



Casa abierta al tiempo
UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA
UNIDAD IZTAPALAPA

División de Ciencias sociales y Humanidades
Departamento de Economía
Posgrado Integral en Ciencias Administrativas

**LA TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS EN EL MARCO DE
LA NUEVA GERENCIA PÚBLICA EN MÉXICO: UNA APROXIMACIÓN
INTERINSTITUCIONAL.**

TESIS

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE
DOCTOR EN CIENCIAS ADMINISTRATIVAS

P R E S E N T A

MTRO. JAVIER MERINO DELGADO

DIRECTORA:

DRA. ROSALINDA ARRIAGA NAVARRETE

SINODALES:

DRA. ROCIO JAZMÍN ÁVILA SÁNCHEZ
DR. JUAN MANUEL HERRERA CABALLERO
DR. JUAN MENDOZA PÉREZ

IZTAPALAPA, CDMX, DICIEMBRE DE 2021.

Índice general	
Índice de tablas	5
Índice de gráficas y figuras	6
Siglas	7
Introducción	8
Capítulo 1. Principios teóricos y conceptuales para el estudio de la transparencia en México	15
1.1. Democracia y transparencia	15
1.2. Rendición de cuentas	25
1.3. Derecho de acceso a la información	30
1.4. Paradigma del Nuevo Institucionalismo.....	35
1.5. Política Pública, Gobernanza y Nueva Gerencia Pública	39
1.6. Gestión para Resultados y Sistema de Evaluación de Desempeño	46
1.7. Gasto público como objetivo social	51
Capítulo 2. La transparencia gubernamental en la Nueva Gerencia Pública (NGP)	59
2.1. Transparencia gubernamental, ¿por qué es tan importante en el sector público? 60	
2.2. Perspectiva internacional sobre la transparencia.....	65
2.3. Índices para medir la transparencia.....	70
2.3.1 Índices nacionales	72
2.3.2. Indicadores internacionales	74
2.4. Otros índices de transparencia fiscal	77
2.5. Otros índices de transparencia económica	79
Capítulo 3. La complementariedad y efecto de organizaciones públicas en la transparencia	83
3.1. Características de los recursos humanos de la Administración Pública Federal (APF)	86
3.2. Importancia de la profesionalización de los recursos humanos de la APF	93
3.3. Los servidores públicos, ante la transparencia y rendición de cuentas al interior de la Administración Pública Federal (APF).	95
3.4. Secretaría de la Función Pública (SFP).....	98
3.5. Auditoría Superior de la Federación (ASF)	100
3.6. Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI).	105

Capítulo 4. Análisis de transparencia en organizaciones públicas	113
4.1. Modelo de validación.	116
4.1.1. Resultados de la variable 1 “Uso y diferenciación del concepto de transparencia”	117
4.1.2. Resultados de la variable 2 “Existencia de elementos teóricos, conceptuales o empíricos en su concepto de transparencia al interior”	119
4.1.3. Resultados de la variable 3 “Se cuentan con acciones para fortalecer la transparencia”	120
4.1.4. Resultados de la variable 4 “Cuáles han sido los instrumentos (jurídicos, administrativos, organizacionales) para implementar la transparencia en la institución”	122
4.1.5. Resultados de la variable 5 “Existe evaluación de transparencia al interior de la institución”	124
4.1.6. Resultados de la variable 6 “Hubo resultados al aplicar acciones de transparencia al interior de la institución”	125
4.1.7. Resultados de la variable 7 “Existen procesos de mejora, a favor de la transparencia”	126
4.1.8. Resultados de la variable 8 “Existe organigrama o grupo de trabajo que revise la situación de transparencia al interior de la institución”	128
4.1.9. Resultados de la variable 9 “Tienen convenios con organizaciones (público, privada, sociales) para fortalecer la transparencia”	129
4.1.10. Resultados de la variable “Cómo se da la relación interinstitucional”	131
4.1.11. Resultados de la variable 11 “Existen criterios y estándares para atender requerimientos de transparencia”	132
4.1.12. Resultados de la variable 12 “Se tienen mecanismos de transparencia al interior de la organización”	134
4.1.13. Reflexiones sobre los resultados de la transparencia en organizaciones públicas.	135
4.2. Contexto de la Nueva Gerencia Pública (NGP) y su vinculación con el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INA).	136
4.2.1. Análisis del número de solicitudes de información	138
4.2.2. Solicitudes de información a los Sujetos Obligados (nivel macro).....	139
4.2.3. Características de las solicitudes de información para las tres secretarías: Educación Pública, Bienestar y Salud (nivel meso).....	140
4.2.4. Tipo de información pública requerida	141
4.2.5. Territorialidad	142
4.2.6. Perfil sociodemográfico	143

