelo causal como representando el camino hacia la variable dependiente. Los investigadores cualitativos a menudo se centran más en las configuraciones causales que son efecto de las variables individuales.

2.3 Diseño de pruebas de fortaleza inferencial

La presente investigación está guiada mediante la comprobación de la teoría en el rastreo de los mecanismos causales bajo un método deductivo en el cual se pretenden comprobar un mecanismo causal hipotético, requiriendo evidencias empíricas que provean la base inferencia descriptiva y causal. (Collier 2011; Beach y Pedersen 2011).

Para basar las inferencias causales de esta investigación en el material empírico recolectado se requiere convertirlo en evidencias a través de una evaluación explícita y transparente, al respecto Beach y Pedersen (2014), formulan dos conjuntos de preguntas: ¿que hace a una pieza de material empírico establecer una relación con la hipótesis causal y probarla?, y segunda ¿podemos confiar en el material empírico encontrado? De manera que en la

investigación es necesario evaluar la evidencia postulada en relación con la teoría causal que se está presentando y si es posible confiar en la evidencia que se esperaría encontrar si la teoría planteada es válida o no en el caso (Beach y Pedersen 2014).

Con la descripción de la evidencia predicha en el estudio de caso, es posible distinguir cuatro tipos de pruebas; patrón, secuencia, rastreo y justificación. La prueba patrón es relacional a las predicciones de los patrones estadísticos en los datos empíricos; la prueba de secuencia se ocupa de la cronología temporal y espacial de los eventos predichos por un mecanismo causal hipotético; prueba de rastreo, con tan solo la existencia proporciona prueba y, por último, prueba de justificación, los arreglos del material empírico que dan cuenta de hechos (actas de reunión que detallan lo discutido o una cuenta oral de lo que tuvo lugar en la reunión), (Beach y Pedersen, 2014). De esta manera en el diseño de las pruebas empíricas, es necesario explicar con claridad la relación causal con el registro empírico, cuando más clara es la descripción de lo que se pretende encontrar más fácil es determinar si se han encontrado en el caso.

En el proceso de exclusión entre explicaciones alternas, el contenido de valor probatorio no es el mismo, siendo posible que una evidencia apoye contundentemente una explicación o excluyan otra, hallándose también pruebas que no discriminan entre explicaciones. De esta manera la trascendencia no estriba en la cantidad de evidencias, sino en su contribución que otorgue a las hipótesis (Bennett 2010)

La aplicación de la inferencia causal en el rastreo del proceso se puede condensar en la adaptación realizada por Bennett (2010), de los trabajos desarrollados por Van Evera (1997), que clasifican en cuatro tipos la aprobación de la prueba de acuerdo con dos elementos; el grado de certidumbre conforme la probabilidad de hallar evidencias que refuercen la veracidad de la teoría y la exclusividad que es medida mediante la probabilidad de encontrar evidencia con capacidad discriminatoria que incremente los niveles de confianza en la hipótesis y debilite la hipótesis alterna. (Van Evera 1997; Collier 2011; Bennett 2015; Beach y Pedersen 2016).

La prueba más endeble es “paja en el viento” debido a su baja unicidad y certidumbre, no permite confirmar ni descartar las hipótesis, solo debilita ligeramente hipótesis rivales; con la prueba pistola humeante se permite incrementar la confianza en la inferencia debilitando significativamente la hipótesis alterna; con la prueba de aro se permite confirmar una

hipótesis, debilitando ligeramente la hipótesis alterna; por último, la prueba doblemente decisiva que confirma la hipótesis eliminando otras hipótesis alternas proporcionando un criterio de certeza y unicidad (Collier 2011; Bennett 2010).

En esta investigación, la decisión sobre qué tipo de prueba es aplicable para determinada evidencia se basa sobre las implicaciones a las hipótesis rivales, privilegiando la prueba con alto nivel de unicidad (pistola humeante) por su alta capacidad discriminatoria de hipótesis rivales e incrementar los niveles de confianza inferencial.

De esta manera, para la evaluación de la hipótesis del detonate (H_D) se realizaron tres pruebas en cada una de las dimensiones de cambio institucional; contexto político, características de la institución y agente de cambio, esperando validar la teoría encontrando puntos débiles de veto (P_{D1}), discrecionalidad en las instituciones y ambigüedad en las reglas (P_{D2}) y un agente de cambio con rasgos oportunistas termino dado en la tipología desarrollada por Mahoney y Thelen, (2010). Aunque algunas de estas pruebas pueden ser suficientes para probar solo una dimensión lo que en consecuencia no es suficiente para establecer el cambio institucional por la naturaleza no acumulativa del detonate.

Para la evaluación de la hipótesis de (H_A) y (H_B), se realizaron una serie de pruebas conforme a las cuatro clases de instrumentos establecidos en la taxonomía NATO (nodalidad, autoridad, tesoro y organización) en los que se espera encontrar en cada uno evidencias conforme a cada tipo de instrumento.

Por último, para realizar la evaluación de la hipótesis del resultado (H_R), se realizaron tres pruebas basadas en las dimensiones espaciales de la rendición de cuentas, esperando encontrar evidencias de control tácito del actor dominante sobre el poder judicial y legislativo control horizontal (P_{R1}), órganos de control ciudadano ocupados por funcionarios de gobierno o vinculados al partido político gobernante; control transversal (P_{R2}) y acciones que criminalicen o inhiban la protesta social; control social(P_{R3}).

Resultando loable analizar las evidencias a la luz de la lógica bayesiana que proporciona un conjunto de herramientas lógicas para evaluarlas y encontrar si las evidencias proporcionadas en los registros empíricos confirman o anulan la hipótesis; en términos bayesianos

actualizaciones a los niveles de confianza dentro de la hipótesis de cada caso (Beach y Pedersen 2014).

La utilización del material empírico en la aplicación de la lógica bayesiana en los casos de estudio se utiliza para la confianza en la validez de una relación causal existente, es decir, entre la causa X y el resultado Y, del caso sujeto a estudio. En el rastreo del proceso de mecanismos causales se realizan inferencias sobre un mecanismo causal existente, en un caso que vincula a X con Y, el mecanismo causal esta conceptualmente desagregado en una serie de partes compuestas mediante entidades que forman parte, cada una de ellas se convierte en una hipótesis teórica que es evaluada empíricamente, en consecuencia cada hipótesis tiene que pasar las pruebas empíricas para inferir que el mecanismo causal que une a X con Y es su conjunto está presente (Beach y Pedersen, 2014).

2.4. Formalización Bayesiana

El empleo de la lógica bayesiana como un fundamento metodológico del rastreo del proceso contribuye a su rigurosidad y mejorar la transparencia analítica, implicando realizar inferencias causales del mecanismo causal expuesto, explicando alternativas a la luz de la evidencia conocida en la presente investigación. Partiendo de una lógica de que la probabilidad representa un grado de creencia que otorgamos a un suceso en medida que se recaban evidencias que apoyan la hipótesis o favorecen una hipótesis alterna (Fairfield y Charman 2017).

Este enfoque epistemológicamente probabilístico no confirma o anula una teoría debido a la incertidumbre del mundo empírico, en consecuencia, nunca se puede estar 100% seguro de una relación causal, sin embargo, no significa que no se puedan comprobar teorías, simplemente siempre habrá incertidumbre en la confianza de las inferencias que realizamos con el uso de la inferencia, sin embargo, la probabilística bayesiana ofrece cinco ventajas clave (Beach y Pedersen 2014; Fairfield y Charman 2017).

La primera ventaja es acercar la incertidumbre del mundo empírico a la investigación científica, permitiendo preguntar ¿qué tan probable es la hipótesis a la luz de las evidencias disponibles?, la segunda ventaja permite asignar probabilidades a eventos únicos, en consecuencia el bayesianismo es adecuado como medio explicativo de estudio de caso; tercera ventaja, permite actualizar nuestra evaluación de hipótesis, generando una explicación

más laudable, la cuarta ventaja es mediante el teorema de Bayes se actualizan las probabilidades, generando un aprendizaje del caso a través de conocimiento acumulado, a la luz de nuevas pruebas. Por último, el bayesianismo implica el dialogo de los datos realizando preguntas derivadas de los datos, analizando y evaluando las suposiciones alternativas que alteran las conclusiones planteadas, así como, el robustecimiento mediante datos adicionales (Fairfield y Charman 2017).

La formalización bayesiana dentro del rastreo del proceso es un poderoso fundamento metodológico complementario en el que el investigador transparenta y elimina considerables elementos de ambigüedad, consecuentemente la formalización bayesiana condiciona la verdad teórica, así como también, de la falsedad de la misma, la actualización de los priores y probabilidad, implica que los investigadores sean más consistentes en la actualización de la confianza (Paz y Alvarado 2016; Bennett y Checkel 2015).

El teorema de Bayes permite actualizar la probabilidad de una hipótesis a la luz de las evidencias, recolectadas del registro empírico, siendo éste una reordenación de la regla probabilística del producto (Bennett y Checkel 2015).

La fórmula del teorema de Bayes es la siguiente:

$$p(h | e) = \frac{p(h)p(e | h)}{p(h)p(e | h) + p(\sim h)p(e | \sim h)}$$

Formula cuyas directrices de asignación son las siguientes, hipótesis de investigación formulada (h) como la “n” presente; hipótesis alterna (~h) como la “n” ausente. prior o probabilidad de la hipótesis independiente de la evidencia $p(h)$ es decir el grado de validez a priori de (h) y (~h) la probabilidad prior de que la hipótesis alterna sea cierta (~h); a la probabilidad de encontrar evidencia de que (h) sea verdadera se identifica mediante $p(e | h)$ y la probabilidad de que (~h) sea verdadera se identifica mediante $p(e | \sim h)$ (Paz y Alvarado 2016).

Bajo esta lógica probabilística bayesiana la confirmación de la prueba estriba en el grado de certeza y de unicidad de las pruebas empíricas (Bennett y Checkel 2015) $p(e | h)$.

Para finalizar, la diferencia entre el grado posterior de confianza y el anterior da una actualización de la confianza en la hipótesis, esto está reflejado en la siguiente fórmula: si es positivo $C=p(e | h)-p(h)$ o por el contrario en un resultado negativo $C= p(h | \sim e) - p(h)$, lo que aumentaría la probabilidad de que la hipótesis planteada es verdadera o por el contrario en un resultado negativo aumentaría la probabilidad de ser verdadera la hipótesis alterna.

Para expresar lingüísticamente la confianza posterior de la hipótesis se empleará la escala valorativa desarrollada por Beach y Pedersen (2014). Cinco categorías que dan interpretación con un rango numérico a la lógica informal bayesiana, lo que nos permite avanzar en la formalización de la inferencia bayesiana en el rastreo de mecanismos causales (el resultado de la probabilidad de lingüística del resultado de las probabilidades (Paz y Alvarado, 2016).

Tabla 4. Tabla de probabilidad y rangos

Expresión lingüística	Rango de probabilidad
Demasiado probable	70 – 95
Muy probable	50 – 69
Algo probable	30- 49
Poco probable	10- 29
Nada probable	1 – 9

Fuente: Beach y Pedersen (2014, 12)

2.5 Medios de control democráticos no electorales como herramientas analíticas

La noción conceptual de controles democráticos no electorales remite a la desagregación de sus tres elementos, por un lado, el control desde una posición de relación causal “las acciones de un actor se interpretan como ocasionadas, o causadas por, las preferencias de otros actores”. (Isunza 2014).

El segundo elemento “democráticos” el agente de control es la unidad política de la democracia (pueblo) de manera colectiva, individualizada, informal o a través de organizaciones civiles y por ultimo “no electorales”, en relación que no son controles democráticos en los cuales se hace alusión al voto o régimen democrático en relación a que no se emplean las elecciones (Isunza 2014).

Esta conceptualización agrupa diversos dispositivos de control no electoral “donde se articulan la acción ciudadana (participación individual o colectiva, y acción mediada por organizaciones civiles) orientada al control (incidencia sobre el curso de acción) de los representantes y autoridades públicas y, al final de cuentas, de la cosa pública, sea por la movilización y la denuncia (rendición de cuentas societal), activando dispositivos de control estatal (rendición de cuentas horizontal) o ejerciendo directamente la soberanía popular de modo individualizado, colectivo o mediante organizaciones (cogestión, instituciones informales de rendición de cuentas)” (Gurza e Isunza 2013, 12).

Los controles democráticos no electorales son medios de participación ciudadana orientada al control, esta herramienta analítica considera a los medios desde una lógica de arquitectura que permite definir el peso de la participación ciudadana como se articula con nociones de participación y control desde una visión de integral, que permiten o no el control de los funcionarios públicos o gobernantes y a partir de qué mecanismos.

La experimentación social, innovación democrática, rediseño institucional y la reconfiguración entre las relaciones Estado-sociedad, son materia del campo de observación de los controles democráticos no electorales que surgen empíricamente en la reformulación de categorías como la participación, representación y control constituyendo en términos político-simbólicos; “el cambio de época” (Isunza 2014). La comprensión de control como una relación causal, implica una definición relacional, debido a que permite aplicarse a diversos contextos institucionales (democráticos o autoritarios), ayuda a definir relaciones causales y la actualización del control efectivo (Isunza 2014).

Los fenómenos identificados como controles democráticos no electorales, de acuerdo con Isunza (2014), cuentan con al menos cuatro presupuestos;

- (1) relación causal directa o indirecta (ONG), mediante el cual, los ciudadanos inciden en el curso de la acción pública, independientemente si los accionantes ocupen los cargos por elección, indicación o imposición.
- (2) Es contemplada la participación directa o indirecta de los ciudadanos, considerando también los controles democráticos no electorales los que se ejercen mediante la intermediación de asociaciones, no perdiendo la condición ciudadana en tanto estos no asumen funciones de agente estatal.

- (3) Los agentes controlados son servidores públicos electos, burócratas, agentes estatales, agencias descentralizadas del Estado, y agentes privados que prestan servicios públicos.

Es preciso identificar los cuatro nodos, desde una noción de interfaces que obliga a lecturas relacionales para discernir las formas en que los controles democráticos no electorales se llevan a cabo efectivamente; 1) el mapeo de los actores y el sentido de las relaciones, sus recursos y narrativa, 2) los roles jugados de la participación, representación y control, desde una perspectiva relacional, 3) la descripción, análisis y articulación de los controles democráticos, tipo y nivel de incidencia, 4) la definición del sentido genera que explica las relaciones y sus causas, permitiendo una caracterización del régimen de rendición de cuentas (Isunza 2012).

Las herramientas que se emplearan preservan el nivel de abstracción, que permite realizar comparación con otros estudios de casos, no óbice, señalar que es parte de un proceso de construcción de conocimiento a partir de diversas experiencias de investigación.

Dimensión Estado/Sociedad: actores y tipos de controles democráticos no electorales.

Estructurado mediante cuatro roles y la definición del papel que juegan los actores, pensando desde una prospectiva de interfaces relacionales, que pueda dar cuenta de la diversidad empírica de los controles democráticos no electorales (Isunza 2014). Nivel de abstracción de los actores:

Tabla 5. Dimensión Estado/ Sociedad

Símbolo	Actor	Ejemplo
(A)	Agencia y/o control interno del Estado	ombudsman/judicial/tribunal de cuentas/oidoría/ proveedores de bienes y servicios
(a)	Dispositivos mixtos con participación societal	Consejos gestores de políticas públicas brasileños/Instituto Federal Electoral mexicano
(E)	Estado	Ejecutivo y burocracia pública en los tres niveles de gobierno, legislativo en tres niveles de gobierno, instituciones estatales autónomas
(S)	Sociedad civil y ciudadanía	
(-----)	División Estado/sociedad	

Fuente: adaptado de Isunza e Gurza (2013, 27)

Los controles democráticos no electorales institucionales, estos son una modalidad de la rendición de cuentas horizontal activada por la acción ciudadana, considerados como controles estatales, observados en el mundo empírico como la presencia de la S transforma a $A \rightarrow E$, lo que se traduce en el uso social de las posibilidades que brinda la rendición de cuentas horizontal, contemplando las características institucionales (Isunza 2014).

El segundo tipo de control es el democrático mixto, consideran la institucionalización de las reglas que regulan la participación social en instituciones con funciones de control por el Estado, ejemplo de ello son; las acciones de supervisión, deliberación, información, gestión y decisión.

Es preciso señalar que se identifican tres modalidades mediante las cuales se constituye el control democrático mixto: 1) institucionalizados en el Estado como interfaces híbridas que cuentan con la participación permanente de la sociedad, ($[a+S \rightarrow E]$); 2) encuentros entre actores societales y gubernamentales en formas menos institucionalizada ($a+S \rightarrow E$) y 3) formas reguladas de participación sin presencia de representantes del Estado, como la iniciativa popular ($S \rightarrow E$). En este sentido los controles democráticos mixtos dependen de la

movilización social, como también dan lugar aquellos controles institucionalizados que funcionan de manera rutinizada (Gurza e Isunza 2013; Isunza 2014).

Por último, el control democrático no electoral extra institucional, la característica fundamental de este tipo de control es que los efectos que se esperan sobre el Estado, no se canalizan por canales regulados o preestablecidos, sino mediante lógicas contenciosas, de presión directa o mediante medios masivos de información, encajando en las modalidades de rendición de cuentas vertical no electoral o como lo ha conceptualizado Peruzzotti y Smulovitz “social accountability” (Isunza 2014).

2.5.1. Dimensión espacio tiempo

Los tres tipos de controles democráticos no electorales introducen al análisis implicaciones relevantes que ponen acento en la temporalidad, en este sentido, el significado del tiempo varía en función de las modalidades en la dimensión Estado-sociedad (Gurza e Isunza 2013). Las dimensiones temporales pueden interpretarse como frecuencia y continuidad del ciclo institucional, en la primera dimensión temporal se inscriben las modalidades de control democrático institucional equivalente a responder que tan común es el uso de estos controles institucionales y extra institucional en las que se remite al uso más o menos frecuente debido a no existir ciclos, por otro lado, los controles democráticos mixtos la representación y participación se encuentra institucionalizada y por lo tanto la dimensión de tiempo tienen que ser considerada la continuidad del ciclo institucional aunque en algunos casos no es excluyente de la frecuencia (Gurza e Isunza 2013).

La dimensión de espacialidad desde los controles democráticos no electorales, nos refiere a el ámbito territorial real de cobertura, tomando en cuenta la división territorial en tres aspectos altas (consejos), media (presupuestos participativos), o bajas (redes de ciudades sustentables), no refiriéndonos a la escala político administrativa, si son nacionales, estatales o municipales (Gurza e Isunza 2013).

2.5.2 Relevancia, lógicas y objetos del ejercicio de control democrático.

Agregar estas variables permite unificar un criterio adaptable para el registro de las experiencias de los controles democráticos no electorales en diferentes contextos. El criterio de relevancia se basa en la incidencia y valorización social de un determinado control, evaluación que descansa en el conocimiento del investigador experto en el contexto nacional,

consecuentemente es posible identificar mecanismos causales, que animan la efectividad de los controles democráticos no electorales, a partir de estudios comparados se han identificado tres mecanismos que ordenan las lógicas de control democrático (Isunza 2014)

- 1) Sinergia. Implica la cooperación entre agentes para lograr un efecto mayor, esta lógica es una suma de individualidades mediante el alineamiento de afinidades derivados de proyectos diferentes, entre agentes que se ubican en la sociedad y el Estado (Isunza 2014, 13).
- 2) El equilibrio de intencionalidades. es el resultado de la interacción de fuerzas representada por vectores no sinérgicos; esta lógica requiere el juego de contra pesos eficiente (Isunza 2014, 13).
- 3) Costo reputacional. Es el cálculo de los actores que deben rendir cuentas, al asumir un cálculo de ganancias y pérdidas, mediante el cual modifican el sentido de la acción por la presión ejercida por los representados (Isunza 2014, 13).

A partir de estas herramientas analíticas se hace viable analizar los controles democráticos no electorales y su inserción en los regímenes de rendición de cuentas, conformado por la totalidad de los controles públicos. Destacando el objetivo de analizar el control desde el ejercicio ciudadano, excluyendo los mecanismos de control electoral.

Capítulo 2

Apartado contextual

1. Régimen de rendición de cuentas en México

El concepto de rendición de cuentas en México, es un término que en los últimos años ha cobrado relevancia en el lenguaje parlamentario, discurso de actores políticos y contenido en programas de gobierno. En consecuencia, rendir cuentas es una prioridad para los gobernantes reflejada en el discurso, soslayando la relación intrínseca con los principios democráticos, cuya directriz es producir políticas democráticas que sean decisiones vinculantes con base en la participación ciudadana efectiva, bajo el escrutinio público y la rendición de cuentas (Monsiváis, 2012).

Para el análisis de la rendición de cuentas en México, es indispensable remitirnos a las interacciones históricas del sistema político mexicano (reglas y sistema de partidos), debido a que finalmente en los regímenes democráticos “la representación” está configurada en relación a la operación de las instituciones electorales, resultando necesario entender los efectos políticos en el diseño y construcción institucional durante el desarrollo de la rendición de cuentas (Monsiváis 2012).

1.1. Las circunstancias: Sistema político mexicano

Los principio institucionales y desarrollo de los instrumentos jurídicos en los inicios de México, fueron basados en una herencia colonial de 300 años, junto con las practicas informales dentro de las instituciones, reflejo de esto la frase colonial “obedézcase pero no se cumpla”, simulación a la aplicabilidad de los instrumentos jurídicos, así como las practicas patrimonialistas mediante las cuales, los recursos y bienes públicos son empleados para beneficios particulares o de grupo (Dussauge 2010, 140).

Aunado a lo anterior con culminación de la Revolución Mexicana en 1928, la política abierta por el conflicto comienza a modificarse con la eliminación de líderes sobresalientes de la Revolución y la creación de un partido único cuyo fin es la lucha cívica, eliminando la vía armada como solución a los conflictos políticos, introduciendo disciplina a los miembros de la gran familia revolucionaria, de esta manera surgen las dos piezas características del sistema político mexicano un poder ejecutivo personificado en el presidente de la república y un partido oficial dominante (Cosió 1972; Dussauge 2010).

Un poder ejecutivo fuerte y un partido hegemónico, dan como resultado el desarrollo de un régimen autoritario con fuertes rasgos democráticos delegativos, donde los procesos electorales fueron trámites de formalidad, aunado a una sujeción de independencia de los poderes judicial y legislativo, encontrando explicación en que los magistrados y ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación son nombrados por el Senado mediante propuesta del Presidente de la República, acción que vincula al aspirante con el titular del ejecutivo, con respecto al poder legislativo al existir un partido hegemónico la mayoría parlamentaria está compuesta por ese partido político aunque se encuentra una explicación de fondo en las aspiraciones políticas de los congresistas, en relación a que la dependencia no es en absoluto del voto del ciudadano, sino depende de la aprobación de dirigentes de partido o voluntad presidencial o de gobernadores en su defecto. Control político que limitó el desarrollo de instituciones democráticas y esquemas efectivos de rendición de cuentas (Cosió 1972; Dussauge 2010).