4.2.7. Quiénes han institucionalizado la transparencia y el derecho al acceso a la información.....	146
4.3. Encuesta Nacional de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales.....	147
4.4. Revisión de la Plataforma Nacional de Transparencia (PNT).....	148
Capítulo 5. Análisis de transparencia en Programas Presupuestarios:	
Educación Pública, Bienestar y Salud	154
5.1. Programas presupuestarios	155
5.2. Transparencia en los programas presupuestarios.....	158
5.2.1. Programa Presupuestario de la Secretaría de Educación Pública: P001 "Política Educativa".....	160
5.2.2. Programa Presupuestario de la Secretaría de Bienestar: P003 "Evaluación de Programas Sociales".....	161
5.2.3. Programa Presupuestario de la Secretaría de Salud: P018 "Prevención y Control de Enfermedades"	162
5.3. Reflexiones sobre el resultado de la transparencia de las dependencias.....	163
5.4. Estudios empíricos relacionados con transparencia, rendición de cuentas y acceso a la información de la gestión pública.	166
Conclusiones	175
Bibliografía.....	182

Índice de tablas

Tabla	Pág.
Tabla 1.- Fundamentos internacionales sobre derecho de información	31
Tabla 2.- Vinculación de conceptos en un Estado democrático	35
Tabla 3.- Diversas áreas de organizaciones públicas sobre el Sistema de Evaluación del Desempeño	50
Tabla 4.- La relación de ingresos y egresos en la hacienda pública	57
Tabla 5.- Número y porcentaje de personal en la APF, según institución con obligación de presentar su declaración patrimonial y su respectivo cumplimiento. 10 principales dependencias con mayor número de incumplimientos, 2018.	97
Tabla 6.- Relación de organizaciones públicas (Sujetos Obligados)	115
Tabla 7.- Criterios de validación de semaforización	116
Tabla 8.- Concepto de transparencia	117
Tabla 9.- Elementos teóricos de la transparencia	119
Tabla 10.- Acciones para fortalecer la transparencia	120
Tabla 11.- Instrumentos para implementar la transparencia en la institución	122
Tabla 12.- Evaluaciones de transparencia al interior de la institución	124
Tabla 13.- Resultados al aplicar acciones de transparencia al interior de la institución	125
Tabla 14.- Procesos de mejora a favor de la transparencia	126
Tabla 15.- Grupo de trabajo para revisar la situación de transparencia al interior de la institución	128
Tabla 16.- Convenios para fortalecer la transparencia	129
Tabla 17.- Relación interinstitucional	131
Tabla 18.- Criterios y estándares para atender requerimientos de transparencia	132
Tabla 19.- Mecanismos de transparencia al interior de la institución	134
Tabla 20.- Nivel de institucionalización de transparencia	135
Tabla 21.- Principales sujetos obligados a los que se les pide información	139
Tabla 22.- Solicitudes de información a las Secretarías (caso de estudio)	140
Tabla 23.- Temas y subtema solicitados al INAI	141
Tabla 24.- Ubicación geográfica de los solicitantes	142
Tabla 25.- Rangos de edad de los peticionarios	143
Tabla 26.- Ocupación de los requirentes	145
Tabla 27.- Nivel educativo de los solicitantes	145
Tabla 28.- Cruce de variables	146
Tabla 29.- Comparativo entre los dos sistemas de solicitudes de información vigentes en México hasta el 30 de junio de 2020	149-150