Las inercias provocadas por el autoritarismo mexicano y la exigencia ciudadana por una apertura democrática, enmarcan dos hitos emblemáticos reflejados en reformas político-electorales, el primer hito es la reforma 1977, surge como una respuesta de inclusión de los sectores reprimidos en 1968, en el que se construye un sistema mixto de representación y se incorporan nuevos partidos políticos que da el inicio a una limitada competencia institucionalizada (Azzis 2012).

El segundo hito se enmarca con la reforma electoral de 1996, mediante la cual se establecen condiciones de equidad e independencia del órgano electoral, cambiando las reglas del juego electoral posibilitando la alternancia en el Congreso de la Unión (1997) y posteriormente la presidencia de la república (2000), que gobernó el Partido Revolucionario Institucional, interrumpidamente por 71 años. (Isunza y Moctezuma 2013; Azzis 2012).

No es óbice señalar momentos históricos determinantes, la alianza de la izquierda social y política con un desprendimiento del sector progresista del Partido Revolucionario Institucional, formando en 1988 el Frente Democrático Nacional, con el fin de disputar las elecciones presidenciales, teniendo un resultado electoral con evidentes muestras de fraude electoral. Origina un sistema de partidos que Isunza y Moctezuma (2013), señala como “dos y medio” en el que el PRI y el PAN (los “dos”) impondrían las directrices claves del nuevo régimen sobre el PRD (el “medio”) durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari (1988-

1994)” y en 1994, levantamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (Isunza y Moctezuma 2013, 461; Azzis 2012).

El advenimiento de la alternancia y las reformas político electorales de 1977 y 1996, ocasionaron desarrollo en la legislación electoral y la creación de un organismo autónomo que regule los procesos electorales, cambiando la relación entre el gobierno federal y los gobiernos Estatales, restringiendo significativamente la influencia presidencial en los gobiernos locales.

Surgiría un proceso de emancipación de los gobernadores de los Estados, hacia el gobierno federal, hecho que decantaría a favor del priismo, con la alternancia no cambio la presencia del PRI en los gobiernos locales al ser un partido hegemónico gobernó por 71 años la presidencia de la república, este repliegue del gobierno federal sobre el control de los gobiernos Estatales, es aprovechado por los gobernadores para conservar los cúmulos de poder local. La derrota electoral de las elecciones legislativas del PAN y PRD en 2009, plantearon un panorama que posibilitó las coaliciones electorales entre la derecha e izquierda, observándose que en la política partidista mexicana el pragmatismo rebaza las ideologías (Modoux 2006; Azzis 2012).

Resulta importante señalar que las reformas constitucionales e institucionales, emergieron en un contexto de alternancia en la Presidencia de la República Mexicana, debido a una fuerte base de legitimidad obtenida en las urnas, que obligó a los actores estatales a realizar reformas institucionales como la ley y sistema nacional de transparencia y acceso a la información, el reconocimiento formal de instrumentos y mecanismos de protección de derechos humanos, procesos que si bien representaron un avance este se vio obstaculizado por la reproducción de acuerdos copulares y la marginación de la participación ciudadana al ámbito consultivo, caracterizando este escenario como una continuidad del proyecto financiero de los últimos gobiernos del Partido Revolucionario Institucional, generando fuertes contradicciones entre la estructura político administrativa y la necesidad de un país democrático.(Isunza y Moctezuma 2013; Isunza y Hevia 2006).

1.2. Identificando el diseño institucional de la rendición de cuentas en México.

El debate del término de rendición de cuentas inicia en el periodo de la alternancia presidencial de México, empleándose como parte de los compromisos de campaña en contra

de la impunidad y corrupción por Vicente Fox Quesada, no óbice señalar que el concepto se incorpora sin alcanzar la relevancia debida en el Plan Nacional de Desarrollo de la administración de Ernesto Zedillo Ponce de León, en respuesta del reclamo social ante la corrupción e impunidad en México, consecuentemente se plantearon como líneas de acción las siguientes: “esfuerzo profundo, constante y comprometido, que incluya medidas de carácter inmediato y, a la vez, cambios estructurales; que atienda convenientemente la prevención y las acciones de carácter correctivo, que prevea una forma clara de rendición de cuentas y asegure que quienes, en el ejercicio de una responsabilidad pública, transgredan la ley o las normas de desempeño del servicio público, sean sancionados conforme a la ley”¹.

El desarrollo del régimen de rendición de cuentas en México, se puede describir de manera general mediante dos rasgos fundamentales, el concepto de la rendición de cuentas es utilizado en la arena del debate político y por otro lado se consolida el concepto a base de la articulación de las demandas ciudadanas; participación ciudadana, transparencia, acceso a la información y defensa efectiva de los derechos (Isunza 2012; Monsiváis 2012). Producto en gran medida de las transformaciones político-electorales mexicanas, se realizaron cambios que dieron pauta al desarrollo de la estructura institucional del régimen de rendición de cuentas.

El desarrollo del diseño de la rendición de cuentas en México, trajo consigo un nuevo arreglo constitucional, conformando mediante información, cuentas y sistema de responsabilidades, (López y Merino 2009), reformas constitucionales a los artículos 6, 26, 73, 79, 108, 110,111, 116, 122 y 134, como se puede observar en la siguiente tabla:

¹ Plan Nacional de Desarrollo (1994-2000)

Tabla 6. Cuerpo constitucional para la rendición de cuentas en México

Información	Cuentas	Sistema de responsabilidad
<p>Artículo 6.- en el cual se inscribe la dimensión informativa de la rendición de cuentas (publicidad de la información gubernamental, obligación a órganos y entidades de generar información pública, creación de archivos).</p> <p>Artículo 26.- Derecho a la participación en la planeación democrática y creación del Sistema Nacional de Información Estadística y Geografía, como un mecanismo para la generación, captación, procesamiento y publicación de la información que debe servir para la toma de decisiones y la evaluación de la acción gubernamental</p>	<p>Artículo 73 fracción XXVII.- Se otorga la facultad al Congreso para expedir leyes en materia de contabilidad gubernamental que regirán la contabilidad pública y la presentación homogénea de información financiera, de ingresos y egresos, así como patrimonial, a fin de garantizar su armonización a nivel nacional, herramienta técnica necesaria para la rendición de cuentas.</p> <p>134.- Establece los principios y Procedimientos para el uso y la fiscalización de los recursos públicos.</p> <p>Artículos 79, 116 y 122.- Respecto a la fiscalización de los recursos</p>	<p>Artículo 108.- responsabilidad de los servidores públicos por faltas administrativas graves o hechos de corrupción</p> <p>Artículo 109.- orientado a sancionar a los servidores públicos cuyos actos u omisiones afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia.</p> <p>Artículo 110.- juicio político</p> <p>Artículo 111.- procedencia penal contra servidores públicos²</p>

Fuente: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vigente (última reforma, 24-02-2017).

Este cuerpo constitucional reestructura y construye instituciones orientadas a la efectiva rendición de cuentas entre las que se encuentran; el Instituto Nacional de Acceso a la

² Por servidores públicos es la tabla 5 se entiende los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial de la Federación, los funcionarios y empleados y, en general, artículo 108 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Información, Transparencia y Protección de Datos Personales (INAI), Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), Consejo Nacional de Organización Armonización Contable (CNAC), Secretaría de la función Pública (SFP), Auditoría Superior de la Federación (ASF), Instituto Nacional Electoral (INE), el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH).

No obstante que se han generado un conjunto de reformas constitucionales y estructuras institucionales para subsanar el rezago histórico de la rendición de cuentas en México, se puede mostrar una lógica dominante y hermética de los gobiernos, dejando espacios ciudadanizados a un carácter consultivo (Isunza y Moctezuma 2013), preguntándonos hasta qué punto las lógicas de control democrático inciden en determinado régimen para la efectiva rendición de cuentas (Isunza 2012; Monsiváis 2012).

Resulta importante destacar el panorama mexicano, expuesto en el mapa de las interfaces socioestatales, desarrollado por Isunza y Hevia (2012), mediante el análisis de 409 órganos colegiados de la administración pública federal, al realizar una comparación de las funciones con el tipo de instancia se obtienen como resultado que “Mientras que las funciones de consulta están concentradas en instancias socioestatales, las de decisión y las de ejecución lo están en las instancias Estatales”. Destacando que en espacios catalogados como participativos en la praxis están acotados al campo consultivo o al trabajo comunitario no retribuido (Isunza y Hevia 2012,110; Isunza y Moctezuma 2013).

Los avances logrados en la etapa transicional fueron la materialización en materia de acceso a la información y transparencia como su estructura institucional (Instituto Federal de acceso a la Información y Datos Personales), no obstante, el diseño e implementación del derecho al acceso a la información aun es débil, si bien está incorporado el derecho a rango constitucional, no se han seguido las condiciones organizativas y materiales que permitan el ejercicio efectivo de este derecho.

Aunado lo anterior, la debilidad estructural en la selección de los comisionados que de manera similar a el órgano autónomo electoral su integración es dada por la cámara de senadores, lo que se traduce en un *control inverso*, los representantes nombran a los ciudadanos encargados de controlarlos y por otro lado fungen como representantes en su

cualidad de ciudadanos, “árbitros ciudadanos de las disputas partidarias” (Isunza 2006b) , una representación ciudadana fundamentada en los interés políticos (Isunza y Moctezuma 2013).

2. Construcción institucional de la rendición de cuentas en las entidades federativas.

La reforma a los artículos 6, 26, 73, 79, 116, 122 y 134 desarrollaron un cuerpo constitucional vinculado con los pilares fundamentales de la rendición de cuentas, estas transformaciones apuntalaron a la edificación de un marco de rendición de cuentas en los Estados de la República, con obligaciones en transparencia, acceso a la información, protección de datos personales, manejo de archivos administrativos, contabilidad gubernamental, fiscalización, publicidad de los recursos públicos y evaluación de políticas (Cejudó 2009).

2.1. Acceso a la información y transparencia en Puebla

El primer avance realizado fue en materia de acceso a la información y transparencia con la promulgación en 2003 de la Ley Federal de Acceso a la Información Pública, obligando a que en el ámbito local se legislara en esta materia, si bien se legislo en los Estados de la República Mexicana se cubrieron estándares de acceso inferiores a los establecidos en la ley federal.

En 2006, los gobernadores de los Estados de Aguascalientes, Chihuahua y Zacatecas que representan las tres principales fuerzas políticas (PRI, PAN, PRD), presentan una iniciativa ante el Legislativo Federal de reforma al artículo 6 Constitucional en materia de acceso a la información y transparencia, misma que fue aprobada y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de julio de 2007.

En consecuencia, se reforma el artículo sexto Constitucional y establece la obligación a los tres órdenes de gobierno (Federal, Estatal, Municipal) a la publicidad de la información gubernamental, protección de datos personales, gratuidad en el acceso, mecanismos expeditos de acceso y revisión ante organismos especializados y autónomos, archivos actualizados y publicación electrónica de indicadores de gestión y ejercicio de recursos, manejo de recursos públicos por personas físicas y morales. Esta reforma está orientada a resolver las restricciones al acceso de la información pública impuesta en las legislaciones locales (Cejudó 2009).

El cambio constitucional no alcanzo los fines esperados en las legislaciones Estatales, esto podría explicare en relación a la resistencia de los gobiernos locales a otorgar plena

autonomía a los órganos garantes y una falta de instrumentos para hacer obligatorias sus determinaciones, así mismo la inexistencia de compromiso de los Congresos Locales, aunado a la debilidad institucional que imposibilita asegurar el cumplimiento de los objetivos de la reforma (Cejudo 2009; Ríos y Cejudo 2009).

El desarrollo del acceso a la información y transparencia en el Estado de Puebla, inicia en el año 2004, con la promulgación de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información del Estado de Puebla, con un contenido normativo de 56 artículo y 7 artículos transitorios, surgiendo fuertes cuestionamientos sobre la Comisión de Acceso a la Información de Puebla (CAIP), debido a estar definida como un órgano auxiliar del Ejecutivo Estatal, imposibilitando así su funcionamiento como un órgano garante imparcial y autónomo.

Derivado de la reforma Constitucional de 2007, nuevamente desde la esfera federal se obliga a las legislaciones locales realizar adecuación en consonancia de lo establecido en la reforma constitucional, en virtud a ello el 17 de julio de 2008, se aprueba la reforma de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información del Estado de Puebla. Cuestionada fuertemente y de la cual se destaca una interposición de acción de inconstitucionalidad por la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Puebla, bajo consideraciones de no garantizar la autonomía del órgano garante al estar subordinada a la administración pública Estatal y la nugatoriedad del recurso de revisión al no estar adecuado con los plazos de entrega de la información e interposición del recurso.³

En el marco del proceso electoral de 2010 en el Estado de Puebla, diversas organizaciones civiles, centros de estudios y universidades colocan en la coyuntura electoral, el debate político de la necesidad de órganos garantes de la transparencia y acceso a la información, con plena autonomía y la incorporación de la rendición de cuentas como eje primordial del gobierno del Estado, oportunidad que fue aprovechada por el candidato panista de la coalición electoral Compromiso por Puebla (Rafael Moreno Valle), para hacer del reclamo social de la rendición de cuentas el motor de su campaña política, tras los escándalos del gobernador Mario Marín Torres y un gobierno priista dilatado tras 81 años de poder en el Estado de Puebla.

³ Acción de inconstitucionalidad 99/2008, promoverte Comisión de Derechos Humanos del Estado de Puebla, es importante resaltar que la resolución se emitió 22 de febrero de 2012, lo que imposibilitó el estudio de fondo en virtud de que se expidió un nuevo ordenamiento el 31 de diciembre de 2011.

El 15 de diciembre de 2011, se aprueba en el pleno del Congreso del Estado de Puebla, la nueva Ley de transparencia, lo cual se publicó el día 31 de diciembre de 2011, tardando 16 días en publicarse, con un procedimiento legislativo discrecional, una Ley local que cumple con los estándares mínimos de la normativa nacional, sin incorporar la desclasificación de documentos vinculados con violaciones de lesa humanidad ni la imposibilidad de reserva de información sobre violaciones graves a los derechos humanos, es oportuno señalar que aunque en los considerandos de la Ley referida se hable de la participación de diversas organizaciones civiles y académicas no medio consulta ciudadana, así como la existencia de diferencias significativas en la iniciativa de ley hecha del conocimiento público para los grupos ciudadanos especializados y la Ley promulgada (Meyer, Miranda y Ríos 2012).

Con la publicación de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, nuevamente el ámbito federal, obliga con fundamento en el artículo quinto transitorio a la armonización de las legislaciones locales, debido a ello se expide la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla, cuestionada ampliamente debido a que brinda candados al acceso a la información en su artículo transitorio noveno⁴, que permiten la opacidad del gobierno Estatal saliente, dando un plazo de seis meses para cumplir con las obligaciones de transparencia de publicitar toda la información en sus sitios web, así mismo, señala “las nuevas obligaciones establecidas en la presente Ley no contempladas en la Ley anterior, serán aplicables respecto de la información generada con la entrada en vigor de la Ley General; es decir, desde el 5 de mayo de 2015”.

El mandato constitucional establece la obligación de los sujetos obligados a documentar todo acto derivado de sus facultades, competencias o funciones, así como la preservación de sus documentos en archivos administrativos actualizados que se publicaran a través de medios electrónicos, la información completa sobre el ejercicio de los recursos públicos y los indicadores que permitan rendir cuenta del cumplimiento de sus objetivos y de los resultados obtenidos⁵.

Los archivos son un componente medular de la memoria institucional y elemento indispensable para la rendición de cuentas, la sistematización de la información en archivos contribuye a la materialización del derecho a la información, la carencia o deficiencia de los archivos limitaría el derecho por la carencia de la información gubernamental, debido a ello el

⁴Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla, 2016.

⁵ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vigente (última reforma, 24-02-2017)

derecho a la información depende en gran medida a como se gestionan y sistematizan los documentos públicos. (Ríos y Cejudo 2009).

El procesamiento y sistematización de la información es poco valorado siendo que es una herramienta indispensable para la rendición de cuentas, En el caso del Estado de Puebla de acuerdo con Carlos Garrido (2015) El quehacer legislativo en la materia, dista mucho de una visión archivística (profesionalizada), destacando la discrecionalidad para la elección de los funcionarios en cargados de los archivos, la falta de comités de valoración esenciales para llevar a cabo la función de valorar, seleccionar, conservar o eliminar, si bien su análisis es referente al orden normativo en materia de archivos de 2009, respecto a la ley vigente manifiesta persisten los problemas normativos detectados (Garrido 2015).

2.2. Órganos garantes de acceso a la información en Puebla.

El desarrollo de los órganos garantes de acceso a la información, transparencia y protección de datos personales en las entidades federativas de México ha sido direccionado por las reformas al artículo 6 de la Constitución General y su ley reglamentaria, atenuando los problemas de diseño institucional e interpretación jurídica que obstaculizaban el derecho a la información, las reformas generaron un proceso de homogenización normativa, incorporando estándares mínimos de transparencia, acceso a la información y el principio de máxima publicidad, a las leyes locales en materia de transparencia y acceso a la información, surgiendo así órganos garantes de este derecho en las entidades federativas de México.

Sin embargo, las características normativas de los órganos garantes, no son condiciones suficientes para asegurar su efectividad, imparcialidad y cumplimiento, debido a ello se analizarán los siguientes elementos; el tipo de reconocimiento del órgano ante la legislación local, el proceso de nombramiento de los comisionados o consejero y el nivel de profesionalización de los consejero o comisionados, elementos constitutivos de la autonomía de los órganos garantes (Ríos y Cejudo 2009).

El reconocimiento del órgano garante en la legislación local del Estado de Puebla, se realiza, el 16 de agosto de 2004, mediante la publicación de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla. Del análisis del artículo 25, se observa falta de independencia de la Comisión, debido a ser un órgano auxiliar del Poder Ejecutivo del Estado (Gobernador), por otro lado, no existe autonomía presupuestaria de la Comisión, así mismo,

se establecen organismos análogos que permiten un juego de ambigüedad en la Ley, legislación local que no garantiza la autonomía del órgano garante.

El 18 de julio de 2008, se reforma el artículo 25 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla, estableciéndose como un órgano especializado de la administración pública Estatal, adoptando los principios de imparcialidad, objetividad e independencia, sin embargo, la reforma no refleja avances a la consolidación de un órgano garante autónomo, en virtud de que no integra la totalidad de sujetos obligados, la protección de datos personales como competencia de la Comisión y continua como un órgano de la administración Estatal, sin autonomía presupuestaria en consecuencia no integra los estándares mínimos contenidos en la reforma del artículo 6 de la Constitución General, motivando la presentación de una acción de inconstitucionalidad, promovida por la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Puebla.

En fecha 31 de diciembre de 2011, se expidió la nueva Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla, estableciendo la Comisión para el Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado, se constituye en el ordenamiento legal como un organismo público autónomo, independiente y de carácter permanente, con personalidad jurídica y patrimonio propios, instituyéndose como garante único.

Finalmente, la publicación el 4 de mayo de 2016 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla, que aboga su versión anterior. El artículo 23 de este ordenamiento legal introduce nuevos elementos normativos; cambia el órgano regulador de Comisión a Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Puebla, otorga capacidad sobre el ejercicio de su presupuesto y determinación de la organización interna.

La autonomía en gran medida se encuentra determinada en relación a los procesos de selección e integración de los consejeros o comisionados esto guarda una lógica de descentralizar la decisión en un solo poder o individuo, de esa manera se trata de evitar que se guarden esos lazos relacionales que obstaculicen su función (Cejudo y Ríos 2009).

La integración del órgano garante de transparencia y acceso a la información en Puebla, conforme el artículo 68 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla⁶, está compuesto por tres consejeros, el proceso de selección se realiza mediante convocatoria pública, que emite el Congreso del Estado a través de su órgano de Gobierno, durante la tercera semana de octubre de cada año par. La Comisión de Transparencia del Congreso de Puebla, citara a los aspirantes, para su evaluación, solicitara el apoyo de instituciones académicas. La comisión del Congreso, integrar ternas que someterá al Pleno del Congreso, para la elección por mayoría calificada del comisionado propietario y suplente. No es óbice señalar que el procedimiento de elección de consejeros en la nueva ley (2016), sigue sin sufrir modificaciones.

De lo anterior se aprecia en el procedimiento de selección de aspirantes y elección de comisionados o consejeros, se realiza sin establecer criterios claros mediante los cuales se elige un aspirante sobre otro, cabe destacar que la participación de los sectores ciudadanos, especializados y universitarios, en el mejor de los casos es periférica (consultivo). Aunado a lo anterior todo el proceso recae en el Poder Legislativo traduciéndose en un *control inverso*. Por último, el perfil profesional de los comisionados en relación al nivel de conocimiento y experiencia en la materia, requisito establecido en el artículo 69 fracción III, de la Ley de la materia, en este punto existen diversas denuncias públicas de organismos y especialistas entre los que destaca la Asociación Mexicana de Derecho a la Información (AMedi), Nodo de Transparencia de Puebla y Artículo 19, al no observar este requisito en la selección y elección de consejero o comisionados.

Los comisionados durante el periodo de estudios son; Alexandra Herrera Corona, quien no acredita conocimientos en materia de transparencia y acceso a la información y se desempeñó como Directora del Registro Civil del Gobierno del Estado; Javier Fregoso Sánchez se desempeñó como asesor de Martha Ericka Alonso de Hidalgo, esposa del Gobernador Rafael Moreno Valle y no acreditó conocimientos en materia de transparencia y acceso a la información, asimismo, el nombramiento de Federico González Magaña quien se ha desempeñado como delegado de la Secretaría de Protección al Medio Ambiente (PROFEPA) en Puebla y fue parte del equipo jurídico en la campaña de Moreno Valle por la gubernatura,

⁶Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla vigente hasta el 4 de mayo de 2016

ninguno de los consejeros demostraron ninguna experiencia ni antecedentes como defensores del derecho a la información.

2.3. Agua potable y saneamiento en Puebla

El agua representa grandes retos a nivel mundial, relacionados con la escasez, acceso, calidad, uso responsable de los consumidores, prioridades de uso, asignación financiera, fragmentación de su manejo. Actualmente en Latinoamérica, la lucha por el agua está enmarcada entre dos visiones antagónicas: la primera de ellas que considera agua como un bien comerciable (materia prima del capital), y la segunda visión que considera al agua como un bien social y un derecho universal asociado al derecho a la vida (López 2014).

Esta confrontación se da entre intentos de asimilar la sustentabilidad a los mecanismos de mercado y un proceso de reapropiación social de los recursos, de acuerdo con Enrique Leff (2008), la privatización del agua se inscribe en una fase de globalización económica dentro de las estrategias de expansión del capital natural para absorber los bienes y servicios ambientales, es decir, los bienes naturales comunes de la humanidad.

Por otro lado, el movimiento de resistencia articula la construcción de un paradigma alternativo de sustentabilidad hacia una nueva racionalidad productiva y ambiental en procesos fundados en las autonomías culturales, democracia y productividad de la naturaleza (Leff 2008).

En México se tienen problemas en el servicio del agua potable relacionados con la disponibilidad debido a una condición de distribución territorial, en lugares con menor densidad poblacional existe una gran disponibilidad de agua y en otras donde hay una gran densidad poblacional hay escases del recurso hídrico, complicándose aún más por el crecimiento demográfico y el uso irracional del recurso.

Las regiones del sureste, en azul, presentan dos terceras partes del agua renovable en el país, con una quinta parte de la población que aporta la quinta parte del PIB nacional. Las regiones del norte, centro y noroeste, en beige, cuentan con una tercera parte del agua renovable en el país, cuatro quintas partes de la población y de la aportación regional al PIB nacional. Considerando el agua renovable per cápita, la disponible en las regiones del sureste es siete veces mayor que la disponible en el resto de las regiones hidrológico-administrativas de

nuestro país. Esto tiene implicaciones para la gestión del agua en nuestro país. En la porción norte, centro y noroeste, la relativa baja disponibilidad del agua implica su uso eficiente, conservación y reúso. En la porción sureste, por el contrario, la relativa abundancia de agua acentúa la necesidad de protección a centros de población contra inundaciones, la gestión del drenaje para la producción agrícola en distritos de temporal tecnificado, y la combinación en la operación de las presas de los grandes complejos hidroeléctricos de la generación de energía eléctrica con el control de avenidas en épocas de lluvia.

Ilustración 2. Desarrollo y disponibilidad del agua 2014



Fuente: Atlas del agua en México (2015, 18)

De los acuíferos con los que cuenta México 104 de los 653, están sobreexplotados, por lo que se han implementado tecnologías de ingeniería para realizar el traslado del recurso hídrico de lugares alejados con la finalidad de satisfacer las necesidades de la población, lo que conlleva a elevar los costos de extracción, conducción y distribución del vital líquido. Es importante destacar que la mayor parte de precipitación pluvial se genera en los meses de junio, julio, agosto y septiembre generando un problema de seguridad nacional, lo anterior aunado a el grado de deforestación que se registra en el país, que, de acuerdo con estimaciones hechas por la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) asciende a 10.8 miles

de kilómetros cuadrados (Km²) por año, con repercusiones como la degradación del suelo, que van de moderados a intensos y la severa contaminación de las cuencas (López 2014, 28).

Durante el poblamiento y urbanización del Valle de Puebla a partir de la fundación de la ciudad, el agua y el sistema hidrológico han desempeñado un papel fundamental en la conformación de los asentamientos y en el desarrollo de las actividades económicas. El acuífero del Alto Atoyac (en particular, el acuífero del Valle de Puebla) constituye la principal fuente de agua potable para la zona metropolitana de la ciudad de Puebla y su planta industrial. El acuífero lo comparten los estados de Puebla y Tlaxcala para atender a las ciudades de Apizaco, Tlaxcala, Puebla, San Martín Texmelucan, San Pedro y San Andrés Cholula, principalmente (López 2014, 30).

A nivel nacional, la ciudad de Puebla está catalogada como de baja disponibilidad de agua, lo que aparece como un fuerte déficit del recurso para atender las necesidades de uso urbano. A menor disponibilidad y mayor stress hídrico, aumenta la competencia por el agua, aumenta la “escasez” y se ve afectada la calidad y gestión de los servicios y por lo tanto la calidad de vida de la población, lo que se convierte en constante tensión y descontento social. Los conflictos socio ambientales no sólo son causados por el recurso limitado y la creciente demanda de la ciudad hacia las fuentes de abastecimiento, sino y más aún, por su relación con otros problemas que lleva aparejados como la degradación y la contaminación ambiental. (López, 2014, 31).

La política hídrica del Estado de Puebla, se fundamenta en el acceso de las personas a la disposición y saneamiento del agua, así como la participación de la Federación, los municipios y la ciudadanía para el cumplimiento de esos fines, objetivos contenidos en la Ley de Aguas del Estado de Puebla, en su artículo quinto fracción primera establece que la política hídrica se sustentara en garantizar el acceso de cualquier persona a la disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible como en establecer las bases, apoyos y modalidades para el acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos, estableciendo la participación de la Federación, los municipios y la ciudadanía para la consecución de dichos fines.

Es importante destacar que el sistema operador cuenta con el programa sectorial denominado “Programa sectorial de medio ambiente y desarrollo urbano 2011-2017”, el cual tiene los siguientes objetivos:

- Ampliar las coberturas de agua potable y alcantarillado, así como los servicios de saneamiento favoreciendo el uso de tecnologías sustentables
- Generar incentivos normativos y económicos que contribuyan a tener un aprovechamiento sustentable del agua.
- Desarrollar una amplia cultura sustentable del agua.

A partir del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966 se ha venido configurando y codificando el derecho humano al agua, como un principio indispensable para asegurar la vida en el planeta –una vida humana digna–, y como condición para la realización de los otros derechos humanos. (Leff, 1998).

Así mismo el derecho humano al agua, se ha establecido en el artículo cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el cual establece en su párrafo sexto el derecho que toda persona tiene derecho al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible. Así como el Estado garante de este derecho y la ley definirá las bases, apoyos y modalidades para el acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos, estableciendo la participación de la Federación, las entidades federativas y los municipios, así como la participación de la ciudadanía para la consecución de dichos fines.

De los preceptos Constitucionales se advierte la importancia del agua cabe destacar que se establece el derecho humano al agua y que además ordena la participación ciudadana para la consecución de sus fines.

2.4 Gestión del Agua Potable y Alcantarillado de Puebla

La gestión del agua potable en Puebla revela una dimensión política a través de un proceso constate de configuración de actores entorno a la prestación del servicio, reflejo de ello es el control por 36 años de Ernesto Kurt Feldmann y su hijo Klaus Feldmann en la dirección de aguas potables en Puebla, mediante la invitación del hermano del Gobernador de Puebla

Rafael Ávila Camacho en 1939, lo que encuentra respuesta en tres redes política, empresarial y familiar (Guillermo 2009).

La debacle del avilacamachismo, genero espacios en beneficio de los agentes del gobierno federal aumentando su incidencia en el Estado de Puebla, con la reforma al artículo 115 constitucional publicada en febrero de 1983, que supone un proceso de descentralización del poder, hacia el fortalecimiento de los municipios, en agosto de ese mismo año e servicio ya no estaba en manos del gobierno municipal. El periodo comprendido de 1983 a 1999 se caracteriza por un cambio de directores de agua potable en Puebla cada 5 años, reflejando una nueva configuración entre los actores locales con el poder federal. (Guillermo 2009; López 2014).

En 1983 se crea el Comité de Agua Potable del Estado de Puebla, reflejando una lucha entre elites políticas de un mismo partido, las fuerzas del viejo corporativismo sindical y por otro lado la nueva generación de técnicos que inicia con el periodo presidencial de Miguel de la Madrid, es así como llegan dos nuevos actores el marco de un proceso de descentralización: el ex senador Blas Chumacero (segundo al mando de Fidel Velásquez, líder absoluto de la CTM (Confederación de Trabajadores de México), pilar del sistema político mexicano) y el ingeniero Juan Marcial Rosario quien preside el comité estatal de agua potable apoyado por Blas Chumacero quien convenció al Gobernador Guillermo Jiménez Morales de nombrarlo (Guillermo 2009a).

La aspiración de la central obrera por colocar un candidato de sus filas en el Partido Revolucionario Institucional a la Gubernatura de Puebla, encontraría franca oposición del Presidente de la República, que se encontraba en franco apogeo la implementación del poder federal en Puebla. En 1986 es derrotado internamente, Ángel Aceves Saucedo candidato propuesto por la CTM (Confederación de Trabajadores de México), ganando Mariano Piña Olaya candidato del Presidente de la República, desapareciendo de facto el Comité de Agua Potable del Estado de Puebla, mediante la estrangulación financiera (Guillermo 2009).

Lo que impidió concretarse el espacio de oportunidad política que buscaba crear el trabajo realizado por el Comité de Agua Potable del Estado de Puebla en la gestión del Sistema de Agua Potable. En todo caso a nivel local, porque de hecho Chumacero fue diputado federal entre 1985 y 1988 por un distrito de la capital del Estado de Puebla y de ahí pasó otra vez a la

Senaduría por Puebla (1988- 1994); su papel dentro del Comité de Agua Potable del Estado de Puebla, ayudó a impulsar estas partes finales de su carrera legislativa (Guillermo 2009).

Con la derrota de los cetemistas (CTM) se genera una etapa de transición en la gestión del servicio creándose el Comité de Agua Potable del Municipio de Puebla, mediante una alianza con un grupo de empresarios, buscando contrarrestar el poder político del líder sindical y el escaso arraigo local del gobernador electo Mariano Piña Olaya

La utilización de la oposición obrero patronal como pugna de grupos políticos es lo que explica como un grupo de empresarios se colocan en el núcleo de la configuración de los directores del servicio (ver tabla 5), de esta manera, se crea el Comité de Agua Potable del municipio de Puebla (COMAP), reflejando como la influencia del poder federal en el Estado de Puebla, genera espacios para actores locales, en este caso el COMAP, no está integrado por cualquier ciudadano sino por un grupo empresarial importante del Estado de Puebla. (Guillermo 2009).

Tabla 7. Integración del Comité de Agua Potable del Municipio de Puebla (COMAP)

N#	Nombre	Presidente de colonia
1	Eduardo Maristany Posadas	El Mirador
2	Agustín González Espinosa	San Manuel
3	Luz María Huerta	Los Pilares
4	Juan Manuel Borbolla	San José Vista Hermosa
5	Emilio Yitani Maccise	El Carmen Huexotitla
6	Luis Curiel González	Anzures y Ladrillera de Benítez
7	Víctor Delgado Castillo	[La fuente no cita]
8	David Bernal	La Paz
9	Luis Andrade	Valle del Sol
10	Fausto Ortega Abascal	Residencial Puebla
11	Jorge Sáenz de Miera	Las Ánimas

Fuente: Guillermo (2009, 8)

El Comité de Agua Potable del Municipio de Puebla entra en funciones el día 28 de abril de 1988, dirigido por Eduardo Maristany Posadas, revelando un uso político más discreto, además de buscar un manejo de gestión empresarial, con la reducción de efectivos por toma,

la sectorización de la ciudad por zonas económicas, actualización del padrón de usuarios, el cobro de servicio de drenaje a las empresas y la publicación periódica.

Con la recuperación de la etiqueta de SOAPAP (Sistema Operador de Agua Potable y Alcantarillado de Puebla), se completa la idea de que no es el gobierno municipal ni estatal (priista) el que participa en la prestación del servicio, y, por tanto, el responsable de hacer que todos los usuarios paguen el servicio al margen de su trabajo partidista. Cabe destacar que el SOAPAP, es creado de facto en 1984, sin embargo, entra en funciones en 1988 presidido por el alcalde y dirigido por Eduardo Maristany Posada, creado como medio para obtener recursos federales dentro de una oleada de creación de organismos públicos descentralizados (Guillermo 2009).

Derivado del conflicto de los piperos se hace evidente la integración del Presidente municipal Guillermo Pacheco Pulido, quien será pieza fundamental en la negociación del conflicto no pasando de la amenaza de municipalizar los pozos y regulando la venta y transporte del agua, sin embargo la dirección de Maristany es removida, nuevamente por la influencia del gobierno federal a través de un aspirante a la gubernatura proveniente de la administración pública federal un actor con mucho peso político Manuel Bartlett Díaz, aspirante a la Presidencia de la República (Guillermo 2009)

Como parte del proyecto de aspiración política presidencial, el gobernador Manuel Bartlett Díaz, hace del Programa Regional Angelopolis, una vitrina nacional de las capacidades de su gobierno, programa cuyo mayor problema es la falta de servicios contemplando una inversión para el agua potable era de 1, 224.3 millones de pesos, es decir, el 17 % de todo el programa. Como parte de este ambicioso programa se enmarca mantener el control y solucionar los problemas financieros. El gobernador impulsa una reforma al decreto de creación de SOAPAP, para dejar así al Gobernador del Estado como presidente de SOAPAP y al Presidente Municipal como presidente ejecutivo, esta iniciativa es aprobada por el Congreso local y publicada en diciembre de 1994, con esto el Gobernador del Estado obtuvo las herramientas para impulsar su proyecto que le serviría de vitrina política nacional rumbo a sus aspiraciones presidenciales (Guillermo 2009).

Como impulsor del municipio libre el candidato del Partido Acción Nacional Gabriel Hinojosa Rivera, logra el triunfo en las elecciones del Ayuntamiento de la Ciudad de Puebla,

configurado un escenario político de disputas con el Gobernador priista Manuel Bartlett, derivado de que con la reforma del decreto de creación de SOAPAP, el Presidente Municipal carece de capacidad de decisión en la gestión del servicio público de agua potable, en consecuencia el Presidente Municipal decide interponer una controversia constitucional el 10 de septiembre de 1996 (Guillermo 2009).

La influencia del Gobernador del Estado, se hace evidente nuevamente al ser un actor político con peso a nivel nacional, influye en el ánimo de los Magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), encargada de dirimir la controversia, así este actor en la configuración de la gestión del agua en Puebla devela, la fragilidad en el equilibrio de los poderes al mostrar el poderío federal sobre el marco jurídico constitucional y sobre los encargados de aplicarlo a pesar que la reforma del decreto de SOAPAP contraviene al artículo 115 Constitucional (Guillermo 2009).

En 1999, un nuevo Gobernador en el Estado de Puebla Melquiades Morales Flores, será el primero en nombrar a Francisco Castillo Montemayor, director del sistema operador con carrera en la administración pública federal y arraigo local, el 29 de noviembre del mismo año surge conflicto entre el director Francisco Castillo Montemayor y los miembros del Ayuntamiento de Puebla, Luis Ontañón León, Eduardo Macip y Andrés Garcés Cozar, por la aprobación del reglamento interno del órgano descentralizado, señalando este acto como un intento para mantener la opacidad y ambigüedad en las obligaciones y atribuciones de los funcionarios como transparencia en la adquisición de bienes y servicios.

Posteriormente en el periodo de Mario Marín Torres en la Gubernatura del Estado de Puebla, es nombrado Director de SOAPAP, Eduardo Macip Zúñiga, quien fuera funcionario municipal en el paso por la alcaldía del gobernador y señalado por actos de corrupción, quien al dejar el cargo el 9 de febrero de 2015 en el Periódico Oficial del Estado, el pleno del Congreso aprobó el dictamen elaborado por la Auditoría Superior del Estado (ASE) en el que se detallan 45 deficiencias administrativas o presuntos daños patrimoniales detectados en la cuenta pública presentada por Macip Zúñiga, entre ellas la falta de actas de obras, documentación de contratos y movimientos irregulares en cuentas bancarias.

Por último Manuel Urquiza Estrada es nombrado Director de SOAPAP durante el gobierno panista de Rafael Moreno Valle, el fungió como ex vocal ejecutivo de la Comisión Estatal de

Aguas en la entidad queretana , además de jugar un papel trascendente en los grandes proyectos de ingeniería en el sexenio panista del Estado de Querétaro de Francisco Garrido Patrón quien derivado de ello enfrentó un largo proceso de investigación por supuestas anomalías administrativas desprendidas del proyecto llamado Acueducto II. proyecto fue ampliamente cuestionado por la organización no gubernamental Grupo de los Cinco, que estaba formada por militante del PAN, entre ellos algunos fundadores de ese partido, así como de académicos de la Universidad Autónoma de Querétaro, quienes expusieron que la obra solamente dotaría del 59 por ciento del caudal previsto, que no existía uno de los manantiales donde supuesta se iba a extraer el líquido y que los trabajos se podían hacer con menos de 50 por ciento de la inversión prevista. La obra de Acueducto II tuvo una inversión de 2 mil millones de pesos, lo realizó la empresa Ingenieros Civil Asociados (ICA) –que se destaca por haber financiado campañas políticas.

De lo anterior es posible observar la influencia que tiene la gestión pública del agua potable en la variable política, en todos los niveles desde impulso político, como escaparate político, o como medio de financiamiento político-electoral, utilizando la gestión de este servicio a favor de intereses de grupo, aunado a lo anterior, a estar sujeto a la decisión vertical, autoritaria y personal de un individuo: el Gobernador del Estado de Puebla acentuándose en el sexenio de 2011-2017 (López 2014).

2.5. Concesión del servicio público de agua potable y alcantarillado en Puebla

La privatización de los servicios de agua potable y alcantarillado en el municipio de Puebla y zona conurbada, es impulsada y ejecutada por el gobierno estatal de Rafael Moreno Valle Rosas, mediante la promulgación de la Ley de Agua del Estado de Puebla el 31 de diciembre de 2012 y posteriormente las reformas al mismo ordenamiento jurídico el 13 de septiembre de 2013.

El fracaso que encierran los procesos de concesión es en gran medida en relación a la falta de transparencia en los contratos, lo que consecuentemente se lleva a plantear la remunicipalización en más del 94% de los países que se mantenían bajo esquemas de concesión, luego de haber registrado los problemas de regulación relacionados con los proveedores multinacionales de agua y la prestación de servicios con visión mercantil ⁷

⁷https://www.tni.org/en/publication/our-public-water-future?content_language=es

La gestión pública del agua potable en la Ciudad de Puebla, sea manejado de manera poco transparente y bajo fuertes escándalos de corrupción, prueba de ello es el paso de Eduardo Macip Zúñiga durante la administración marinista dejando una deuda pública injustificable. Por otro lado, el proceso de concesión del servicio público del agua potable bajo total opacidad en relación a que, derivado de un análisis de los compromisos de campaña e informes de gobierno de los dos primeros años de Rafael Moreno Valle, no se da conocer el proceso de concesión del servicio, pese a estar realizando acciones concretas para ese fin.

Por lo anterior resulta necesario ordenar cronológicamente las acciones que llevaron a la concesión del servicio público de agua potable y alcantarillado de Puebla.

- 12 de septiembre de 2012. Directivos del Sistema Operador de Agua Potable de Puebla sostuvieron una reunión de trabajo con el secretario de Gestión Urbana, Agua y Ordenamiento Territorial, Oscar Pimentel en Saltillo, acompañados de un grupo de desarrolladores inmobiliarios, a fin de conocer proyectos exitosos en materia de agua potable. Conocer proyectos importantes en materia de agua que se realizarán en la administración que dirige Rubén Moreira. Pimentel estuvo acompañado por Jorge del Bosque de la Peña, secretario de la Unión de Organismos Empresariales Coahuila Sureste y presidente de la Cámara Mexicana de la Industria de la Construcción delegación Coahuila, así como por los ex presidentes de la misma, Walter Escobar y Antonio García Mireles. También por Antonio Dorbecker, presidente de la Cámara de la Propiedad Urbana; Manuel Gutiérrez Zozaya, integrante de la Canadevi, y Rodolfo Garza Villarreal, consejero de la Unión de Organismos Empresariales. Por parte del Organismo Operador de Puebla participaron Jorge Gómez Saro, Marín Escobar y Gustavo Gaytán. Destacaron que Puebla tiene una problemática importante en esta materia, y el reto es garantizar la factibilidad del agua potable a la población y que Coahuila cuenta con experiencias exitosas.
- 13 de diciembre de 2012, se pone en discusión en el Congreso del Estado de Puebla, el dictamen de minuta de la Ley de Agua para el Estado de Puebla, Sesión Ordinaria en la cual no medió debate parlamentario alguno tal y como se desprende de versión estenográfica.
- 31 de diciembre 2012, se expide en el Periódico Oficial del Estado de Puebla, el decreto mediante el cual se aprueba la Ley de Agua del Estado de Puebla.

- 26 de agosto de 2013, se firma el acuerdo de reserva determinando que la información, documentación, y datos, generados, obtenidos, adquiridos, derivados y vinculados sobre el procedimiento de concesión para la prestación del servicio público de agua potable, drenaje, alcantarillado, saneamiento y disposición de aguas residuales en el municipio de Puebla, y las circunscripciones territoriales, según como se indica en las bases de licitación.
- 29 de agosto de 2013. se autoriza la convocatoria de licitación del servicio público de agua potable y alcantarillado de Puebla, mediante la primer Sesión Extraordinaria del ejercicio fiscal y operativo 2013, del Consejo Directivo del SOAPAP, mediante el cual se autoriza la realización del procedimiento de licitación pública.
- 10 de septiembre de 2013. Reuniones de la Comisión de Medio Ambiente del Congreso de Puebla, en la primera de ellas el Director General de SOAPAP, Ing. Manuel Urquiza Estrada explico la situación financiera en a que se encuentra el sistema operador de agua potable y alcantarillado de Puebla, manifestando la disminución de pasivos a largo plazo e inversión en infraestructura, así como la participación del Lic. José Montiel Rodríguez, Subsecretario Jurídico de la Secretaria General de Gobierno que explico que la minuta de reforma y adición de ley no autoriza la privatización.
- 11 de septiembre de 2013 se aprueba con cuatro votos a favor y dos en contra de la Comisión de Medio Ambiente del Congreso de Puebla, el dictamen con minuta de decreto que adiciona y reforma diversas disposiciones de la Ley de Agua para el Estado de Puebla.
- 12 de septiembre de 2013, 11:32 horas. se aprueba en Sesión Extraordinaria del Congreso de Puebla el dictamen con minuta de decreto que adiciona y reforma artículo 31 fracción IV y adición de la fracción IX y el artículo 118 bis de la Ley de Agua del Estado de Puebla.
- 12 de septiembre de 2013,13:00 horas el Cabildo del Municipio de Puebla por mayoría se aprueba la autorización para que el SOAPAP, concesione o ceda total o parcialmente la prestación del servicio público de agua potable y alcantarillado del Municipio de Puebla.
- 13 de septiembre de 2013, se publica en el Periódico Oficial del Estado el dictamen con minuta de decreto que adiciona y reforma artículo 31 fracción IV y adición de la fracción IX y el artículo 118 bis de la Ley de Agua del Estado de Puebla.