Índice de gráficas y figuras

Gráficas		Pág.
Gráfica 1.- Recursos humanos en la APF. 2016-2018		88
Gráfica 2.- Porcentaje de personal contratado en la APF según tipo de contratación, 2018.		90
Gráfica 3.- Personal en las instituciones de la APF, según régimen de contratación. 2016-2018		91
Gráfica 4.- Grado escolar de los recursos humanos en la APF, 2016-2018.		92
Gráfica 5.- Porcentaje de personal contratado en la APF según tipo de contratación, 2018		95
Gráfica 6.- Porcentaje del personal total de la APF y porcentaje del personal en el SPC, 2018		95
Gráfica 7.- Grado de confianza en el Gobierno Nacional, 2018		109
Figuras		Pág.
Figura 1.- Elementos del Sistema de Evaluación del Desempeño		49
Figura 2.- Estructura del gasto público en México		53
Figura 3.- Índices para medir la transparencia		71
Figura 4.- Complementariedad entre la Secretaría de la Función Pública - Auditoría Superior de la Federación - Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales		85
Figura 5.- Composición de los Recursos Humanos de la APF en México por tipo de contratación		87
Figura 6.- Principales funciones de la Secretaría de la Función Pública		99
Figura 7.- Marco jurídico para la transparencia del gasto federalizado		102
Figura 8.- Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas		103
Figura 9.- Vinculación entre organizaciones públicas en temas de transparencia		112
Figura 10.- Diseño de la estructura programática del presupuesto público, 2020		156
Figura 11.- Ubicación de Programas Presupuestarios		157

Siglas

Siglas	Definición
APF	Administración Pública Federal
ASF	Auditoría Superior de la Federación
BANXICO	Banco de México
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CFE	Comisión Federal de Electricidad
CNDH	Comisión Nacional de los Derechos Humanos
CNH	Comisión Nacional de Hidrocarburos
COFECE	Comisión Federal de Competencia Económica
CONEVAL	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
CPEUM	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
CRE	Comisión Reguladora de Energía
FMI	Fondo Monetario Internacional
IFETEL	Instituto Federal de Telecomunicaciones
IMCO	Instituto Mexicano de la Competitividad
INAI	Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales
INE	Instituto Nacional Electoral
LFRCF	Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación
LSPC	Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal
LFTSE	Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del apartado B del artículo 123 Constitucional
LFPyRH	Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria
LFTAIP	Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública
LGCG	Ley General de Contabilidad Gubernamental
LGTAIP	Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública
LOAPF	Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
OEA	Organización de los Estados Americanos
ONU	Organización de las Naciones Unidas
SB	Secretaría de Bienestar (Antes Secretaría de Desarrollo Social)
SEP	Secretaría de Educación Pública
SIPOT	Sistema de Portales de Obligaciones de Transparencia
SSA	Secretaría de Salud

Introducción

El Estado como categoría de análisis, desde una perspectiva política, surge con el objetivo de dar identidad y cohesión en la sociedad; en el campo normativo, generar certeza a las relaciones jurídicas; en lo social, velar por los intereses de la población; en una postura económica, atender los fallos que incurre el mercado; en el ámbito de la administración, la adecuada gestión pública, en este caso, que los ingresos obtenidos vía impuestos, participaciones, aprovechamientos, etc., se utilicen mediante gasto público, en su uso correcto para cumplir con el conjunto de obligaciones legales, económicas y sociales.

El Estado democrático en su connotación social, es el principal proveedor de las condiciones para el bienestar, generador de inversiones en infraestructura, encargado de otorgar servicios, promover la creación, consolidación y fortalecimiento de instituciones a favor de los derechos sociales de las y los ciudadanos. En las últimas posturas respecto a la democracia, se refiere a este como un ente generador de información socialmente útil para la toma de decisiones, mediante el fortalecimiento de mecanismos de transparencia y procesos encaminados a la rendición de cuentas y de acceso a la información. Para materializar su función depende de sus órganos e instituciones y diversas estrategias de interacción social, utilizando distintas alternativas para mejorar la convivencia social y fortalecimiento de la democracia.