- 18 de septiembre de 2013, se publica en el Periódico Oficial del Estado la convocatoria de licitación pública número SOAPAP-LPIC-001/2013
- 18 de septiembre de 2013 se publica en el Periódico Oficial del Estado el Reglamento Interior del sistema operador el cual modifica su organización y funcionamiento. Es importante destacar que este reglamento interior le otorga más facultades al Consejo Directivo y lo exime de otras obligaciones; la fracción XVI, otorga facultades para autorizar el otorgamiento de concesión o concesiones para la prestación del servicio público de agua potable, alcantarillado, drenaje, saneamiento; por otro lado se le exime a la obligación, de rendir un informe ante el Cabildo del Ayuntamiento de Puebla en el mes de enero, sobre la administración del Sistema Operador de Agua Potable y Alcantarillado de Puebla.
- 30 de octubre de 2013, se activan diversos movimientos sociales entorno al derecho humano al agua, interponiendo juicios de amparo contra la reforma a la Ley de Agua para el Estado de Puebla.
- 6 de noviembre de 2013, El Periódico Oficial publica el Decreto del Honorable Congreso del Estado por el que se deroga el artículo 118 *Bis*, de la Ley de Agua del Estado de Puebla el cual establece la facultad del prestador de servicios para determinar y actualizar la estructura tarifaria de cobro de los derechos, productos y contribuciones de mejora u otros ingresos por la prestación del servicio sin autorización del Congreso del Estado de Puebla.
- 23 de diciembre de 2013, de acuerdo al Registro Federal de Contribuyente (RFC), se constituye, once días posteriores a el fallo que le otorga la concesión
- 15 de abril de 2014 El gobierno del estado confirmó a la Comisión Nacional del Agua (Conagua) que “Agua de México” es la firma que obtuvo la concesión para administrar los servicios del Sistema Operador de Agua Potable y Alcantarillado de Puebla (SOAPAP) a partir del presente mes de abril.
- 22 de mayo de 2014 inicia operaciones la empresa Concesiones Integrales
- 2 de julio de 2014, derivado de las irregularidades en el cobro del servicio del agua y quejas de los ciudadanos la Procuraduría Federal del Consumidor (PROFECO) clausuró las oficinas de Concesiones Integrales, al no informar de manera clara y precisa las tarifas por el servicio.

Capítulo 3

Controles democráticos no electorales en el estudio de caso

1. Controles democráticos no electorales en la concesión del servicio público de agua potable y alcantarillado de la Ciudad de Puebla

El objetivo central de los estudios de casos es a menudo evaluar mediante el uso del rastreo del proceso la exploración relaciones causales a través de mecanismos causales, en este sentido, los investigadores analizan los casos que tienen la(s) causa(s) y el resultado de interés con el objetivo de determinar si el proceso causal funciona como se esperaba dentro de observaciones individuales (Mahoney y Goertz 2006).

El rastreo del proceso sobre el mecanismo causal permite realizar inferencias solidas dentro del caso sobre un proceso causal que produce resultados, permitiendo renovar el grado de confianza de un mecanismo previamente teorizado, en esencia este método busca “ir más allá” con la identificación de las correlaciones entre variables independientes y el resultado, lo que implica identificar la cadena causal variable-resultado (George y Bennett 2005, 206 – 207 citado por Beach y Peters 2013).

Se desarrolla un proceso inferencial mediante la comprobación de la teoría en el rastreo de mecanismos causales, como método deductivo que pretende probar un mecanismo causal hipotético, el cual es un medio de prueba empírica estructurada para visibilizar la existencia de un mecanismo causal hipotetizado en la realidad. Éste punto representa una ambición analítica en donde se pretenden comprobar implicaciones empíricas, representando un acercamiento de la teoría con la realidad (Beach y Pedersen 2011, 212).

La contribución a esta investigación de la lógica bayesiana como fundamento metodológico del rastreo del proceso es la mejora analítica en la transparencia, implicando realizar inferencias causales del mecanismo expuesto, explicando alternativas a la luz de la evidencia conocida en la presente investigación. Por lo que resulta un poderoso fundamento metodológico complementario que elimina considerables elementos de ambigüedad, consecuentemente la formalización bayesiana condiciona la verdad teórica, así como también, de la falsedad de la misma, la actualización de los priores y probabilidad, implica que los investigadores sean más consistentes en la actualización de la confianza (Paz y Alvarado 2016; Bennett y Checkel 2015; Fairfield y Charman 2017).

Como parte del detonante de nuestro mecanismo causal se introduce el enfoque distribucional de cambio gradual, a la luz de ser una apuesta interesante para América Latina, debido a que implica tres categorías básicas poder, agencia y ambigüedad, elementos adecuados para el estudio de las democracias no consolidadas en el ámbito latinoamericano, esta visión dinámica nos permite centrar el análisis no únicamente en las reglas formales, sino también en la otra institucionalización (institucionalización informal), que es probablemente uno de los mayores problemas del desempeño de las instituciones, produciendo problemas como debilidad institucional, falta de Estado de derecho, corrupción y neopatrimonialismo (Olvera 2012).

Como parte del análisis se empleará los controles democráticos no electorales como herramienta analítica parte de un proceso de construcción de conocimiento a partir de diversas experiencias de investigación que agrupa el universo de dispositivos donde se articula la acción ciudadana orientada al control de los representantes y autoridades públicas o actores privados que den cuentas de la cosa pública (prestadores de servicios públicos).

En este sentido el análisis de caso será el proceso de concesión del servicio público de agua potable y alcantarillado de la Ciudad de Puebla, caso que permite observar la existencia del mecanismo causal de control democrático no electoral, en el cual se analizan elementos del enfoque distribucional del cambio gradual y rendición de cuentas, complementando con un riguroso fundamento metodológico mediante la formalización bayesiana.

2. Operacionalización del mecanismo causal

La introducción del término “mecanismo causal” pone en relieve la ambición analítica del presente estudio de caso para integrar el análisis empírico de la teoría social básica, vista desde una perspectiva empírica. La comprobación de la teoría tiene una serie de pasos previstos. El primer paso es la conceptualización de un mecanismo causal hipotético entre un detonante (X) y un resultado (Y) basado en la teorización, haciendo explícito el contexto en que se desempeña, deduciendo la participación de cada parte del mecanismo en las actividades, cumpliendo con las condiciones INUS -cada parte aislada es insuficiente, pero de manera conjunta es suficiente para producir un resultado- (Beach y Pedersen, 2013).

En el siguiente paso se operacionaliza del mecanismo causal teorizado, traduciendo las expectativas teóricas en unidades observables, es decir, la definición de las partes del mecanismo causal en entidades con actividades en un contexto, con la finalidad de que el

mencionado mecanismo opere adecuadamente. El conocimiento contextual es el complemento necesario de los mecanismos causales para fines explicativos en las ciencias sociales, debido a contemplar aspectos analíticos, temporales, espaciales e institucionales (Blatter 2012).

Resulta indispensable, realizar diferencia del contexto sobre dos factores de influencia en las razones teóricas y funciones adicionales que ayudan a la comprensión profunda del caso, consecuentemente una adecuada interpretación de las observaciones, una debida clasificación de los factores causales y resultados, mientras que los primeros son posibles condiciones causales, los últimos forman parte el contexto de condiciones causales. Esta información contextual permite seleccionar indicadores y asignar puntuaciones, mejorando la validez interna y conceptual, proporcionando líneas de historia integrales para medir certeza y confiabilidad de las piezas que componen nuestro mecanismo mediante los indicios recolectados en nuestro registro empírico. Para el caso de análisis de los mecanismos de control democrático no electorales, se han determinado las siguientes condiciones contextuales para el funcionamiento de los mecanismos causal desarrollado:

2.1. Condiciones contextuales

2.1.1. Alternancia en el gobierno Estatal y crisis política del partido hegemónico

Para un adecuado análisis es necesario remitirnos a las interacciones históricas del sistema político mexicano, en relación al papel medular en los regímenes tildados como democráticos de la representación configurada conforme a la operación de las instituciones electorales, elemento necesario para comprender los efectos del diseño y construcción institucional en el desarrollo del régimen de rendición de cuentas.

La introducción y empleo del concepto de rendición de cuentas en la arena del debate político, como motor de campaña utilizado por los candidatos de oposición al partido hegemónico (Partido Revolucionario Institucional) y la crisis de representatividad, corrupción e impunidad fueron en gran medida elementos que reconfiguraran el desarrollo de la estructura institucional del régimen de rendición de cuentas en México.

2.1.2. Debilidad del diseño Institucional

La participación ciudadana orientada al control democrático se encuentra atravesada por el hermetismo, instituciones capturadas y diseño institucional de un proyecto de partidos

hegemónico hermético a la ciudadanía, en este sentido el contexto de la transición se ve agravado por la caída de las condiciones de vida de la mayoría de la población, la generalización de pérdida de derechos individuales y sociales y el crecimiento de la situación de inseguridad.

2.2. Operacionalización del mecanismo causal de controles democráticos no electorales en la prestación del servicio público de agua potable y alcantarillado

En el estudio de caso se desarrolla un mecanismo causal que vincula el cambio institucional con la deficiencia de los controles democráticos no electorales, teorizándose de la siguiente manera; El cambio institucional (D) desencadena la incorporación de instrumentos sustantivos con nuevos objetivos en la política (A₁) generando la incorporación de instrumentos procedimentales de la política pública que restringen la rendición de cuentas (B₂) ocasionando deficiencia en la rendición de cuentas (R).

Como es posible observar trata un sistema de conexiones entre un detonante causal que transmite fuerza causal a través de las partes del mecanismo (A₁ y B₂), hacia un resultado (R) consecuentemente es loable operacionalizar el mecanismo causal de la deficiencia de los controles democráticos en la concesión del servicio público de agua potable y alcantarillado en la Ciudad de Puebla de la siguiente manera:

El cambio institucional es comprendido desde el enfoque distribucional de cambio gradual, compuesto de tres elementos adecuados para el análisis dinámico del estudio de las democracias no consolidadas (d₁) Poder (d₂) ambigüedad (d₃) agencia, estos tres elementos forman de manera conjunta el detonante causal (D) en el cual $D = d_1, d_2, \text{ y } d_3$, en el que en un contexto adecuado D, desencadena la incorporación de instrumentos sustantivos y procedimentales que incorporan una nueva visión en el servicio público de agua potable y alcantarillado a su vez restringen la redición de cuentas A y B, mismas que generan un déficit en los mecanismos de control democrático no electorales (R). Como se puede apreciar en la tabla 8.

Tabla 8. Operacionalización del mecanismo causal de controles democráticos no electorales

Mecanismo causal de controles democrático no electorales				
Contexto	Transiciones políticas, incorporación de la rendición de cuentas al debate de la arena política y debilidad institucional			
Nivel	Condición detonante	Mecanismo causal		Resultado
Teórico	Cambio institucional	A	B	Deficiencia en la rendición de cuentas
		Incorporación de instrumentos sustantivos con nuevos objetivos en la política	Instrumentos procedimentales de la política pública que restringen la rendición de cuentas	
Operacionalización	Puntos de veto (1) Ambigüedad en los instrumentos e instituciones (2) Agencia del actor de cambio (3)	Incorporación de la gestión privada en la prestación del servicio público de agua potable y alcantarillado	Incorporación de mecanismos legales que restringen la rendición de cuentas	Ineficacia de la participación ciudadana en la activación de los mecanismos de control democrática no electoral.

Fuente: Adaptado de Beach y Pedersen (2013, 15)

3. Definición de hipótesis

Con la finalidad de establecer la relación causal dentro del rastreo del proceso, bajo una lógica hipotética-deductiva (comprobación de teoría), es preciso establecer en cada parte del mecanismo una hipótesis y una hipótesis alterna relacionada, que, de manera, conjunta abarquen las posibilidades hipotéticas. En este sentido, el conocimiento de fondo acerca del caso concreto es fundamental para la elaboración de una hipótesis analíticamente infirmada (Collier 2011; Bennett y Checkel 2015; Bennett 2015; Fairfield y Charman 2017).

Esto implica el desarrollo de una hipótesis en cada una de las partes que componen el mecanismo causal indican lo siguiente; el cambio institucional se asume considerando factores propios de la debilidad de puntos de veto, discrecionalidad, ambigüedad institucional y un agente de cambio con alta capacidad de agencia para favorecer la política de gestión

urbana de agua potable alineada a sus objetivos e intereses (H_D); se instituye la gestión privada del servicio de agua potable y alcantarillado (H_A); instituciones restringen la información del proceso de concesión del servicio público de agua potable y alcantarillado (H_B); deficiencia en la rendición de cuentas de la gestión del servicio público de agua potable y alcantarillado (H_R).

La hipótesis alterna para cada una de las entidades que conforma el mecanismo: puntos de veto fuertes, fortaleza institucional y agente con baja capacidad de agencia ($\neg H_D$); no se instituye la gestión privada del servicio público de agua potable y alcantarillado ($\neg H_A$); observancia y escrutinio público de la política ($\neg H_B$); eficiencia en la rendición de cuentas de la gestión del servicio público de agua potable y alcantarillado ($\neg H_R$).

Tabla 9. Hipótesis de cada parte del mecanismo causal

Hipótesis	Condiciones detonantes	Mecanismo causal		Resultado
		A	B	
Hipótesis	Debilidad de puntos de veto, discrecionalidad y ambigüedad institucional y alta capacidad de agencia (H_T)	Se instituye la gestión privada del servicio público de agua potable y alcantarillado.	Instituciones restringen la información del proceso de concesión del servicio público de agua potable y alcantarillado	Deficiencia de rendición de cuentas en la gestión del servicio público de agua potable y alcantarillado para la Ciudad de Puebla.
Hipótesis alterna	Puntos de veto fuertes, fortaleza institucional y baja capacidad de agencia ($\neg H_T$)	No se instituye la gestión privada del servicio público de agua potable y alcantarillado.	Observancia y escrutinio público a la política pública ($\neg H_B$)	Eficiencia en la rendición de cuentas de la gestión del servicio público ($\neg H_C$)

Fuente: Adaptado de Beach y Pedersen (2013, 15)

4. Observaciones empíricas

La inferencia dentro de la lógica bayesiana subyace a una debida interpretación de las observaciones empíricas, para establecer una relación causal en el rastreo del proceso, preguntando cual es la probabilidad existente al observar algún cuerpo de evidencias si una hipótesis fuera verdadera y así actualizar nuestro nivel de confiabilidad a la luz de las evidencias para derivar probabilidades posteriores a nuestras hipótesis (Fairfield y Charman 2017).

Para realizar el análisis del detonante (D), se espera encontrar evidencias empíricas en tres órdenes; contexto político, las características institucionales y un agente dominante, conlleva a que se asuman nuevos objetivos en la gestión de los recursos naturales.

En este sentido las características del contexto político afectan la probabilidad de tipos específicos de cambio institucional, operacionalizando esta dimensión en las posibilidades de vetos fuertes o débiles (P_{D1}), esperando obtener evidencia del nivel de veto en relación a las iniciativas presentadas por el Ejecutivo del Estado en el periodo comprendido de febrero de 2011 a febrero de 2017, periodo de ejercicio de las Legislaturas Quincuagésimo Octava y Quincuagésimo novena del Congreso Local del Estado de Puebla.

Las características institucionales como otra dimensión explicativa del cambio institucional, es en relación en qué medida las instituciones están abiertas a niveles de discreción e interpretación de las reglas (P_{D2}), lo que es evidente en los artículos 7, 8 y 13 del Decreto que crea el Sistema Operador de los Servicios de Agua Potable y Alcantarillado de Municipio de Puebla, así mismo y los artículos 5, 30 la Ley de Aguas del Estado de Puebla.

Por último, la identificación de agente de cambio (P_{D3}), que se identifica como oportunista de acuerdo con la tipología desarrollada por Mahoney y Thelen (Mahoney y Thelen 2010), que está asociado con un modo particular de cambio institucional y la estrategia preferida para efectuar el cambio, útil para los fines explicativos de esta dimensión.

Para realizar la evaluación de la entidad identificada como “A” del mecanismo causal se espera encontrar evidencia de la adopción de nuevos objetivos de la política pública mediante la combinación de diversos instrumentos. Debiendo observarse instrumentos de nodalidad sobre la opacidad y discrecionalidad en la publicidad de la información (P_{A1}), instrumentos de

autoridad, reformas legales que incorporan objetivos de gestión privada en la prestación del servicio (P_{A2}), instrumentos de tesoro se otorga facultades para que el prestador de servicios privado establezca la estructura tarifaria de cobro del servicio público de agua potable y alcantarillado (P_{A3}). Instrumentos de organización se toman medidas necesarias para la incorporación del sector privado como prestador de servicios (P_{A4}).

Continuando con la segunda entidad identificada con la letra “B” del mecanismo causal, se espera encontrar evidencia de diversos instrumentos procedimentales que restringen y/o limitan la rendición de cuentas en el manejo de recursos naturales (concesión del servicio de agua potable y alcantarillado). Siendo adecuado observar instrumentos de nodalidad en los cuales se restringen el acceso a la información a actores no estatales o de oposición (P_{B1}), Instrumentos de autoridad que restringen el acceso a la información en el proceso de concesión y contrato (P_{B2}), instrumentos de tesoro, en los cuales se observa opacidad sobre el monto de la transacción del contrato de concesión por la prestación privada del servicio público de agua potable y alcantarillado (P_{B3}), Cambio de organización del SOAPAP de prestador de servicios a órgano regulador.

Para evaluar el resultado del mecanismo causal y sea posible comprobar el manejo discrecional en la gestión del servicio público de agua potable y alcantarillado (R), se espera encontrar evidencias comprobables de control del Gobernador sobre los órganos de control horizontal (P_{R1}), órganos de control ciudadano cooptados por el gobierno, control transversal (P_{R2}) y criminalización de la protesta social (P_{R3}).

La tabla 10, presenta doce pruebas empíricas del mecanismo causal teorizado de las cuales los resultados se presentan en el siguiente apartado.

Tabla 10. Observaciones empíricas

	Condiciones detonantes	Mecanismo causal		Resultado
		A	B	
Manifestaciones observables	Contexto político. - nivel de veto (P _{D1})	Nodalidad. - opacidad y discrecionalidad en la publicidad de la información oficial (P _{A1})	Nodalidad. - restricción de la información a la oposición y actores no Estatales (P _{B1})	Control horizontal. - El Gobernador ejerce control sobre los
	Características institucionales. - discrecionalidad institucional e interpretación de las reglas (P _{D2})	Autoridad. - instrumentos legales incorporaran nuevos objetivos en la gestión del servicio público del agua potable (P _{A2})	Autoridad. -reserva de información del proceso de licitación y contrato de concesión(P _{B2})	Control horizontal (P _{R1})
	Agente de cambio dominante. - Estrategias preferidas y capacidad de agencia (P _{D2})	Tesoro. - se otorga al prestador privado la facultad de establecer la estructura tarifaria de cobro (P _{A3})	Tesoro. - opacidad sobre el monto de la transacción del servicio público (P _{B3})	Control transversal. - Órganos de control ciudadanos cooptados por el gobierno (P _{R2})
		Organización.- cambio de la competencia y organización interna del SOAPAP y autorización para ampliar la prestación del servicio a otros municipios (P _{A4})	Organización.- Cambio de organización del SOAPAP de prestador de servicios a órgano regulador (P _{B4})	Control social .- criminalización de la protesta social (P _{R3})

Fuente: Adaptado de Fontaine, Narváez y Fuentes (2017)

5. Pruebas de fortaleza inferencial

Las evidencias empíricas proporcionan la base descriptiva y causal para comprobar un mecanismo causal hipotético, esta investigación es guiada mediante la modalidad de comprobación de la teoría en el rastreo de los mecanismos causales, de esta manera no toda la información y evidencias contiene el mismo valor probatorio, por lo que la trascendencia estriba en la contribución de la prueba al nivel de certeza y exclusividad de la hipótesis

(Bennett 2010, Collier 2011; Beach y Pedersen 2011).

La prueba aplicable a nuestras evidencias se basa sobre las implicaciones a hipótesis rivales, por lo que se privilegian pruebas con alto nivel de unicidad por su alta capacidad discriminatoria a las hipótesis rivales y el incremento de niveles de confianza inferencial en las hipótesis desarrolladas, derivado de lo anterior la prueba que cumple las ambiciones trazadas en esta investigación es “pistola humeante”.

En el detonante (H_D) del mecanismo causal desarrollado, se realizan tres pruebas que abarcan las dimensiones del enfoque distribucional de cambio gradual desarrollado por Mahoney y Thelen, (2010), contexto político (P_1), características de la institución (P_2) y agente de cambio (P_3). Esperando encontrar puntos débiles de veto relacionado con el contexto político, discrecionalidad en las instituciones y ambigüedad en las reglas dimensión relacionada con las características institucionales y agente con rasgos oportunistas relacionado con la dimensión de agente de cambio, con la finalidad de obtener resultados para discriminar la teoría alterna y aumentar los niveles de confianza para validar la teoría desarrollada (ver tabla 11).

En la evaluación del segmento “A” de la hipótesis desarrollada en el mecanismos causal, se realizan una serie de 4 pruebas de acuerdo con los cuatro instrumentos fundamentales de las políticas públicas contenidos en la taxonomía NATO (nodalidad, autoridad, tesoro y organización), en los que se espera encontrar evidencia necesaria conforme a cada tipo, instrumentos de nodalidad, opacidad y discrecionalidad en la publicidad de la información oficial (P_{A1}), Instrumentos de autoridad en cuanto a los instrumentos legales que incorporan nuevos objetivos en la gestión del servicio público del agua potable (P_{A2}), instrumentos de tesoro derivado de que se establecen facultades de establecer la estructura tarifaria de cobro (P_{A3}) y por ultimo instrumentos de organización con la toma de medidas necesarias para la incorporación del sector privado como prestador de servicios (P_{A4}) como se puede apreciar en la Tabla 12.

Tabla 11. Valor de la evidencia empírica y resultado de la prueba de los componentes del detonante

Parte	Observaciones previstas	Evidencias empíricas	Registro empírico	Resultado de prueba
Condiciones detonantes	Debilidad de puntos de veto	Señalamiento de subordinación del poder legislativo por medios de comunicación y aprobación de iniciativas impulsadas por el Ejecutivo Estatal	Respuesta de solicitud de información del Congreso de Puebla, Estudio monitorio legislativo UPAEP, monitoreo de medios de comunicación locales.	La evidencia supera la prueba pistola humeante
	Ambigüedad y discrecionalidad institucional	En el análisis de los instrumentos de autoridad y organización se observan elementos de ambigüedad y discrecionalidad que benefician al Gobernador de Puebla	Ley de aguas del Estado de Puebla, Decreto de creación y Reglamento interior del sistema operador de agua potable y alcantarillado de Puebla (SOAPAP)	La evidencia supera la prueba pistola humeante
	Alta capacidad de agencia: rasgos de agente oportunista	Aprovechamiento de las condiciones coyunturales de crisis política	Perfil y carrera política Notas periodísticas	La evidencia supera la prueba del aro

Fuente Adaptada de Paz (2017)

Tabla 12. Valor de la evidencia empírica y resultado de la prueba de los componentes del segmento A

Parte	Observaciones	Evidencias empíricas	Registro empírico	Resultado de prueba
(A) Incorporación Instrumentos sustantivos con nuevos objetivos en la política	Nodalidad.- opacidad y discrecionalidad en la publicidad de la información oficial (PA1)	Se identifica discrecionalidad en la publicación de los medios de información oficial (decretos, reglamentos leyes), dando un juego de los actores con el anejo de la información	Fechas de publicación y discusión de iniciativas de ley y puntos de acuerdo en materia de la gestión de agua potable y alcantarillado de Puebla.	La evidencia supera la prueba pistola humeante
	Autoridad. - instrumentos legales incorporaran nuevos objetivos en la gestión del servicio público del agua potable (PA2)	Incorporación de la gestión privada del servicio público de agua potable y alcantarillados contenido en la promulgación de nuevos instrumentos de autoridad	Reforma a los artículos 31 fracción IV Ley de aguas del Estado de Puebla, dictamen presentado como punto de acuerdo de fecha 12 de septiembre de 2013	La evidencia supera la prueba pistola humeante
	Tesoro. - se otorga al prestador privado la facultad de establecer la estructura tarifaria de cobro (PA3)	Facultad de establecer por el prestador de servicios (Público o privado) la estructura tarifaria de cobro	Artículo 118 Bis, de la Ley de Agua del Estado de Puebla y Escándalo de impacto mediático	La evidencia supera la prueba pistola humeante
	Organización.- cambio de la competencia y organización interna del SOAPAP (PA4)	Ampliación de facultades territoriales del Sistema Operador de Agua Potable y Alcantarillado de Puebla (SOAPAP), modificación de funcionamiento y organización	Reglamento Interno de SOAPAP (2013)	La evidencia supera la prueba pistola humeante

Fuente: Adaptado de Paz (2017)

Con lo que respecta al segmento “B” del mecanismo causal desarrollado, de la misma manera que el segmento anterior se realizan una serie de 4 pruebas de acuerdo la taxonomía Nato (nodalidad, autoridad, tesoro y organización, en los que se espera encontrar evidencia

necesaria conforme a cada tipo de instrumentos; Nodalidad, se restringe el acceso a la información a actores no estatales o de oposición (P_{B1}); Autoridad, instrumentos legales que restringen el acceso a el proceso de proceso y contrato de concesión del servicio público de agua potable y alcantarillado de Puebla (P_{B2}); Tesoro, opacidad sobre el monto de la transacción del contrato de concesión por la prestación privada del servicio público de agua potable y alcantarillado (P_{B3}); Organización cambio del SOAPAP de prestador de servicios a órgano regulador (Ver tabla 13).

Tabla 13. Valor de la evidencia empírica y resultado de la prueba de los componentes del segmento B

Parte	Observaciones previstas	Evidencias empíricas	Registro empírico	Resultado de prueba
(B)	Nodalidad.- Restricción del acceso a la información a actores no estatales y de oposición (P _{B1})	Respuesta negativas de información y omisión a emitir informes de ley	Folios de respuesta 00171417, 00171517, 00181117, resoluciones SOAPAP y solicitudes información	La evidencia supera la prueba pistola humeante
	Autoridad. - instrumentos legales que restringen el acceso a el proceso y contrato de concesión (P _{B2})	Reserva de información del proceso de licitación y contrato de concesión	Convocatoria de licitación SOAPAP-LPIC-001/2013	La evidencia supera la prueba pistola humeante
	Tesoro. - incertidumbre y opacidad sobre el monto de transacción por el cual se realizó el contrato de concesión (P _{B3})	La ausencia de este documento indica opacidad en el manejo de los recursos	Mediante notas periodísticas y declaraciones del asesor del proceso de concesión existen incongruencias en los motos de la transacción	La evidencia supera la prueba pistola humeante
	Organización. - Cambio de SOAPAP de un órgano prestador de	Se subroga la prestación del servicio para que sea brindado por	Reglamento Interno de SOAPAP (2016)	La evidencia supera la prueba pistola humeante

servicios a un organismo regulador(P _{B4})	un concesionario, asumiendo organización y competencia de organismo regulador
------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------

Fuente: Adaptado de Paz (2017).

Por último, el resultado (H_R), se realizaron tres pruebas basadas en las dimensiones espaciales de la rendición de cuentas, esperando encontrar evidencias de control tácito del Gobernador sobre el poder judicial y legislativo expresado como control horizontal (P_{R1}), órganos de control ciudadano ocupados por funcionarios de gobierno o vinculados al partido político gobernante; como control transversal (P_{R2}) y acciones que criminalicen o inhiban la protesta social como control social (P_{R3}).

Tabla 14. Valor de la evidencia empírica y resultado de la prueba de los componentes del resultado

Parte	Observaciones previstas	Evidencias empíricas	Registro empírico	Resultado de prueba
Resultado	Control del Gobernador sobre el poder Legislativo y Judicial (P _{R1}),	El gobernador ejerce control sobre el poder Judicial mediante la designación de Magistrados y mayoría calificada del grupo político al que pertenece	Designación de magistrados, composición del Congreso de Puebla e índice de iniciativas impulsadas por el ejecutivo y aprobadas por el Congreso.	La evidencia supera la prueba pistola humeante
	Órganos de control ciudadano ocupados por funcionarios públicos o vinculados al partido político gobernante –control inverso-(P _{R2})	Órganos de control ciudadano cooptados por ex funcionarios del gobierno Estatal	Relación inmediata de los consejeros ciudadanos electos y la administración del Estado (control inverso)	La evidencia supera la prueba pistola humeante
	Criminalización e inhibición de la protesta social y censura (P _{R3}).	Actos de represión, criminalización de la protesta social y censura	Promulgación de la Ley del uso Legítimo de la Fuerza	La evidencia supera la prueba del aro

Fuente: Adaptado de Paz (2017)

6. Controles democráticos no electorales como herramienta analítica

En el estudio de caso seleccionado en esta investigación se ha decidido profundizar en el Sistema Operador de Agua Potable y Alcantarillado del Municipio de Puebla, mediante la ejemplificación de la dimensión Estado- Sociedad, tiempo, espacio y relevancia, cuatro dimensiones establecidas mediante los estudios de Gurza e Isunza (2013).

Tabla 15. Estudio de caso para la aplicación de CDNE

Nombre	Dimensión Estado Sociedad	Dimensión Temporal	Dimensión espacio	Relevancia Incidencia ciudadana
Consejo Directivo Sistema Operador de agua potable y alcantarillado del Municipio de Puebla (SOAPAP)	Institucional	Permanente	Alta	Baja nula

Fuente: Adaptado de Gurza e Isunza (2013)

6.1. Descripción

La política hídrica del Estado de Puebla, se fundamenta en el acceso de las personas a la disposición y saneamiento del agua, así como la participación de la Federación, los municipios y la ciudadanía para el cumplimiento de esos fines, objetivos contenidos en la Ley de Aguas del Estado de Puebla, en su artículo quinto fracción primera, por otro lado el Sistema Operador de agua potable y alcantarillado del Municipio de Puebla (SOAPAP), es un mecanismo institucional, creado por el Gobierno del Estado de Puebla como un organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio, en este sentido al Consejo Directivo, le corresponde la administración del Sistema Operador siendo la suprema autoridad del organismo⁸

6.2. Antecedentes

El sistema de agua potable y alcantarillado del Municipio de Puebla es creado de facto en 1984, sin embargo entra en funciones en 1988, organismo que en sus inicios era presidido por

⁸Decreto de creación del Sistema Operador de agua potable y alcantarillado del Municipio de Puebla (SOAPAP)

el Presidente del Municipio de Puebla, a partir de 1994, el organismo operador comenzó a desligarse del ayuntamiento y en la víspera de las elecciones municipales, en las cuales obtuvo el triunfo el Partido de Acción Nacional, partido político que en ese año abanderaba como campaña política la reivindicación de la autonomía municipal, contrario a la política impulsada por el partido del gobierno del Estado, derivado de la derrota electoral el Gobernador del Estado reformó su estatuto otorgándose el control del organismo con una perspectiva de herramienta de control político y vitrina electoral.

Surgiendo conflictos en una primera etapa debido con los llamados sistemas independientes, conflicto centrado en los piperos (servicio de agua a través de autos cisterna), que no traspasó la amenaza de municipalizar los pozos y regular la venta del agua. En una segunda etapa el conflicto se centró en el control del agua entre el gobierno municipal de una administración panista y el Gobierno Estatal, más sin embargo el sistema operador como el Consejo Directivo del mismo ha sido señalado por múltiples casos de corrupción, opacidad y malos manejos como se puede constatar en el capítulo dos de la presente investigación (Castillo 2002).

6.3. El ejercicio del control

El consejo directivo del Sistema Operador de Agua Potable y Alcantarillado de Puebla, le corresponde la administración del sistema siendo la autoridad suprema de este organismo, es importante destacar que está integrado mediante un presidente del consejo que será el Gobernador del Estado, un Presidente Ejecutivo, que será el Presidente Municipal de Puebla, un Director General un Secretario. Ocho Vocales que serán: el Director General de Desarrollo Urbano y Ecología del Municipio de Puebla, el Administrador General de la Comisión Estatal de Agua y Saneamiento del Estado, el Director General de Obras Públicas del Ayuntamiento del Municipio de Puebla, y cinco que serán representantes de los distintos sectores de la sociedad.

Las facultades de control que tiene el consejo directivo es la requisitoria de la rendición de cuentas sobre la aplicación de las medidas de austeridad, racionalidad y disciplina presupuestal que adopte el Sistema y a recepción del informe anual que deberá rendir el sistema ante el Cabildo de Puebla.

6.4. Sobre su incidencia y resultados

La incidencia del Consejo Directivo de SOAPAP, si trascendiera la participación ciudadana a la que es sujeto como instrumento de poder y vitrina política, trascendería en tres puntos fundamentales de control:

1. Participación. La participación efectiva de la ciudadanía en la toma de decisiones de la política de gestión de agua potable y alcantarillado quienes deben formar parte del consejo y realizar tareas de vigilancia y denuncia. Es importante destacar que actualmente están integrados cinco vocales al consejo directivo, sin existir un método democrático y transparente en su designación.
2. Corrupción. Se evitaría la corrupción mediante la requisitoria de rendición de cuentas en la administración generando una detección oportuna de la utilización irregular de los recursos.
3. Transparencia. Derivado de las tareas de vigilancia de los distintos miembros y la rendición oportuna de informes trimestrales y anuales, se favorecerá a la transparencia y acceso a la información.

El marco legal y organizativo del SOAPAP y su consejo directivo lograra incidir si se supone una articulación sinérgica entre la sociedad civil y agentes del Estado relacionadas a este sistema, sin embargo es necesario la reestructuración normativa democratizando la integración selección y funciones de los miembros del Consejo Directivo, sumar una lógica de coerción al funcionamiento de control estatal , permitirá someter la acción del controlado sin que medie otra razón que la subordinación del mismo. Consecuentemente la efectividad de los controles democráticos descansa en la articulación de controles y agentes que potencializan su efectividad (Isunza 2014).

Como resultado de este análisis se puede apreciar que la estructura institucional y la ambigüedad de las reglas permite a los actores actuar con discrecionalidad y emplear las instituciones con fines políticos y personales.

7. Formalización Bayesiana

Partir de una lógica probabilística representa un grado de creencias que se otorga a un suceso en medida que se recaban evidencias que apoyan una hipótesis o favorecen una hipótesis alterna. El empleo de la lógica bayesiana en el rastreo del proceso contribuirá a su rigurosidad y transparencia analítica (Fairfield y Charman 2017).

$$\text{Empleando la siguiente formula del teorema de Bayes: } p(h | e) = \frac{p(h)p(e|h)}{p(h)p(e|h)+p(\sim h)p(e|\sim h)}$$

Para la expresión de la confianza posterior de la hipótesis se emplearán las cinco categorías (ver tabla 4) que resumen el razonamiento Bayesiano con un rango numérico permitiendo avanzar en la realización de inferencias en el rastreo de mecanismos causales (Paz y Alvarado 2016).

La tabla 16. Resume la formalización bayesiana de cada prueba realizada conforme al mecanismo causal de controles democráticos no electorales teorizado y sus hipótesis correspondientes.

Tabla 16. Formalización Bayesiana de pruebas empíricas y resultados

Formalización Bayesiana de pruebas empíricas y resultados										
Prueba empírica	Pr(h)	Pr	Pr	Pr	Pr	Pr	Pr	Pr	C=pr	LR (P)= pr(elh)/ pr(e ~h)
		(~h)	(elh)	(~elh)	(el~h)	(~el~h)	(hle)	(hl~e)	(h e)-pr(h)	
P _{D1}	0,50	0,50	0.8	0.2	0.2	0.8	0.8	0.2	0.3	4
P _{D2}	0,50	0,50	0.85	0.15	0.05	0.95	0.94	0.14	0.44	17
P _{D3}	0,50	0,50	0.35	0.65	0.2	0.8	0.58	0.45	0.08	1.75
P _{A1}	0,50	0,50	0.4	0.6	0.1	0.9	0.8	0.4	0.3	4
P _{A2}	0,50	0,50	0.95	0.05	0.1	0.9	0.9	0.05	0.4	9.5
P _{A3}	0,50	0,50	0.9	0.1	0.05	0.95	0.95	0.1	0.45	18
P _{A4}	0,50	0,50	0.9	0.1	0.05	0.95	0.95	0.1	0.45	18
P _{B1}	0,50	0,50	0.85	0.15	0.1	0.9	0.89	0.14	0.39	8.5
P _{B2}	0,50	0,50	0.9	0.1	0.05	0.95	0.95	0.1	0.45	18
P _{B3}	0,50	0,50	0.7	0.3	0.1	0.9	0.88	0.25	0.38	7
P _{B4}	0,50	0,50	0.8	0.2	0.15	0.85	0.84	0.19	0.34	5.3
P _{R1}	0,50	0,50	0.9	0.1	0.05	0.95	0.95	0.1	0.45	18
P _{R2}	0,50	0,50	0.8	0.2	0.1	0.9	0.89	0.18	0.39	8
P _{R3}	0,50	0,50	0.9	0.1	0.05	0.95	0.95	0.1	0.45	18

Fuente: Adaptado de Fontaine, Narváez y Fuentes (2017)

8. Resultados y discusión

8.1. Cambio Institucional

Durante la investigación se encontraron evidencias que permiten comprobar las observaciones previstas sobre la hipótesis del cambio institucional como detonante del mecanismo causal

(D), en sus tres dimensiones; contexto político (D₁), características Institucionales (D₂), y agente de cambio(D₃), arrojando un alto nivel de confianza en la hipótesis formulada. Obteniéndose como resultado de las evidencias empíricas el siguiente: en P_{D1}[P (h / e) = 0,80] demasiado probable; P_{D2}[P (h / e) = 0,94] demasiado probable y P_{D3}[P (h / e) = 0,58] muy probable. En consecuencia, se obtiene un alto nivel de confianza en la hipótesis formulada, es importante señalar que el nivel posterior de confianza más bajo se encuentra en P_{D3}, en relación a que representa solo un actor dentro de la política, sin embargo, la contundencia de las evidencias empíricas de P_{D2} y P_{D3}, coadyuvaron a elevar el nivel de confianza evaluando el conocimiento contextual.

8.1.1. El contexto político

Identificado está caracterizado por vetos débiles en relación al tipo de cambio institucional, siendo uno de dos modelos de análisis de contexto político, planteándose como elemento analítico en esta investigación, comprobándose mediante las iniciativas presentadas por el Ejecutivo del Estado ante el Congreso Local del Estado de Puebla, en el periodo comprendido de febrero de 2011 a febrero de 2017 en el ejercicio del sexenio del Gobernador del Estado de Puebla Rafael Moreno Valle Rosas, abarcando las Legislaturas Quincuagésimo Octava y Quincuagésimo novena, se presentaron por medio del Ejecutivo Estatal un total de 411 iniciativas de las cuales 396 fueron aprobadas⁹, aunque este factor puede ser suficiente para probar la debilidad de puntos de veto no es suficiente para establecer el cambio institucional, debido a la naturaleza integral del detonante.

8.1.2. Las características institucionales

La segunda dimensión de análisis que se distingue por instituciones con alto nivel de discrecionalidad y ambigüedad en las reglas. Esto es observable en los artículos 7, 8 y 13 del Decreto de creación del Organismo Público Descentralizado “Sistema Operador de los Servicios de Agua Potable y Alcantarillado de Municipio de Puebla” (SOAPAP). En el artículo 7 del citado decreto se establece que el Presidente del Consejo Directivo de SOPAP será el Gobernador del Estado, a su vez el artículo 8 se otorgan facultades discrecionales al Presidente del Consejo Directivo, que en su caso es el Gobernador del Estado, pudiendo nombrar y remover al Director General, Secretario y vocales que conforman el Consejo, de manera discrecional.

⁹ http://www.reportelegislativo.com.mx/puebla_index.html

El Consejo Directivo tiene las facultades de formular y ejecutar lo necesario para cumplir con los objetivos del sistema, dicta normas generales y establece criterios de políticas, el consejo decide sobre las inversiones de los recursos, establece las asignaciones en materia de deuda pública, autoriza la celebración de contratos y actos jurídicos. El Director General, aprueba la actualización de las contribuciones, los productos e ingresos del sistema, conoce y aprueba los estados financieros entre otras facultades, lo anterior de conformidad con el artículo 13 del citado decreto, lo que otorga el presidente del Consejo Directivo un amplio margen de discrecionalidad sobre el manejo de SOAPAP.

Otro de los elementos identificados mediante las evidencias empíricas es el alto nivel de ambigüedad en la Ley de Aguas para el Estado de Puebla, ejemplo de ello son los artículos 5 y 30 en los cuales no se establecen los procedimientos generales para otorgar las contrataciones al sector privado ni remite a leyes en la materia, así como no señala los supuestos y casos mediante se otorgue la concesión, si bien señala, que la política hídrica se sustentara en la participación de la ciudadanía no establece los procedimientos bajo los cuales se cumplimente, desentrañando un alto nivel de discrecionalidad en el diseño institucional del SOAPAP y ambigüedad en las reglas.

8.1.3. Agente de cambio

Por último el agente de cambio se identifica como oportunista (Mahoney y Thelen 2010), primero se tienen que valorar consideraciones del perfil político de Rafael Moreno Valle Rosas, quien trabajo durante la gestión del Gobernador Melquiades Morales (1999-2005), como secretario de finanzas y desarrollo social, bajo un corte tecnócrata que compartía ideas esenciales de la gestión pública con el gobierno federal, es involucrado en 2002 con un hoyo financiero durante su ejercicio como Secretario de Finanzas del Estado de Puebla.

El agente de cambio Rafael Moreno Valle, Aprovecha la coyuntura de crisis política llevada en Puebla por el Partido Revolucionario Institucional para renunciar a ese partido político y afiliarse al Partido de Acción Nacional que lo postularía para el Senado de la República, posteriormente impulsando una coalición entre los partidos Acción Nacional, Nueva Alianza, Convergencia y el Partido de la Revolución Democrática, que aprovechando la crisis que atravesaba su anterior partido tomo esta plataforma política para ser Gobernador del Estado de Puebla.

En este sentido cada tipo de agente de cambio surge de manera natural según el contexto político y las características institucionales prevalecientes, en este sentido, al encontrarse bajos niveles de veto y una alta ambigüedad y discrecional en la institucionalidad surge como actor de cambio el oportunista, que, teniendo preferencias ambiguas de la institución, no busca la preservación de la institución, por lo consiguiente aprovecha todas las oportunidades para llevar a cabo sus fines.

8.2. Incorporación de Instrumentos sustantivos con nuevos objetivos de política

Durante la investigación se realizaron diversas observaciones sobre la incorporación de instrumentos sustantivos con nuevos objetivos de políticas en la gestión del servicio público de agua potable y alcantarillado; observaciones que se confirman con las evidencias empíricas encontradas en los tipos de instrumento de política: instrumentos de nodalidad, opacidad y discrecionalidad en la publicidad de la información oficial (P_{A1}); en cuanto a los instrumentos legales que incorporan nuevos objetivos en la gestión del servicio público del agua potable (P_{A2}), se encontró que se otorga al prestador de servicios privado la facultad de establecer la estructura tarifaria de cobro (P_{A3}). Por último, mediante instrumentos de organización se toman medidas necesarias para la incorporación del sector privado como prestador de servicios (P_{A4}).

Obteniéndose como resultado de las evidencias empíricas el siguiente: en P_{A1} [$P(h/e) = 0,80$] demasiado probable; P_{A2} [$P(h/e) = 0,90$] demasiado probable; P_{A3} [$P(h/e) = 0,95$] demasiado probable y P_{A4} [$P(h/e) = 0,95$] demasiado probable. En consecuencia, se obtiene un alto nivel de confianza posterior en la hipótesis formulada.

Respecto a los instrumentos de nodalidad, la opacidad y discrecionalidad en la publicidad de la información oficial (P_{A1}), instrumento que se identifica con las fechas de publicación de la Ley de agua para el Estado de Puebla y la reforma del artículo 31 fracción IV y adición de la fracción IX y el artículo 118 bis.

La publicación de la Ley de Agua para el Estado de Puebla se realizó en fecha 31 de diciembre del año 2012, día en el que la atención pública está centrada en el fin de año, al ser un día de asueto, que incide significativamente en que no sea de conocimiento público. Es relevante destacar que esta ley fue aprobada por unanimidad en la Sesión Ordinaria del Pleno del Congreso del Estado de Puebla en fecha 13 de diciembre de 2012, en la cual no medió

debate alguno, tal y como se desprende de versión estenográfica de la sesión, en comentario de la cual se transcribe a la letra el fragmento que nos ocupa:

Se pone a discusión de los Diputados en lo general y en lo particular, el Dictamen con Minuta de Ley antes referido los Diputados que deseen hacer uso de la palabra, sírvanse a manifestarlo. No habiendo quien haga uso de la palabra con fundamento en los artículos 118 fracción I y los demás relativos del Reglamento Interior del Honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de Puebla, se procede a recoger votación nominal en lo general y particular del Dictamen con Minuta de Ley antes referida¹⁰.

Al contrario de lo expuesto en los dos párrafos anteriores, la reforma del artículo 31 fracción IV y adición de la fracción IX y el artículo 118 bis de la Ley de Agua del Estado de Puebla, se publicó el día 13 de septiembre de 2013, mismo día de su discusión y aprobación en la Sesión Extraordinaria de Pleno del Congreso Local, es loable destacar que un punto fundamentalmente con el mismo contenido fue tratado en la Sesión Extraordinaria de Cabildo de la Ciudad de Puebla a las 13:00 horas mientras que en la Sesión del Congreso Local se desarrolló a las 11:32 horas.