El Estado va en consonancia con los nuevos requerimientos internacionales sobre la atención de las necesidades sociales, sustentado en criterios medibles y cuantificables mediante indicadores de resultados, adaptándose así a los principios de la Nueva Gerencia Pública (NGP)¹. En consecuencia, se implementan elementos claves para la administración, entre estos: gestión, eficacia y eficiencia en el uso de los recursos públicos, sustentados con indicadores, metas y objetivos previamente planteados en su dimensión o meta. Porque el rediseñar, reorientar y redefinir la

¹ Algunos autores también la denominan Nueva Gestión Pública, para el presente trabajo, se utilizará Nueva Gerencia Pública.

gestión pública, conlleva a responder a las necesidades y preferencias de los ciudadanos, quienes deben recibir los beneficios sociales o económicos de las contribuciones al Estado, y conocerlos mediante el ejercicio del Derecho a la Información o a través de la transparencia proactiva del gasto público.

La implementación del concepto de transparencia fortalece el desempeño organizacional y la legitimidad gubernamental hacia los ciudadanos, les empodera con instrumentos que permiten exigir al gobierno el uso correcto del gasto público. Por ello, fomentar procesos gubernamentales transparentes implica, en efecto, dotar un poder mayúsculo al gobernado, evitando las prácticas y comportamientos que posiblemente distorsionan el uso de los ingresos públicos. Actualmente en la Administración Pública Federal (APF) de México son utilizados los instrumentos de diseño, implementación, evaluación y control, encontrándose de manera general en el Programa de Acción Específico, Programa Anual de Trabajo, Matriz de Administración de Riesgos, Programa de Trabajo de Control Interno, por decir algunos, y principalmente mediante la nueva estructura programática y presupuestal promovida por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), actualizando las posturas de la NGP, en el marco de la Gestión por Resultados (GpR) por medio del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED).

Efectuar la operación del nuevo modelo de gestión pública, ha significado un conjunto de cambios en las funciones y atribuciones organizacionales del sector público para optimizar su funcionamiento, se hace uso de técnicas gerenciales del sector empresarial, por ejemplo; elaboración de graficas de Gantt, indicadores de desempeño, metas, profesionalización del servicio público, entre otras dirigidas a la consecución de eficiencia, eficacia y calidad en los servicios brindados. Además, para conocer qué se está haciendo en el sector público y cómo se puede mejorar a efecto de lograr un resultado con mayor impacto positivo en la sociedad.

El presente documento estudia la parte intrínseca de los procesos gubernamentales que permiten o no la operación de la transparencia como su eje rector y,

adicionalmente, la rendición de cuentas y el derecho al acceso de la información como elementos adyacentes. En el marco de la NGP, el andamiaje de lo teórico a lo práctico se fundamenta en la obligación del Estado de transparentar el uso, destino, grado de cumplimiento del gasto con respecto a los indicadores, metas y metodología implementados. La transparencia en ese sentido debe ir más allá de hacer visible datos, documentos e información a la ciudadanía, implica un doble compromiso; que la información en términos generales sea útil, en lenguaje ciudadano, y segundo, que permita fortalecer los criterios para la toma de decisiones para robustecer el ejercicio democrático e implementar una gobernanza efectiva.

La situación enunciada hace trascendente presentar algunos de los siguientes aspectos: la manera cómo el servidor público concibe el concepto de transparencia, qué se transparenta en un acto de gestión pública, cómo se encuentran unificados los procesos entre órganos de la APF, en este último tema, por ejemplo; saber el grado de comprensión del para qué transparentar o rendir cuentas, desde una visión institucional y/o de servidores públicos. Finalmente, valorar si el trabajo de servidores públicos está permeado con la sensibilidad de concebir el derecho a la información, como un derecho real y útil para la población, materializado mediante la atención de solicitudes de información. En ese sentido, es importante identificar el papel de tres organismos públicos vinculados directamente con el tema y sus respectivas funciones, estas son; la Secretaría de la Función Pública (SFP), la Auditoría Superior de la Federación (ASF) y el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI). En este entorno, es importante hacer la valoración de la transparencia en diversas organizaciones del Estado mexicano y, posteriormente, conocer el destino del gasto público a través de los programas presupuestarios a cargo de las secretarías de Educación Pública, Bienestar (antes Desarrollo Social) y Salud, como ejes de toda política pública de un Estado democrático.