Es importante destacar que la legislación en Puebla solo establece que se remitirán las leyes o decretos de inmediato al Ejecutivo del Estado para la sanción y publicación correspondiente sin establecer un término para la publicación de las Leyes o Decretos enviados por el Congreso u Organismos Públicos Descentralizados, permitiendo ambigüedad y discrecionalidad sobre su publicación.

Autoridad: Instrumentos legales incorporaran nuevos objetivos en la gestión del servicio público del agua potable (PA₂), los cuales se identifican con la expedición de la Ley de agua para el Estado de Puebla, en sus artículos 4 fracción X, 30 fracción I, 31, 118, 119 en los cuales se identifican elementos claros sobre la prestación privada del servicio público de agua potable mediante la figura jurídica de la concesión, así mismo en la reforma del artículo 31 la fracción IV, incluye la celebración de instrumentos jurídicos entre privados para ceder los derechos y obligaciones de la concesión del servicio público de agua y alcantarillado

¹⁰ Fragmento del acta estenográfica de la Sesión Ordinaria del Pleno del Congreso del Estado de Puebla de fecha 13 de diciembre de 2012 en el que se puede apreciar que en la aprobación del dictamen con proyecto de Ley no medio debate alguno.

(subconcesionar), así como, otorgar todo tipo de contratos y la obligación del Estado a indemnizar a los privados, con independencia de otras disposiciones legales.

En este sentido otro elemento es el dictamen, presentado como punto de acuerdo ante el Cabildo de la Ciudad de Puebla establece:

La autorización del Municipio para que el Sistema Operador de los Servicios de Agua Potable y Alcantarillado del Municipio de Puebla concesione, ceda, transfiera, asigne o de cualquier otra forma encomiende, total o parcialmente, la prestación del Servicio Público de agua potable, alcantarillado, drenaje y saneamiento de aguas residuales en el Municipio de Puebla, así como en otros Municipios con los cuales el Sistema Operador de los Servicios de Agua Potable y Alcantarillado del Municipio así como cualesquier otros esquemas similares a los anteriores en términos de los ordenamientos legales aplicables, en relación con: (I) La prestación de los Servicios Públicos; (II) La administración, operación y mantenimiento, total o parcial, de los sistemas destinados a la prestación de los Servicios Públicos; (III) El diseño, construcción, ampliación, supervisión, operación, mantenimiento, vigilancia y control de obras de los sistemas hídricos y proyectos relacionados con los Servicios Públicos, incluyendo su financiamiento; (IV) La gestión para la eficiencia administrativa y comercial, incluyendo la cobranza, y (V) Las demás actividades que determine el SOAPAP¹¹

Tesoro: Se otorga al prestador de servicios privado la facultad de establecer la estructura tarifaria de cobro y que preste colaboración administrativa en materia hacendaria a diversos municipios (P_{A3}), evidencia que se puede observar mediante el artículo 118 *Bis*, de la Ley de Agua del Estado de Puebla el cual establece la facultad del prestador de servicios para determinar y actualizar la estructura tarifaria de cobro de los derechos, productos y contribuciones de mejora u otros ingresos por la prestación del servicio sin autorización del Congreso del Estado de Puebla.

Organización: Cambio de la competencia y organización interna del Sistema Operador de Agua Potable y Alcantarillado de Puebla y autorización para ampliar la prestación del servicio a otros municipios (P_{A4}). Observación que se puede comprobar mediante el Reglamento

¹¹ Fragmento del acta estenográfica del punto de acuerdo aprobado en la Sesión Extraordinaria del Cabildo del Ayuntamiento de Puebla en fecha 13 de septiembre de 2013 la Ciudad de Puebla.

Interior del sistema operador el cual modifica su organización y funcionamiento, mismo que fue publicado en fecha 18 de septiembre de 2013, misma fecha en la que se publica la convocatoria de licitación para la prestación del servicio. Es importante destacar que este reglamento interior le otorga más facultades al Consejo Directivo y lo exime de otras obligaciones; la fracción XVI, otorga facultades para autorizar el otorgamiento de concesión o concesiones para la prestación del servicio público de agua potable, alcantarillado, drenaje, saneamiento; por otro lado se le exime a la obligación, de rendir un informe ante el Cabildo del Ayuntamiento de Puebla en el mes de enero, sobre la administración del Sistema Operador de Agua Potable y Alcantarillado de Puebla contenida en el anterior Reglamento Interior publicado en 2005. Lo anterior se interpreta como un cambio gradual en la obligación de rendir cuentas, lo que desvirtúa el sentido de rendir informes ante un órgano colegiado que representa a los ciudadanos del municipio, lo que posterga la institucionalización del Sistema Operador de Agua Potable y Alcantarillado de Puebla, lo cual podría explicar el bajo desempeño en transparencia (Morlino 2013).

Por último, la aprobación para celebrar convenios de coordinación con el objeto de ampliar la prestación de servicio público de agua potable y alcantarillado por el Organismo Operador o quien preste los servicios públicos de agua potable, drenaje, alcantarillado, saneamiento y disposición de aguas residuales en diversos municipios, incorporando explícitamente la prestación del servicio público mediante agentes privados.

8.3. Instituciones restringen la transparencia e información del proceso de concesión del servicio público de agua potable y alcantarillado

Se realizaron diversas observaciones sobre la hipótesis identificada con la letra “B” del mecanismo causal, las cuales se confirman mediante las evidencias empíricas encontradas en los instrumentos de política; instrumentos de nodalidad en los cuales se restringen el acceso a la información a actores no estatales o de oposición (P_{B1}), instrumentos de autoridad que restringen el acceso a la información en el proceso de concesión y contrato (P_{B2}), instrumentos de tesoro, en los cuales se observa opacidad sobre el monto de la transacción del contrato de concesión por la prestación privada del servicio público de agua potable y alcantarillado (P_{B3}), cambio de organización del SOAPAP de prestador de servicios a órgano regulador.

Obteniéndose como resultado de las evidencias empíricas el siguiente: en $P_{B1}[P(h/e) = 0,89]$ demasiado probable; $P_{B2}[P(h/e) = 0,95]$ demasiado probable; $P_{B3}[P(h/e) = 0,88]$

demasiado probable y $P_{B4}[P(h/e) = 0,84]$ demasiado probable. En consecuencia, se obtiene un alto nivel de confianza posterior en la hipótesis formulada.

Nodalidad: Restricción de la información a la oposición y actores no Estatales (P_{B1}), observación que se comprueba, mediante las respuestas negativas a las solicitudes de información mediante los folios 00171417, 00171517, 00181117 folios que pueden ser consultados en el anexo 4, respecto al acta de la primera sesión extraordinaria del ejercicio fiscal y operativo 2013 del Consejo Directivo de SOAPAP de fecha 29 de agosto de 2013, mediante la cual se realiza la autorización del procedimiento de licitación pública, contrato de concesión, cuales son los estándares de desempeño señalados en el título de concesión relacionados con la calidad en los servicios que presta, cómo se supervisan dichos estándares y los informes resultado de la supervisión.

Por otro lado, a los sujetos de oposición en los órganos colegiados del gobierno se les ha ocultado y negado información, observación que se puede comprobar con las solicitudes (anexadas a la presente investigación) realizadas por el Regidor Iván Galindo Castillejos Presidente de la Comisión de Servicios Públicos del Ayuntamiento de Puebla, mediante las cuales solicita los informes de administración del Sistema Operador de Agua Potable y Alcantarillado y el expediente técnico de la concesión del servicio, documentos que de acuerdo a la Ley Orgánica Municipal y decreto de creación del organismo están obligados a entregar.

Autoridad: Reserva de información del proceso de licitación y contrato de concesión (P_{B2}), observación que se puede comprobar, mediante la convocatoria de licitación que establece en su cláusula IV confidencialidad respecto de los documentos de la licitación y de cualquier información que se allegue con motivo de la participación.

El acuerdo de Clasificación de información de fecha veintiséis de agosto de dos mil trece, mismo que se tiene reservado manifestando: que la información derivada del procedimiento de Licitación Pública número SOAPAP-LPIC-001/2013 está siendo instruido por el Consejo Directivo de este Organismo Operador Municipal, y su divulgación comprometería la estabilidad y gobernanza Municipal; ya que este sujeto obligado es garante en proporcionar condiciones de igualdad entre todos los participantes inscritos en la Licitación Pública Nacional e Internacional sin poner en riesgo o peligro la propiedad o posesión del SOAPAP,

este fragmento se obtiene de la resolución del recurso de queja de los expedientes 126/SOAPAP-07/2014 y su acumulado 191/SOAPAP-12/2014, destacando la confirmación de reserva de la información pública por la Comisión de Acceso a la Información y Transparencia del Estado de Puebla.

Tesoro: Opacidad sobre el monto de transacción de la concesión del servicio público (P_{B3}), observación que es comprobable mediante la reserva del contrato de concesión. La ausencia de este documento indica opacidad en el manejo de los recursos, derivado de ello se desconoce el monto de la transacción por la cual se concesionó el servicio público de agua potable y alcantarillado; del mismo modo, es observable mediante notas periodísticas que señalan la contradicción entre el monto señalado por el Gobierno del Estado que asciende a mil cuatrocientos millones de pesos y declaraciones del asesor del proceso de concesión del servicio público de agua potable y alcantarillado Vicente Corta quien señala un monto de 415 millones de dólares que en pesos suman 6 mil 430 millones de pesos, así como contratos de prestación de servicios filtrados a los medios de comunicación.

Organización: Cambio de organización del Sistema Operador de Agua y Alcantarillado de Puebla de prestador de servicios a órgano regulador (P_{B4}), observación que se comprueba mediante el Reglamento Interno de SOAPAP de 2016 en donde se señala que el organismo operador de agua potable subroga la prestación del servicio, para que sea brindado por un concesionario, asumiendo una organización y competencias de organismo regulador, esta reestructuración obedece al título de concesión otorgado por el organismo operador, que establece facultades de supervisión y regulación a cargo del Sistema Operador de Agua y Alcantarillado de Puebla, referidos en el punto 13 del Título de Concesión del servicio público de agua potable y alcantarillado, obligaciones a las que está sujeto el concesionario y facultades de supervisión y regulación que se desconocen al estar bajo reserva el título de concesión.

8.4 Deficiencia de rendición de cuentas en la gestión del servicio público de agua potable y alcantarillado para la Ciudad de Puebla

Control horizontal. - El Gobernador ejerce control sobre los poderes (P_{R1}). Esta observación se puede comprobar mediante la renovación de 16 de los 42 magistrados del Tribunal Superior de Justicia durante el sexenio del Gobernador de Puebla Rafael Moreno Valle y la designación de Roberto Flores Toledano actual Presidente del Poder Judicial, pese a no contar

con carrera judicial y ser señalado por diversos medios de comunicación por tener vínculos cercanos a Rafael Moreno Valle, sucede lo mismo en el caso de Roberto Grajales Espina, quien fue nombrado magistrado pese a que carecía de experiencia en el medio judicial, y se había desempeñado como operador político de Rafael Moreno Valle durante su campaña a la gubernatura de Puebla en 2010.

Otro elemento que comprueba la observación, se relaciona con el nivel de iniciativas enviadas por el Gobernador de Puebla y aprobadas por el Poder Legislativo de las cuales, durante su administración, se presentaron un total de 411 iniciativas de las cuales 396 fueron aprobadas, lo que indica el control del poder ejecutivo sobre el poder Legislativo en Puebla.

Es importante destacar que, en los comicios electorales de 2013, la coalición política conformada por los partidos Acción Nacional, Partido de la Revolución Democrática, Nueva Alianza y Compromiso por Puebla que impulsó a la gubernatura de Puebla a Rafael Moreno Valle, obtuvo 28 escaños de 41 que compone el Congreso Local, obteniendo así mayoría calificada.

Control transversal. - Órganos de control ciudadanos cooptados por ex funcionarios del Gobierno Estatal (PR2). Observaciones que se pueden comprobar mediante los instrumentos de organización, que señalan el control explícito por parte del gobierno en las agencias de control ciudadanas como puede evidenciarse con la relación en el partido de gobierno y como ex funcionarios del mismo como se observa en lo siguiente:

Alexandra Herrera Corona, no acreditó conocimientos en materia de transparencia y acceso a la información y se desempeñó como Directora del Registro Civil del Gobierno del Estado; Javier Fregoso Sánchez se desempeñó como asesor de Martha Erika Alonso de Hidalgo, esposa del Gobernador Rafael Moreno Valle y no acreditó conocimientos en materia de transparencia y acceso a la información, asimismo, el nombramiento de Federico González Magaña quien se ha desempeñado como delegado de la Secretaría de Protección al Medio Ambiente (PROFEPA) en Puebla y fue parte del equipo jurídico en la campaña de Moreno Valle por la gubernatura, de los cuales ninguno de los consejeros demostraron ninguna experiencia ni antecedentes como defensores del derecho a la información.

Control social- expresado en criminalización de la protesta social (P_{R3}). Esta observación se puede comprobar mediante la aprobación de la Ley para el uso legítimo de la fuerza, encaminada a proteger los derechos humanos y que regula el uso legítimo de la fuerza por parte de los elementos de las instituciones policiacas del Estado. Ley que en sus artículos 9 y 10 se establecen 4 niveles de acción para controlar y disolver manifestaciones, hasta llegar al uso de armas de fuego. Este ordenamiento criminaliza la protesta social y viola los derechos humanos.

Es importante señalar que, con motivo de la promulgación de la Ley para el uso legítimo de la fuerza, se aplicó el día 9 de julio de 2014, contra pobladores de Juntas Auxiliares que protestaban sobre la autopista Puebla-Atlixco por el retiro de las oficinas del Registro Civil y retiro de facultades a ediles auxiliares, dejando el saldo de un niño herido de muerte, un número impreciso de civiles heridos y más de 40 policías lesionados. Allí mismo, policías estatales detuvieron a cuatro pobladores: Sergio Jiménez Tecolero, Félix Montes Xelhua, Santiago Pérez Tamayo y Antonio Víctor Montes Contreras, a quienes les fue negado el derecho a salir bajo fianza y les imputaron 8 delitos como lesiones dolosas, privación ilegal de la libertad y homicidio en grado de tentativa.

Días después de los acontecimientos y por motivo del uso de la fuerza, reprimiendo la protesta social, es declarado con muerte cerebral el niño José Luis Tlehuatle Tamayo, por las lesiones ocasionadas por un proyectil lanzado por policías estatales. Posteriormente la CNDH emite la recomendación 2VG/2014, única por violaciones graves emitida por la Comisión en todo el 2014, equiparando los hechos con los casos de Tlatlaya y Ayotzinapa ocurridos en el mismo año. Circunstancias que han motivado a diversas organizaciones civiles, académicos e intelectuales a realizar foros y suscribir una condena pública a las acciones de criminalización de la protesta social y detenciones con objeto político.

Conclusiones

La pregunta nodal que guía la presente investigación es ¿por qué persisten las deficiencias de los controles democráticos no electorales en el manejo de recursos naturales pese al fortalecimiento de las instituciones?, aunque se haya avanzado en la obligatoriedad reconocida en diversos ordenamientos legales, los cuales constriñen y facultan a los actores para que den cumplimiento o lo demanden.

Derivado de lo anterior, se realizó un recorrido teórico y metodológico en el capítulo I, que permitió elevar a nivel de abstracción teórica del estudio de caso propuesto, con lo que respecta al capítulo II, se empleó para contextualizar el caso de estudio y desarrollar el análisis de congruencia, finalmente el capítulo III, pone en relieve la trascendencia y utilidad del enfoque teórico-metodológico aplicado al estudio de caso.

El desarrollo teórico de esta investigación demandó un enfoque que se nutre mediante la observación del comportamiento de los individuos, a través de las instituciones, de modo que el análisis institucional aporte elementos esenciales para determinar la existencia de instituciones ineficaces en el control democrático no electoral.

La perspectiva de diseño en las políticas públicas, implicó que la investigación se centre en la recopilación del conocimiento adquirido a través de los efectos que producen los instrumentos, lo cual nos llevó de la mano sobre un conocimiento instrumental, sobre qué tipo de instrumentos de política fueron los que inhiben la participación de la ciudadanía y la desarticulación de los medios de control democrático no electoral.

Respecto a la metodología como se empleó la taxonomía NATO, con la finalidad de agrupar los instrumentos esenciales empleados por el gobierno (nodalidad, autoridad, tesoro y organización), los cuales fueron empleados como elementos constitutivos del mecanismo de rendición de cuentas desarrollado para comprobar la hipótesis propuesta “la deficiencia en la rendición de cuentas afecta a la democracia formal”, problema público en las democracias no consolidadas.

De esta manera se emplea el mecanismo causal de rendición de cuentas como un modelo productor de causalidad e inferencia, en cual destacamos la aplicación del rastreo del proceso

en su dimensión de comprobación teórica como método deductivo demostrando una fuerte relación causal entre el cambio institucional y la deficiencia en la rendición de cuentas, caracterizado el primero por encontrar evidencias de puntos de veto débiles, alta discrecionalidad y ambigüedad institucional y un actor de cambio con alta capacidad de agencia, consecuentemente un control explícito del poder ejecutivo sobre los órganos de control horizontal y la cooptación de las agencias de control transversal, criminalización de la protesta social y libertad de expresión de los medios de comunicación.

Elementos del enfoque distribucional del cambio gradual, debido a que se analizaron tres categorías básicas poder, agencia y ambigüedad, elementos cruciales para explicar el cambio institucional y explicar los déficits de desempeño institucional en democracias no consolidadas como la mexicana.

Con el objeto de dotar de mayor rigurosidad y transparencia se aplica la lógica bayesiana al rastreo del proceso, partiendo de una lógica probabilística que no ha otorgado un grado elevado de confianza a la luz de las evidencias que apoyan la hipótesis planteada, discriminando de manera contundente la hipótesis alterna como se puede observar en el capítulo III de esta investigación.

Podemos concluir que los avances formales en materia de acceso a la información, transparencia y participación ciudadana, en la praxis durante el proceso de toma de decisiones para el cambio de la política hídrica en la Ciudad de Puebla, no se ajustó al mandato Constitucional ni reglamentario de la Ley de Agua para el Estado de Puebla, pese a que se establece en ambos ordenamientos que el Estado de Puebla garantizará el derecho humano al agua y la Ley definirá las bases, apoyos, modalidades para el acceso y su uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos, estableciendo la participación de la Federación, las entidades federativas y los municipios, así como la participación de la ciudadanía para la consecución de dichos fines.

El trazado del proceso, desentraña un análisis de las instituciones latinoamericanas reconociendo su naturaleza multidimensional y contradictoria que nos ayuda a observar la carencia de instituciones democráticas, mediante la restricción de las instituciones, debilidad de los órganos de control horizontal y cooptación de los órganos sociales institucionalizados, reflejándose en prácticas no formalizadas que operan con fuerza ocasionando corrupción y

patrimonialismo. Es decir, mediante este análisis explicativo es posible dilucidar verdaderas reglas e incentivos que están en juego en ciertas áreas y momentos de la institucionalidad formal.

La rendición de cuentas para el Sistema Operador de Agua Potable y Alcantarillado de Puebla, aparece como un obstáculo a la plena autoridad que ha sido delegada al Gobernador de Puebla, debido a la explotación de discrecionalidad y ambigüedad en las reglas que están sujetas a la interpretación como parte de las relaciones de poder. El cumplimiento y eficacia de las instituciones en el centro de este análisis ayuda a pensar sobre los efectos distributivos de las instituciones.

El enfoque teórico y metodológico propuesto contribuye a una mejor comprensión de las diferentes dinámicas de los actores en el marco institucional y los resultados de su interacción, no perdiendo de vista que la debilidad institucional del Estado de Puebla, que propicia espacios estructurados por las instituciones que están fuertemente influenciadas por las relaciones y formas de poder, en este sentido el enfoque de análisis contribuye a una mejor comprensión de la rendición de cuentas en el manejo de los recursos naturales.

Es importante destacar que durante este proceso de investigación se han encontrado restricciones que afectan el acceso a la información y transparencia, en consecuencia, se han presentado Juicios de Amparo para exigir el derecho a la información y transparencia como elemento necesario para el funcionamiento de un gobierno democrático por lo cual se ve afectada la democracia formal, cabe destacar que este derecho empodera al ciudadano para que esté en posibilidad de reivindicar otros derechos.

En este sentido, al tener información reservada se confirma la teoría planteada, así mismo, consiste en una limitante a la profundización del estudio, debido a que la opacidad y negativa de la autoridad a proporcionar la información afecta la develación de las verdaderas reglas e incentivos informales que tienen cavidad en las instituciones.

Comprobando la hipótesis que se planteada que el generador de la deficiencia de los controles democráticos no electorales es el cambio institucional centrado en la agencia, poder y ambigüedad, ésta dependencia se relaciona a la existencia o inexistencia de instituciones democráticas que alcanza un grado de fortaleza razonable, que incidan o no en el

fortalecimiento de los procesos políticos.