La transparencia gubernamental es un elemento esencial en el desempeño de la gestión pública, dota de credibilidad y legitimidad al Estado mexicano, por lo que su

madurez y permeabilidad dependerá del conjunto de normas, del grado de conocimiento en el tema por parte de las organizaciones públicas. Además, su institucionalización interna permite incrementar el valor de los asuntos públicos y da como resultado hacia la ciudadanía, el tener acceso a información oportuna, disponible, visible, accesible, confiable, verídica, útil, clara y exhaustiva respecto al gasto público. Por lo tanto, una gestión pública sustentada en principios de transparencia significará un beneficio social que permita reconocer a las instituciones por su aportación al conocimiento colectivo para la toma de decisiones.

El objetivo general de la presente investigación es analizar la transparencia del gasto público en el contexto de la Nueva Gerencia Pública en México, a través de la revisión de los programas presupuestarios del sector educación, desarrollo social y salud, en el periodo 2012-2020. Los objetivos específicos buscan identificar en primer lugar, la incidencia de la transparencia en organizaciones públicas y entender cómo hacen efectiva su aplicabilidad. En segundo lugar, revisar mediante un análisis cualitativo el acceso, uniformidad, calidad y trazabilidad de la información sobre gasto público de tres programas presupuestarios esenciales como son la educación, desarrollo social y salud.

La hipótesis de trabajo consiste en asumir que el éxito de la transparencia gubernamental depende de su efectiva permeabilidad e institucionalización al interior de las organizaciones públicas. Lo anterior, contribuye a una mejor gestión pública, en cumplimiento de los principios democráticos del Estado.

Para dar respuesta a lo expuesto, nos planteamos la siguiente pregunta de investigación como eje rector: ¿Existen deficiencias en el cumplimiento de la transparencia respecto al ejercicio del gasto público, en la APF de México? Dicha pregunta nos invita a reflexionar si ¿En el Estado mexicano, se ha asimilado el concepto de transparencia como un mecanismo de empoderamiento hacia la ciudadanía que fortalece gobernanza, o atiende a un como cumplimiento normativo institucional exigido por la agenda pública internacional?, y si ¿El actual marco

administrativo, normativo e institucional son elementos suficientes que favorecen proactivamente el nexo entre transparencia y gasto público?, ¿ Las instituciones públicas SFP, ASF e INAI han fortalecido la coordinación institucional en materia de transparencia, rendición de cuentas y acceso a la información?, ¿Las organizaciones públicas del Estado mexicano han generado una sinergia proactiva en esos tres temas en el marco de la NGP?, si operan con la misma normatividad del Poder Ejecutivo, entonces, ¿Existe coordinación y complementariedad en las Secretarías de Educación Pública, Bienestar y Salud en temas de transparencia gubernamental?.

Este documento sigue una metodología cualitativa de tipo descriptivo con el objetivo de abordar los interrogantes sobre por qué, para qué y dónde, desde un enfoque multidisciplinario, la importancia de la transparencia gubernamental y sus efectos positivos en la consolidación de un Estado plenamente democrático; así como para conocer la visión del aparato administrativo, los límites, alcances y complementariedad para implementar acciones en materia de resultados que contribuyan a la transparencia. Por lo tanto, la investigación consiste en un trabajo de gabinete que inicia con una búsqueda documental, publicaciones, posturas doctrinarias y de investigación académica para identificar los elementos de la nueva gerencia pública y del fortalecimiento de la transparencia del gasto público. Como instrumento de recolección de datos será utilizado el análisis de documentos, dentro de la investigación empírica existente nacional como internacional que analicen sobre los beneficios de la transparencia en la gestión gubernamental, estudios realizados por Organizaciones No Gubernamentales (ONG's) y sus posicionamientos respecto a deficiencias y debilidades en nuestro país.

Para la validación de la hipótesis de trabajo, diseñamos un formato de cuestionario cuyo contenido tiene el objetivo de indagar el grado de permeabilidad del concepto de transparencia y gasto público, su aprehensión e implementación como un proceso unificado dentro del aparato administrativo de distintas organizaciones públicas. Asimismo, resulta trascendente sumar la serie de resultados a efecto de