Anexo 1. Matriz de instrumentos

NODALIDAD	AUTORIDAD	TESORO	ORGANIZACIÓN
<ul style="list-style-type: none"> • Mesas de trabajo comisión de medio ambiente, Congreso Local del Estado de Puebla • Actas estenográficas del Congreso del Estado de Puebla • Boletines de comunicación institucional • Estadísticas y publicaciones • Publicaciones del periódico oficial del Estado de Puebla. • Publicación de Actas de Cabildo del Ayuntamiento de Puebla. • Mesas de trabajo de la comisión de servicios públicos del Ayuntamiento de Puebla • Consulta de información mediante plataforma Informe. 	<ul style="list-style-type: none"> • Artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. • la Resolución 64/292, la Asamblea General de las Naciones Unidas • Constitución del Estado Libre y Soberano de Puebla. • Ley de Aguas Nacional. • Ley Orgánica Municipal. • Ley de Aguas del Estado de Puebla • Código Reglamentario Municipal. • Decreto de creación Sistema Operador de los servicios de Agua Potable y Alcantarillado de Puebla • Discusiones legislativas 	<ul style="list-style-type: none"> • Estados financieros del Sistema Operador de los Servicios de Agua Potable y Alcantarillado de Puebla • Montos manejados sobre la transacción en la operación de la concesión del servicio público de agua potable y alcantarillado. • Presupuesto del Ayuntamiento de Puebla • Informe rendido por el Director General del SOAPAP, Ante la comisión de medio ambiente del Congreso Local. 	<ul style="list-style-type: none"> • Consejo directivo del Sistema Operador de los servicios de Agua Potable y Alcantarillado de Puebla. • Sistema Operador de los servicios de Agua Potable y Alcantarillado de Puebla • Reglamento interior de SOAPAP (1995, 2013, 2016) • Empresa Agua de Puebla • Ayuntamiento del municipio de Puebla • Gobierno del Estado de Puebla. • Asesorías Técnicas

Fuente: Adaptado de Fontaine, Narváez y Fuentes (2017)

Anexo 2. Mecanismo causal

Mecanismo causal de Mecanismos Democráticos No Electorales				
Nivel	Condición detonante	Mecanismo causal		Resultado
Teórico	Cambio institucional	A	B	Deficiencia en la rendición de cuentas
		Incorporación de Instrumentos sustantivos con nuevos objetivos en la política	Instrumentos procedimentales de la política pública que restringen la rendición de cuentas	
Hipótesis	Debilidad de puntos de veto, discrecionalidad y ambigüedad institucional y alta capacidad de agencia (H _F)	Se instituye la gestión privada del servicio público de agua potable y alcantarillado.	Instituciones restringen la información del proceso de concesión del servicio público de agua potable y alcantarillado	Deficiencia de rendición de cuentas en la gestión del servicio público de agua potable y alcantarillado para la Ciudad de Puebla.
Hipótesis alterna	Puntos de veto fuertes, fortaleza institucional y baja capacidad de agencia (¬H _F)	No se instituye la gestión privada del servicio público de agua potable y alcantarillado.	Observancia y escrutinio público a la política pública (¬H _B)	Eficiencia en la rendición de cuentas de la gestión del servicio público (¬H _C)
Manifestaciones observables	Contexto político. - nivel de veto (P _{D1}) Características institucionales. - discrecionalidad institucional e interpretación de las reglas (P _{D2}) Agente de cambio dominante. -Estrategias preferidas y capacidad de agencia (P _{D2})	Nodalidad. - opacidad y discrecionalidad en la publicidad de la información oficial (P _{A1}) Autoridad. - instrumentos legales incorporaran nuevos objetivos en la gestión del servicio público del agua potable (P _{A2}) Tesoro. - se otorga al prestador privado la facultad de establecer la estructura tarifaria de cobro (P _{A3}) Organización.- cambio de la competencia y organización interna del SOAPAP y autorización para ampliar la prestación del servicio a otros municipios (P _{A4})	Nodalidad. - restricción de la información a la oposición y actores no estatales (P _{B1}) Autoridad. -reserva de información del proceso de licitación y contrato de concesión(P _{B2}) Tesoro. - opacidad sobre el monto de la transacción del servicio público (P _{B3}) Organización.- Cambio de organización del SOAPAP de prestador de servicios a órgano regulador (P _{B4})	Control horizontal. - El Gobernador ejerce control sobre los órganos de control horizontal (P _{R1}) Control transversal. - Órganos de control ciudadanos cooptados por el gobierno(P _{R2}) Control social. - criminalización de la protesta social (P _{R3})

Fuente: Fuente: Adaptado de Fontaine, Narváez y Fuentes (2017)

Anexo 3 observaciones y evidencias empíricas

ANEXO	
Observaciones previstas	Evidencias Empíricas
Contexto político: bajos niveles de veto(P _{D1})	Respuesta de solicitud de información con el Índice de iniciativas presentadas y aprobadas al Congreso Local
Características institucionales: discrecionalidad institucional- ambigüedad de las reglas(P _{D2})	Decreto de creación Sistema Operador de Agua Potable y Alcantarillado de Puebla, Ley de Aguas del Estado de Puebla
Agente de cambio: alta capacidad de agencia - (P _{D3})	Notas periodísticas y Discurso toma de posesión del Gobierno Estatal
Nodalidad: opacidad y discrecionalidad en la publicidad de la información oficial (P _{A1})	Acta de las sesiones del Congreso de Puebla, del ayuntamiento de Puebla y periódico oficial
Autoridad: instrumentos legales incorporaran nuevos objetivos en la gestión del servicio público del agua potable (P _{A2})	Ley de Aguas de Estado de Puebla, reforma a la Ley de Aguas para el Estado de Puebla, Punto de Acuerdo aprobado por el Cabildo del Ayuntamiento de Puebla
Tesoro: Facultades al sector privado de establecer la estructura tarifaria de cobro(P _{A3})	Reforma al artículo 118 y 118 bis de la Ley de Aguas de Estado de Puebla
Organización: Convenios de coordinación para ampliar el área de servicio (P _{A4})	Reglamento Interior de SOAPAP y Punto de Acuerdo aprobado por el Cabildo del Ayuntamiento de Puebla
Nodalidad: Restricción de la información a la oposición y actores no estatales(P _{B1})	Negativas de solicitudes de acceso a la información e incumplimiento de informes trimestrales
Autoridad: .- reserva de información del proceso de licitación y contrato de concesión (P _{B2})	Convocatoria de licitación, sesión del consejo directivo de SOAPAP mediante la cual se aprueba la reserva de la información
Tesoro: opacidad sobre el monto de la transacción del servicio público (P _{B3})	Declaraciones de asesor jurídico externo de SOAPA , reserva del título de concesión
Organización: cambio organizativo y de competencia a un órgano regulador (P _{B3})	Reglamento interior SOAPAP 2016
Control horizontal: sumisión y control de los órganos de control horizontal(P _{R1})	Integración del poder judicial, mayoría en el congreso Local
Control Transversal: Conflicto de interés comisionado (P _{R2})	Integración de la comisión estatal de acceso a la información y transparencia
Control social: descontento social y criminalización de la protesta (P _{R3})	Aprobación de la Ley para el uso legítimo de la fuerza, notas periodísticas y demandas de amparo presentadas

Fuente: Adaptado de Fontaine, Narváez y Fuentes (2017)

Anexo 4. Respuestas de información



UNIDAD DE TRANSPARENCIA

ASUNTO: Respuesta al folio 00171517

C. CARLOS ARMANDO POPOCA BERMÚDEZ PRESENTE

En atención a su solicitud de información con número de folio **00171517**, recibida a través del Sistema INFOMEX por la Unidad de Transparencia del Sistema Operador de los Servicios de Agua Potable y Alcantarillado del Municipio de Puebla, mediante la cual solicita lo siguiente:

“...Contrato de concesión del servicio público de agua potable y alcantarillado del municipio de Puebla...”

Con fundamento en el artículo 150, 155 y 156 fracciones I y IV, de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla, en respuesta a su atenta solicitud le comunico:

Es de explorado derecho que el acceso a la información pública es un derecho fundamental que tiene toda persona para acceder a la información generada y administrada en este Organismo Operador de los Servicios de Agua Potable y Alcantarillado del Municipio de Puebla como sujeto obligado que es; sin embargo, la información solicitada está clasificada como información reservada en términos de los artículos 5, 116, y 123 fracciones IX y X, y demás aplicables de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla, así lo confirmó el Comité de Transparencia de este sujeto obligado, en la sesión ordinaria del día 15 de marzo del presente año, una vez que analizó la información solicitada y aplicó la prueba de daño, de conformidad el artículo 126 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla, determinando:

“...derivado del procedimiento de concesión para la prestación del servicio público de agua potable, drenaje, alcantarillado, saneamiento y disposición de aguas residuales en el municipio de Puebla, y las circunscripciones territoriales, según como se indica en las bases de licitación, de los municipios de Cuautlancingo, San Pedro Cholula, San Andrés Cholula y Amozoc, se suscitaron diferentes juicios de diversa índole, que aún se encuentran pendientes de resolver, por lo que la divulgación de la información del juicio respectivo, podría obstaculizar las diligencias y los diversos actos de cada etapa procesal, así como las estrategias procesales de cada una de las partes, es decir, la difusión de la defensa de sus puntos de vista y el ofrecimiento de pruebas que lo sustenten, provocaría una expectativa errónea por parte de las partes respecto de su situación jurídica, ante una autoridad que determinará una modificación a su esfera jurídica, vulnerando con ello la conducción de los expedientes judiciales.

Asimismo, el juzgador podría verse envuelto en opiniones ajenas a las partes involucradas, afectando la imparcialidad con la que debe conducirse para emitir una resolución a la controversia, de ahí la necesidad de la reserva de los expedientes judiciales que no han causado estado...”

Tomando en consideración lo expresado por el Comité de Transparencia de este Sujeto Obligado, y en virtud de que si bien es cierto que del procedimiento licitatorio resultó un participante adjudicado por parte de este Organismo, también lo es que derivado de dicho procedimiento existen inconformidades con esa determinación, lo que originó que diversas personas, aun siendo ajenas al procedimiento de licitación, tramitaran juicios de amparo, mismos que a la fecha se encuentran pendientes de resolverse por la Autoridad Federal, advirtiéndose entonces que el documento que solicita está siendo controvertido y es parte y fondo de los juicios en cita, susceptible de que sea público debiendo permanecer en reserva hasta que se dicte la sentencia correspondiente en los medios de defensa. Bajo ese tenor, nos encontramos imposibilitados en entregar lo solicitado.

A T E N T A M E N T E.
Unidad de Transparencia del
Sistema Operador de los Servicios de Agua Potable
Y Alcantarillado del Municipio de Puebla

ASUNTO: Respuesta al folio 00181117

**C. CARLOS ARMANDO POPOCA
BERMÚDEZ PRESENTE**

En atención a su solicitud de información con número de folio **00181117**, recibida a través del Sistema INFOMEX por la Unidad de Transparencia del Sistema Operador de los Servicios de Agua Potable y Alcantarillado del Municipio de Puebla, mediante la cual solicita lo siguiente:

“...1.- cuales son los estándares de desempeño señalados el Título de Concesión relacionados con la calidad en los servicios que presta, atendiendo la normatividad aplicable

2.- De qué manera se supervisan dichos estándares

3.- solicito los informes resultado de la supervisión...”

Con fundamento en el artículo 150, 155 y 156 fracciones I y IV, de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla, en respuesta a su atenta solicitud le comunico:

Es de explorado derecho que el acceso a la información pública es un derecho fundamental que tiene toda persona para acceder a la información generada y administrada en este Organismo Operador de los Servicios de Agua Potable y Alcantarillado del Municipio de Puebla como sujeto obligado que es; sin embargo, la información solicitada está clasificada como información reservada en términos de los artículos 5, 116, y 123 fracciones IX y X, y demás aplicables de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla, así lo confirmó el Comité de Transparencia de este sujeto obligado, en la sesión ordinaria del día 31 de marzo del presente año, una vez que analizó la información solicitada y aplico la prueba de daño, de conformidad el artículo 126 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla, determinando:

"...derivado del procedimiento de concesión para la prestación del servicio público de agua potable, drenaje, alcantarillado, saneamiento y disposición de aguas residuales en el municipio de Puebla, y las circunscripciones territoriales, según como se indica en las bases de licitación, de los municipios de Cuautlancingo, San Pedro Cholula, San Andrés Cholula y Amozoc, se suscitaron diferentes juicios de diversa índole, que aún se encuentran pendientes de resolver, por lo que la divulgación de la información del juicio respectivo, podría obstaculizar las diligencias y los diversos actos de cada etapa procesal, así como las estrategias procesales de cada una de las partes, es decir, la difusión de la defensa de sus puntos de vista y el ofrecimiento de pruebas que lo sustenten, provocaría una expectativa errónea por parte de las partes respecto de su situación jurídica, ante una autoridad que determinará una modificación a su esfera jurídica, vulnerando con ello la conducción de los expedientes judiciales.

Asimismo, el juzgador podría verse envuelto en opiniones ajenas a las partes involucradas, afectando la imparcialidad con la que debe conducirse para emitir una resolución a la controversia, de ahí la necesidad de la reserva de los expedientes judiciales que no han causado estado..."

Tomando en consideración lo expresado por el Comité de Transparencia de este Sujeto Obligado, y en virtud de que si bien es cierto que del procedimiento licitatorio resultó un participante adjudicado por parte de este Organismo, también lo es que derivado de dicho procedimiento existen inconformidades con esa determinación, lo que originó que diversas personas, aun siendo ajenas al procedimiento de licitación, tramitaran juicios de amparo, mismos que a la fecha se encuentran pendientes de resolverse por la Autoridad Federal, advirtiéndose entonces que el documento que solicita está siendo controvertido y es parte y fondo de los juicios en cita, susceptible de que sea público debiendo permanecer en reserva hasta que se dicte la sentencia correspondiente en los medios de defensa. Bajo ese tenor, nos encontramos imposibilitados en entregar lo solicitado.

A T E N T A M E N T E
Unidad de Transparencia del
Sistema Operador de los Servicios de Agua Potable
Y Alcantarillado del Municipio de Puebla

ASUNTO: Respuesta al folio 00171417

**C. CARLOS ARMANDO POPOCA
BERMÚDEZ PRESENTE**

En atención a su solicitud de información con número de folio **00171417**, recibida a través del Sistema INFOMEX por la Unidad de Transparencia del Sistema Operador de los Servicios de Agua Potable y Alcantarillado del Municipio de Puebla, mediante la cual solicita lo siguiente:

“...Acta de la primera sesión extraordinaria del ejercicio fiscal y operativo 2013 del Consejo Directivo de SOAPAP de fecha 29 de agosto de 2013, en virtud de la cual se realiza la autorización del procedimiento de licitación pública...”

Con fundamento en el artículo 150, 155 y 156 fracciones I y IV, de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla, en respuesta a su atenta solicitud le comunico:

Es de explorado derecho que el acceso a la información pública es un derecho fundamental que tiene toda persona para acceder a la información generada y administrada en este Organismo Operador de los Servicios de Agua Potable y Alcantarillado del Municipio de Puebla como sujeto obligado que es; sin embargo, la información solicitada está clasificada como información reservada en términos de los artículos 5, 116, y 123 fracciones IX y X, y demás aplicables de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla, así lo confirmó el Comité de Transparencia de este sujeto obligado, en la sesión ordinaria del día 14 de abril del presente año, una vez que analizó la información solicitada y aplicó la prueba de daño, de conformidad el artículo 126 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla, determinando:

“...derivado del procedimiento de concesión para la prestación del servicio público de agua potable, drenaje, alcantarillado, saneamiento y disposición de aguas residuales en el municipio de Puebla, y las circunscripciones territoriales, según como se indica en las bases de licitación, de los municipios de Cuautlancingo, San Pedro Cholula, San Andrés Cholula y Amozoc, se suscitaron

diferentes juicios de diversa índole, que aún se encuentran pendientes de resolver, por lo que la divulgación de la información del juicio respectivo, podría obstaculizar las diligencias y los diversos actos de cada etapa procesal, así como las estrategias procesales de cada una de las partes, es decir, la difusión de la defensa de sus puntos de vista y el ofrecimiento de pruebas que lo sustenten, provocaría una expectativa errónea por parte de las partes respecto de su situación jurídica, ante una autoridad que determinará una modificación a su esfera jurídica, vulnerando con ello la conducción de los expedientes judiciales. Asimismo, el juzgador podría verse envuelto en opiniones ajenas a las partes involucradas, afectando la imparcialidad con la que debe conducirse para emitir una resolución a la controversia, de ahí la necesidad de la reserva de los expedientes judiciales que no han causado estado...”

Tomando en consideración lo expresado por el Comité de Transparencia de este Sujeto Obligado, y en virtud de que si bien es cierto que del procedimiento licitatorio resultó un participante adjudicado por parte de este Organismo, también lo es que derivado de dicho procedimiento existen inconformidades con esa determinación, lo que originó que diversas personas, aun siendo ajenas al procedimiento de licitación, tramitaran juicios de amparo, mismos que a la fecha se encuentran pendientes de resolverse por la Autoridad Federal, advirtiéndose entonces que el documento que solicita está siendo controvertido y es parte y fondo de los juicios en cita, susceptible de que sea público debiendo permanecer en reserva hasta que se dicte la sentencia correspondiente en los medios de defensa. Bajo ese tenor, nos encontramos imposibilitados en entregar lo solicitado.

Por lo anteriormente expresado, le reiteramos la seguridad de nuestras distinguidas consideraciones, suscribiéndonos a sus atentas órdenes.

A T E N T A M E N T E.
Unidad de Transparencia del
Sistema Operador de los Servicios de Agua Potable
Y Alcantarillado del Municipio de Puebla

Anexo 5. Contraloría Municipal de Puebla S.R./C.S.P./137/2014

GOBIERNO MUNICIPAL PUEBLA
SALA DE REGIDORES
CIUDAD DE PROGRESO
CONTRALORIA MUNICIPAL
7950
30 SEP 2014 No. DE OFICIO S.R./C.S.P./137/2014
RECIBIDO ADMINISTRACIÓN 2014-2017
MTRA. LUZ MARÍA AGUIRRE BARBOSA
CONTRALORA MUNICIPAL
PRESENTE.
14 SEP 30 10:03

Por este medio reciba un cordial saludo, y en términos de lo establecido por los artículos 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 103 y 105 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla; 92 fracciones I, VI y IX de la Ley Orgánica Municipal para el Estado Libre y Soberano de Puebla; y 27, 29 fracciones V y IX del Código Reglamentario para el Municipio de Puebla; me dirijo a usted de manera respetuosa para expresarle lo siguiente:

CONSIDERANDO

1. El derecho de petición es aquel que tiene toda persona individual o jurídica, grupo, organización o asociación para solicitar o reclamar algo ante las autoridades competentes por razones de interés público ya sea individual, general o colectivo.
2. El derecho de petición en México, es una garantía individual consagrada en los artículos 8º, 9º párrafo segundo y 35 fracción V de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; Y 138 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla; los más importantes son los preceptos 8 de la Constitución Federal y 138 de la local que establecen lo siguiente:
"Artículo 8o. Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que ésta se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa; pero en materia política sólo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la República.
A toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario."
30 SEP 2014
COMISION DE SERVICIO AL CIUDADANO
Artículo 138.- La Autoridad, ante quien se ejerza el derecho de petición, dictará su proveído por escrito y lo hará saber al peticionario dentro del término de ocho días hábiles."
3. De dichos preceptos se desprende que en el estado mexicano existen dos instituciones distintas que están reguladas por la constitución: el derecho de los habitantes de la República Mexicana a hacer una petición a las autoridades y el derecho de los mismos a obtener una respuesta.
4. Es importante mencionar que de acuerdo a los criterios del Poder Judicial de la Federación, en la jurisprudencia bajo el rubro "derecho de petición. Sus elementos", Registro No. 162603, Localización: Novena Época, Instancia:

Oriente Núm. 1 Centro Histórico Puebla, Pue. C.P 72000 Tel: +52 (222) 3.09 48.00

Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXXIII, marzo de 2011, Página: 2167, cualquier gobernado que presente una petición ante una autoridad, **tiene derecho a recibir una respuesta.**

5. Así, su ejercicio por el particular y la correlativa obligación de la autoridad de producir una respuesta, se caracterizan por los elementos siguientes:
 - A. La petición, debe formularse de manera pacífica y respetuosa, dirigirse a una autoridad y recabarse la constancia de que fue entregada; además de que el peticionario ha de proporcionar el domicilio para recibir la respuesta.
 - B. La respuesta, la autoridad debe emitir un acuerdo en breve término, entendiéndose por éste el que racionalmente se requiera para estudiar la petición y acordarla, que tendrá que ser congruente con la petición y la autoridad debe notificar el acuerdo recaído a la petición en forma personal al gobernado en el domicilio que señaló para tales efectos, sin que exista obligación de resolver en determinado sentido, esto es, el ejercicio del derecho de petición no constriñe a la autoridad ante quien se formuló, a que provea de conformidad lo solicitado por el promovente, sino que está en libertad de resolver de conformidad con los ordenamientos que resulten aplicables al caso, y la respuesta o trámite que se dé a la petición debe ser comunicada precisamente por la autoridad ante quien se ejerció el derecho, y no por otra diversa.
6. En cuanto al término de respuesta, el artículo 138 de la Constitución del Estado de Puebla, establece que en ocho días hábiles la autoridad ante quien se ejerció el derecho de petición dictara su proveído por escrito. **Situación que no ha acontecido.**
7. Por su parte, el más alto Tribunal en el país ha sostenido en relación al derecho de respuesta, que establece el artículo 8º constitucional, por "breve término", el siguiente criterio: "La expresión breve término a que se refiere el artículo 8 constitucional es aquel en que racionalmente puede estudiarse una petición y acordarse". (Tesis aislada número 218148, octava época, del semanario judicial de la federación, tomo X, octubre 1992, pag.318).
8. Que el **SOAPAP**, es un Organismo Público Descentralizado del Honorable Ayuntamiento, como se señala en su Decreto de Creación publicado en el Periódico Oficial del estado el 27 de diciembre de 1994, en virtud del servicio público que presta y que le confiere a los ayuntamientos en términos de lo establecido en el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 104 de la Constitución Política del Estado Libre y soberano de Puebla y 199 de la Ley Orgánica Municipal.

En tal virtud y por todo lo anteriormente expuesto y fundado le solicito:

PRIMERO.- Tener por presentado este ocurso denunciando la violación a mi derecho de petición y el ocultamiento de información por parte del Encargado de Despacho del Sistema Operador de los Servicios de Agua Potable y Alcantarillado del Municipio de Puebla, al no contestar de manera formal, clara y explícita mi solicitud realizada mediante oficios números **S.R./C.S.P./074/2014** y **S.R./C.S.P./112/2014**, hechos constitutivos de responsabilidad administrativa. (anexo copia simple de los oficios)

SEGUNDO.- Requiera a dicha autoridad que en breve término de respuesta a los ocursoos señalados en el punto inmediato anterior.

TERCERO.- De inicio y substancie el procedimiento de investigación y de responsabilidad en término de lo establecido en la la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Puebla, en virtud de los hechos denunciados en el presente oficio.

Sin más por el momento y en espera de su pronta respuesta, le reitero mi más alta y distinguida consideración.

ATENTAMENTE
"SUFRAGIO EFECTIVO, NO REELECCIÓN"
HEROICA PUEBLA DE ZARAGOZA, 29 DE SEPTIEMBRE DE 2014

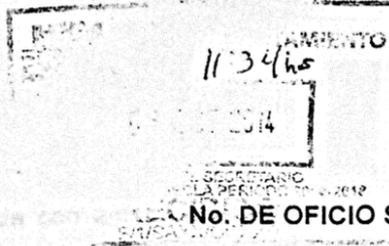
ESTADO LIBRE Y SOBERANO
GOBIERNO MUNICIPAL
PUEBLA
SALA
DE REGIDORES

REG. IVÁN GALINDO CASTILLEJOS
PRESIDENTE DE LA COMISIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS

C.c.p. - Archivo.

Anexo 6. Secretaria del Ayuntamiento de Puebla S.R./C.S.P./140/2014

GOBIERNO MUNICIPAL
PUEBLA



LIC. MARIO GERARDO RIESTRA PIÑA
SECRETARIO DEL H. AYUNTAMIENTO
DEL MUNICIPIO DE PUEBLA
P R E S E N T E.

Por este medio reciba un cordial saludo, y en términos de lo establecido por los artículos 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 103 y 105 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla; 92 fracciones I, VI y IX, y 138 fracción XX de la Ley Orgánica Municipal para el Estado Libre y Soberano de Puebla; y 27, 29 fracciones V y IX, y 31 fracción XI del Código Reglamentario para el Municipio de Puebla; me dirijo a usted de manera respetuosa para expresarle lo siguiente:

CONSIDERANDO

1. Que el **SOAPAP**, es un Organismo Público Descentralizado del Honorable Ayuntamiento, como se señala en su Decreto de Creación publicado en el Periódico Oficial del estado el 27 de diciembre de 1994, en virtud del servicio público que presta y que le confiere a los ayuntamientos en términos de lo establecido en el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 104 de la Constitución Política del Estado Libre y soberano de Puebla y 199 de la Ley Orgánica Municipal.
2. Que en Sesión Ordinaria de Cabildo de fecha quince de agosto del año en curso, el Honorable Cabildo aprobó solicitar al Consejo Directivo del Sistema Operador de los Servicios de Agua Potable y Alcantarillado del Municipio de Puebla presentara un informe de la situación técnica, administrativa, jurídica y financiera que guarda el Sistema Operador, como lo Dispone la Ley Orgánica Municipal por lo que se refiere a los Organismos Públicos Descentralizados de los Municipios.

3. En la Sesión Ordinaria citada con anterioridad, en el resolutivo TERCERO del Punto de Acuerdo presentado se instruye al Titular de la Secretaría del Ayuntamiento, lleve los trámites administrativos necesarios para dar cumplimiento al acuerdo del Honorable Cabildo por el cual se aprobó solicitar al Consejo Directivo del Sistema Operador de los Servicios de Agua Potable y Alcantarillado del Municipio de Puebla presentara un informe de la situación técnica, administrativa, jurídica y financiera que guarda el Sistema Operador, como lo Dispone la Ley Orgánica Municipal por lo que se refiere a los Organismos Públicos Descentralizados de los Municipios. Así como de manera trimestral como se señala en la Ley Orgánica Municipal, Decreto de Creación, Reglamento Interior y los que resulten aplicables.
4. Bajo este contexto no obsta señalar respetuosamente que dentro de sus obligaciones se encuentran las de: 1) Dar cuenta mensualmente y por escrito al Presidente Municipal y al Ayuntamiento, acerca de los negocios de su respectiva competencia, así como el número y contenido de los expedientes pasados a comisión, con mención de los que hayan sido resueltos y de los pendientes; 2) Coordinar y atender en su caso, los encargos que le sean encomendados expresamente por el Presidente Municipal o el Ayuntamiento, dando cuenta de ellos; 3) Cuidar que los asuntos de despacho se tramiten dentro de los plazos establecidos por las leyes; 4) Instar que los encargados de las distintas dependencias de la Administración Pública Municipal formulen los informes establecidos conforme a la Ley; 5) Rendir por escrito los informes que le pidan el Ayuntamiento, el Presidente Municipal o cualquier otra autoridad conforme a las disposiciones legales aplicables; 6) Notificar los asuntos aprobados en Sesión de Cabildo a quien corresponda; 7) Rendir por escrito, los informes que le sean solicitados por el Presidente, Síndico o los Regidores; y 8) coordinar y atender oportunamente las instrucciones que reciba del Presidente Municipal o el Ayuntamiento, dando cuenta de su cumplimiento.

Obligaciones que son señaladas en los arábigos 138 fracciones II, V, VIII, IX y XX de la Ley Orgánica Municipal; 31 fracciones VII, X y XI del Código Reglamentario para el Municipio de Puebla; y 4, 6 y 7 fracciones II y XVI del Reglamento Interior de la Secretaría del Ayuntamiento del Municipio de Puebla

En tal virtud y por todo lo anteriormente expuesto y fundado le solicito:

PRIMERO.- Tener por presentado este ocurso al tiempo de solicitarle de manera respetuosa INFORME a esta Comisión de Servicios Públicos, el cumplimiento y seguimiento que le ha dado al acuerdo del Honorable Cabildo aprobado en Sesión Ordinaria de fecha quince de agosto del año en curso y copia simple de los documentos que conforman dicha acción.

SEGUNDO.- INFORME a esta Comisión de Servicios Públicos, cuáles han sido los oficios emitidos por la secretaría que dignamente preside para dar cumplimiento a los acuerdos de cabildo ya referidos y cuáles han sido las causas por las cuales no se ha presentado ante el Honorable Cabildo el informe del Consejo Directivo del del Sistema Operador de los Servicios de Agua Potable y Alcantarillado del Municipio de Puebla, referente la situación técnica, administrativa, jurídica y financiera que guarda el Sistema Operador, como lo Dispone la Ley Orgánica Municipal por lo que se refiere a los Organismos Públicos Descentralizados de los Municipios.

Sin más por el momento y en espera de su pronta respuesta, le reitero mi más alta y distinguida consideración.

ATENTAMENTE
"SUFRAGIO EFECTIVO, NO REELECCIÓN"
HERÓICA PUEBLA DE ZARAGOZA, 06 DE OCTUBRE DE 2014

REG. IVÁN GALINDO CASTILLEJOS
PRESIDENTE DE LA COMISIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS

C.c.p. - Archivo.

Anexo 7. Director General Del Sistema Operador de Agua Potable y Alcantarillado del Municipio de Puebla S.R/C.S.P./74/2014 y S.R/C.S.P./112/2014



SOAPAP

SI A 25 AGO 2014 @
14:40 VHM

No. DE OFICIO

RECIBIDO

C. GUSTAVO GAYTAN ALCARÁZ
ENCARGADO DE DESPACHO DEL SISTEMA OPERADOR
DE LOS SERVICIOS DE AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO
DEL MUNICIPIO DE PUEBLA
P R E S E N T E.

 Ciudad
de Progreso
25 AGO 2014

Por este medio reciba un cordial saludo, y en términos de lo establecido por los artículos 8 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 148 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla; 1 fracción II, 2, 3 fracción V, 9 fracción VI, 49 y 50 fracciones I, IV y XIII de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del estado de Puebla; 1, 2, 92 fracciones I, VI y IX, 118, 120, 124, 128 y 129 de la Ley Orgánica Municipal para el Estado Libre y Soberano de Puebla; y 27, 29 fracciones V y IX del Código Reglamentario para el Municipio de Puebla; en alcance de mi oficio número S.R./C.S.P./74/2014, de fecha 03 de julio del año en curso y en virtud de que han transcurrido 37 días hábiles desde que presente mi petición sin recibir respuesta, lo conmino nuevamente para que a la brevedad me informe lo siguiente:

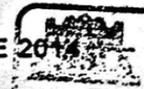
- 1.- ¿Por qué no se ha dado cumplimiento a lo establecido en los artículos 129 de la Ley Orgánica Municipal; y Décimo Tercero fracción XII y Décimo Quinto fracción XXI del Decreto de creación del Sistema Operador de los Servicios de Agua Potable y Alcantarillado del Municipio de Puebla, publicadas en el Periódico Oficial el 27 de diciembre de 1994?
- 2.- ¿Cuál es la situación técnica, administrativa, jurídica y financiera que guarda el Sistema Operador de los Servicios de Agua Potable y Alcantarillado del Municipio de Puebla?
- 3.- Remita a esta Comisión de Servicios Públicos copia simple del Expediente Técnico de la Concesión otorgada a la empresa denominada "Concesiones Integrales" y el convenio suscrito con la misma.

06575

Sin más por el momento y en espera de su pronta respuesta, le reitero mi más alta y distinguida consideración.

ATENTAMENTE
"SUFRAGIO EFECTIVO, NO REELECCIÓN"
HEROICA PUEBLA DE ZARAGOZA, 25 DE AGOSTO DE 2014

REG. IVÁN GALINDO CASTILLEJOS
PRESIDENTE DE LA COMISIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS

 SALA
DE REGISTROS
25 AGO 2014

C.c.p. - Dr. José Antonio Galí Fayad.- Presidente Municipal de Puebla.- Para su conocimiento.- Presente.
C.c.p.- Mtra. Luz Ma. Aguirre Barbosa.- Contralora Municipal.- para su conocimiento.- presente
C.c.p. - Archivo.

Anexo 8. Turno de Demanda de Amparo 5600/2017

TURNO DE DEMANDA DE AMPARO		OCC 11052
Numero de registro: 005600/2017		
Fecha de recibido: martes, 09/05/2017		Hora de recibido: 17:07
Fecha de turno: martes, 09/05/2017		Hora de turno: 17:15
Turnado al: JDO PRIMERO DE DISTRITO DE AMPARO EN MATERIAS CIVIL, ADMINISTRATIVA Y DE TRABAJO Y JUICIOS FEDERALES EN CHOLULA, PUE.		
Tipo de asunto: ADMINISTRATIVA		Número de quejosos: 1
Quejoso: CARLOS ARMANDO POPOCA BERMUDEZ		
Autoridad: DIRECTOR GENERAL DEL SISTEMA OPERADOR DE LOS SERVICIOS DE AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO DEL MUNICIPIO DE PUEBLA, POR MEDIO DE LA UNIDAD DE TRANSPARENCIA DEL SISTEMA OPERADOR DE LOS SERVICIOS DE AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO DEL MUNICIPIO DE PUEBLA		
Acto reclamado: RESPUESTA A LA SOLICITUDES DE INFORMACION FOLIOS 00171417, 00171517 Y 00181117		
Copias: 1		Anexos: 4
Firma: SI		
Descripción de anexos: TRES COPIAS DE ACUSES DE INFORMACION VIA INFOMEX Y UN ACUSE DE AMPLIACION DE PLAZO		
Demandado / 3ro. perj.: NO SEÑALA		
Expediente: ***		
Autorizado: JOSE BERNABE ANGEL GOMEZ HERNANDEZ		
Folio de Art. 41: MHP		
Observaciones: ***		
Fecha de cambio de turno: @		Hora de cambio de turno: @

Lista de referencias

- Azziz, Alberto. 2012. “¿Qué le paso a la democracia en México?”. En El deterioro de la democracia: consideraciones sobre el régimen político, lo público y la ciudadanía en México, coord. por Víctor A. Espinoza Valle y Alejandro Monsiváis Carrillo, 89-115. Tijuana. El Colegio de la Frontera Norte.
- Beach, Derek y Rasmus Brun Pedersen. 2011. What is Process-Tracing Actually Tracing? The Three Variants of Process Tracing Methods and Their Uses and Limitations. American Political Science Association 2011 Annual Meeting.
- Beach, Derek y Rasmus Brun Pedersen. 2013. Process tracing methods: Foundations and guidelines. Ann Harbor: University of Michigan Press.
- Beach, Derek y Rasmus Brun Pedersen. 2014. “Let the evidence speak.” Annual Conference of the American Political Science Association, Washington, DC.
- Beach, Derek y Rasmus Pedersen Brun 2016. Causal case study methods: foundations and guidelines for comparing, matching and tracing. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Bennett, Andrew y Jeffrey Checkel. 2015. *Process tracing: from metaphor to analytic tool*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bennett, Andrew. 2010. “Process tracing and causal inference”. En Rethinking social inquiry: diverse tools, shared standards, de Henry Brady y David Collier. Lanham: Rowman y littlefield publishers, United Kingdom.
- Blatter, Joachim. 2012. “Taking terminology and timing seriously: on ontological and epistemological foundations of causal-process Tracing”. ECPR, University of Lucerne, Antwerp, 10-14 de abril. <https://goo.gl/oP4bpu>
- Campbell, John. 2010. “Institutional Reproduction and Change”. The Oxford Handbook of Comparative Institutional Analysis. Oxford: Oxford University Press.
- Campbell, John. 2010. “Surgimiento y transformación del análisis institucional”. En Estudios institucionales: Caracterización, perspectivas y problemas, de Eduardo Ibarra Colado (coord.), Barcelona y México, 3-34. Editorial Gedisa-Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Cuajimalpa.
- Capano, Giliberto. 2010. “Understanding Policy Change as an Epistemological and Theoretical Problem”. Journal of Comparative Policy Analysis: research and practice 11(1): 7-31.

- Castillo, Jaime. 2002. "Gestión del Agua y Poder Local en Puebla", en *Agua, Cultura y Sociedad en México*, Colegio de Michoacán, México.
- Cejudo, Guillermo. 2009. La construcción de un nuevo régimen de rendición de cuentas en las Entidades Federativas. Serie: Cultura de la rendición de cuentas. México D.F.: Auditoría Superior de la Federación.
- Cejudo, Guillermo y Alejandra Ríos. 2009. La rendición de cuentas en los gobiernos estatales. México D.F.: Centro de Investigación y Docencias Económicas Manuscrito
- Collier, David. 2011. "Understanding process tracing". *Political science and politics* 44 (4): 823-830.
- Comisión Nacional del Agua (Conagua). 2015. *Atlas del agua en México 2015*. México: Conagua.
- Cosío, Daniel. 1972. El sistema político mexicano. México: Editorial Joaquín Mortiz.
- Dussauge, Mauricio. 2010. "Combate a la corrupción y rendición de cuentas: avances, limitaciones, pendientes y retrocesos". En *Los Grandes Problemas de México*, coord. José Luis Méndez, 207-252. México. Colegio de México.
- Fairfield, Tasha y Andrew Charman. 2017, "Explicit Bayesian analysis for process tracing: guidelines, opportunities, and caveats". *Political Analysis*, 25 (3). 363-380.
<http://eprints.lse.ac.uk/69203/>
- Ferrajoli, Luigi. 1999. *Derechos y garantías. La Ley del más débil*, Madrid, Trotta.
- Fontaine, Guillaume, Iván Narváez y José Luis Fuentes. 2017. "How resource nationalism hinders the energy transition in Ecuador: A casual mechanism of implementation gap". Manuscrito inédito, última modificación junio 2017.
- Fontaine, Guillaume. 2015. *El análisis de políticas públicas: conceptos, teorías y métodos*. Barcelona: Anthropos.
- Garrido, Carlos. 2015. "Análisis de la Ley de Archivos del Estado de Puebla (16 de diciembre de 2009)" Tesis maestría, Universidad de Andalucía, España.
- George, Alexander y Andrew Bennett. 2005. *Case Studies and theory development in the social sciences*. Massachusetts: Belfer Center Studies in International Security.
- Gómez, Alicia. 2015. "Enfoques recientes para el análisis del cambio institucional" *La teoría distribucional del cambio gradual*. *Revista política y gobierno* volumen 22 (2). 391-415
- Guillermo, Enrique. 2009. *Ni agua municipal ni agua nacional: la configuración del servicio de agua potable en la ciudad de Puebla 1939-1999*. Coloquios.
<http://nuevomundo.revues.org/47933>; DOI.
- _____ 2009. *El servicio de agua potable en México: su uso político en la ciudad de*

- Puebla, 1973-1999. *Naveg@mérica*, 3 (1). 1-14
- Gurza, Adrián y Ernesto Isunza. 2010. "Precisiones conceptuales para el debate contemporáneo sobre la innovación democrática". En *la innovación democrática en América Latina. Tramas y nudos de la representación, la participación y el control social*. Coord. Ernesto Isunza Vera y Adrián Gurza Lavalle, 19-84. México. CIESAS-Universidad Veracruzana.
- Hood, Christopher. 1983. *The tools of government: public policy and politics*. Palgrave Macmillan.
- Howlett Michael y Michael Ramesh. 2003. *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*. Toronto.
- Howlett, Michael, Michael Ramesh y Anthony Perl. 2009. *Studying public policy: policy cycles y subsystems*. Oxford: Oxford University Press.
- Howlett, Michael. 2011. *Designing public policies: Principles and instruments*. New York: Routledge.
- Howlett, Michael y Benjamin Cashore. 2009. "The Dependent Variable Problem in the Study of Policy Change: Understanding Policy Change as a Methodological Problem". *Journal of comparative policy analysis: research and practice* 11 (1): 33-46. DOI: [dx.doi.org/10.1080/13876980802648144](https://doi.org/10.1080/13876980802648144)
- Howlett, Michael y Ishani Mukherjee. 2014. *Policy Design and Non-Design: Towards a Spectrum of Policy Formulation Types*. "Politics and Governance" 2 (1), 57-71 (ISSN: 2183-2463)
- Isunza, Ernesto. 2014 Ponencia "Controles democráticos no electorales en perspectiva comparada: un avance desde el análisis relacional" en 38° Encuentro Anual da ANPOCS, Caxambu, 27-31 octubre.
- Isunza, Ernesto y Vicente Moctezuma. 2013. "Controles democráticos no electorales y régimen de rendición de cuentas. En búsqueda de respuestas comparativas: México, Colombia, Brasil, China y Sudáfrica", México. CCS-CIESAS. Universidad Veracruzana.
- Isunza, Ernesto. 2012. "Escudriñando el régimen de rendición de cuentas: participación, representación y control en el México post-alternancia". En *El deterioro de la democracia: consideraciones sobre el régimen político, lo público y la ciudadanía en México*, coord. por Víctor A. Espinoza Valle y Alejandro Monsiváis Carrillo, 347-368. Tijuana. El Colegio de la Frontera Norte.

- Isunza, Ernesto y Alberto Olvera. 2006. Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social. México D.F.: CIESAS, Miguel Ángel Porrúa.
- Isunza, Ernesto. 2006. “Árbitros ciudadanos de las disputas partidarias. Una mirada sobre los consejos electorales federales en la contienda de 2000 en México”. En Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social. Coord. Isunza y Alberto J. Olvera. México D. F. CIESAS, Universidad Veracruzana. Miguel Ángel Porrúa. México. 545-569.
- Isunza, Ernesto y Hevia de la Jara. 2006. Relaciones sociedad civil-estado en México. Un ensayo de interpretación, México. En Programa Interinstitucional de Investigación-Acción sobre Democracia, Sociedad Civil y Derechos Humanos, México. CIESAS-Universidad Veracruzana.
- Jackson, Patrick. 2016. The conduct of inquiry in international relations: Philosophy of science and its implications for the study of world politics. London. Routledge.
- Lascoumes, Pierre y Patrick Le Galès. 2014. Sociología de la acción pública, México, Colegio de México.
- Leff, Enrique. 2008. “Discursos Sustentables”. México, Siglo XXI.
- _____. 1998. “La capitalización de la naturaleza y las estrategias fatales del crecimiento insostenible”, en Saber Ambiental: Sustentabilidad, racionalidad, complejidad, poder, México: Siglo XXI.
- López, Rafael. 2014. “Los Servicios de Agua Potable y Saneamiento en la Ciudad de Puebla”, México. Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.
- López, Sergio y Mauricio Merino. 2009. La rendición de cuentas en México: perspectivas y retos, México, Secretaria de la Función Pública.
- Lowndes, Vivien y Mark Roberts. 2013. Why Institutions Matter: The New Institutionalism in Political Science, Basingstoke: Palgrave Macmillan
- Mahoney, James y Kathleen Thelen. 2010. “A Theory of Gradual Institutional Change”. En Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency and Power, James Mahoney y Kathleen Thelen. Cambridge, Cambridge University Press, 1-37.
- Mahoney, James y Gary Goertz. 2006. “A tale of two cultures: contrasting quantitative and qualitative research”. Political analysis 14 (1): 227-249.
- March, James y Johan Olsen. 1997. “El ejercicio del poder desde una perspectiva institucional” *Gestión y Política Pública*, México. CIDE.

- Meyer, José Antonio, Gabriel Miranda y Carla Ríos. 2012. Transparencia y acceso a la información pública en México. *Em-debate*, 4(6): 47-70
- Modoux, Magali. 2006. Geografía de la gobernanza: ¿la alternancia partidaria como factor de consolidación del poder de los gobernadores en el escenario nacional mexicano? Foro Internacional, México. Colegio de México. 56 (3): 513-532.
- Monsiváis, Alejandro. 2012. “La representación democrática en México: entre la dispersión del poder y el pasado como expectativa”. En *El deterioro de la democracia: consideraciones sobre el régimen político, lo público y la ciudadanía en México*, coord. por Víctor A. Espinoza Valle y Alejandro Monsiváis Carrillo, 149-176. Tijuana. El Colegio de la Frontera Norte.
- Morlino, Leonardo. 2013. “Conferencia Inaugural del Primer Congreso Internacional de Ciencia Política en México”. Instituto Electoral del Estado de Guanajuato, Asociación Mexicana de Ciencia Política. Guanajuato, México. 26-28 agosto
- North, Douglass. 1993. “Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico”. México, *Fondo de Cultura Económica*.
- O’Donnell, Guillermo. 1994. “Delegative Democracy.” *Journal of Democracy* 5 (1):55-69. DOI: [dx.doi.org/10.1353/jod.1994.0010](https://doi.org/10.1353/jod.1994.0010)
- _____ 1997. *Contrapuntos*, Buenos Aires, Paidós.
- Ostrom, Elinor. 2010. “La elección racional institucional”. En *Teorías del proceso de las políticas públicas*, editado por Paul Sabatier, 23-68. Buenos Aires: Westview press.
- Paz, Bayron. 2017. “Innovación en el diseño de políticas públicas: formalización bayesiana de *process tracing* aplicado a la política de regalías en Colombia” Tesis maestría, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Flacso Ecuador.
- Paz, Bayron, y Edwin Alvarado. 2016. “Documento de trabajo: Anotaciones para un protocolo de formalización bayesiana de inferencia causal en *process tracing*”. *Grupo de investigación en políticas públicas comparadas. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-Ecuador*
- Peters, Guy. 2003. *El nuevo institucionalismo. Teoría institucional en ciencia política*. Barcelona. Gedisa
- _____ .2015. *Advanced introduction to public policy*. Cheltenham: Elgar.
- Peters, Guy y Frans Van Nispen. 1998. *Public Policy Instruments*. Cheltenham: Elgar.
- Peruzzotti, Enrique. 2008. “La rendición de cuentas social en la democracia: nociones y experiencias en América Latina”. *Revista de Ciencias Sociales*, 203/204: 107-124

- _____. 2007. "Rendición de cuentas, participación ciudadana y agencias de control en América Latina," ponencia preparada para la XVII Asamblea General Ordinaria de OLACEFS. Santo Domingo, República Dominicana. 1-5 de octubre.
- Peruzzotti, Enrique y Smulovitz, Catalina. 2006. Enforcing the Rule of Law. Social Accountability in the New Latin American Democracies. Pittsburgh. Pittsburgh University Press.
- _____. 2002. Controlando la política. Ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas, Buenos Aires. Editorial Temas.
- PNUD. 2010. Fostering Social Accountability: from principle to Practice. Guidance Note. Democratic Governance Group -Oslo Governance Center. Versión en español: Promover la rendición de cuentas social: de la teoría a la Práctica
- Schedler, Andreas, Larry Diamond y Marc. F. Plattner. 1999. The Self- Restraining State: Power and Accountability in New Democracies. Boulder: Lynne Rienner.
- Smulovitz, Catalina. 2001. Judicialización y Accountability Social en Argentina. Trabajo presentado en el XXII International Conference de la Latin American Studies Association- Washington D.C. September
- Van Evera, Stephen. 1997. Guide to methods for students of political science. Ithaca: Cornell university press.