conocer la manera en cómo las instituciones del Estado mexicano los identifica y conceptualiza. El contenido de lo indagado permite contrastar la uniformidad normativa y jerárquica de la aplicabilidad de ambos conceptos en el plano real, es decir, si es coincidente la gestión pública para contribuir al proceso de rendición de cuentas hacia la ciudadanía, esto es, cómo informa al ciudadano, el grado de comunicación, lenguaje, nivel de concienciación del servidor (a) público sobre el derecho a la información y su corresponsabilidad hacia el gobernado respecto a su uso. Adicionalmente, algo más específico, generamos otro formato de cuestionario, dirigido solo a tres dependencias de la APF que son las secretarías de Educación Pública, Bienestar y Salud, en el cual se busca conocer la existencia de homogeneidad de la información, el acceso a la misma y la gestión pública referente a tres programas presupuestarios cuya rectoría depende de ellas. En ambos casos, se parte del supuesto que la información debe ser clara, comprensible y precisa en el marco de la obligatoriedad de estas organizaciones al ser integrantes del Estado mexicano. Se hace la precisión que las tres dependencias están incluidas en los dos cuestionarios.

La tesis contempla cinco capítulos; en el primero, establecemos el vínculo teórico para la comprensión de la transparencia entre las categorías analíticas de esta investigación: Estado, gobierno, gestión pública, instituciones, políticas públicas, gobernanza y nueva gerencia pública y gasto público; así como los conceptos adyacentes de rendición de cuentas y acceso a la información. En el segundo, se revisará la transparencia gubernamental a través de diversos estudios realizados en México y a nivel internacional. El tercer capítulo, desde una óptica general, se revisará cómo está constituido el marco institucional de los órganos garantes que fortalecen e impulsan la transparencia, cuya función se encuentra establecida en diversas leyes y reglamentos. En el cuarto, se mostrará la evaluación del grado de institucionalización de la transparencia en diversas organizaciones públicas. Por último, en el capítulo quinto, se conocerán los tres programas presupuestarios que tiene como objetivo la educación, el desarrollo social y la salud a efecto de indagar sobre la situación actual de cómo se concibe la transparencia del gasto público,

quienes lo controlan y ejercen deben tener un grado de permeabilidad del concepto como de su utilidad social y democrática. Será un estudio que abarque un periodo que data del año 2012 al 2020, y al final, se presentan las conclusiones de la investigación, así como las propuestas para futuras investigaciones.

Capítulo 1. Principios teóricos y conceptuales para el estudio de la transparencia en México

En este apartado exponemos los elementos teóricos y conceptuales que permiten estructurar la investigación. En primer lugar, se estudia el concepto de Estado y los elementos que le dan soporte democrático como son transparencia, rendición de cuentas y acceso a la información, posteriormente, se analiza el paradigma del nuevo institucionalismo, cuyo principal argumento se basa en que los individuos no actúan en el vacío sino dentro de contextos institucionales, los cuales moldean sus preferencias. En segundo lugar, se exponen los conceptos de política pública, gobernanza y Nueva Gerencia Pública (NGP) de tal forma que nos permitirá vincular éstos con los tres primeros, para que al final, se analice el gasto público como pieza elemental en la cohesión social y como instrumento para cumplir con las obligaciones del Estado.

1.1. Democracia y transparencia

El concepto de democracia fue utilizado en la Antigua Grecia, que era gobernada por la asamblea de ciudadanos; proviene de los vocablos griegos *demos* (pueblo) y *kratos* (poder o autoridad) y significa “poder o autoridad del pueblo”. Autores como Aristóteles, Maquiavelo, Kant, Weber, posteriores como Schumpeter, Bobbio, Popper, Touraine, Sartori, Bentham, Dahl, entre otros; han dado grandes aportaciones a la definición, especificidad y alcance en la época moderna.

Las teorías jurídicas que se detonaron en los siglos posteriores hasta el XVIII señala Schumpeter (1983) que “se proponían ofrecer definiciones que pusiesen en conexión ciertas formas de gobierno efectivas o ideales con la ideología del ‘gobierno por el pueblo, [...] ofreciéndose la ‘voluntad del pueblo’ o el ‘poder soberano del pueblo’ como el sustantivo más aceptable para una mentalidad que, aunque estaba preparada para renunciar a ese carisma particular de la autoridad

suprema, no estaba dispuesta a pasarse sin ningún carisma” (Schumpeter, 1983: 317).

Para Sartori (2007), “La democracia como principio de legitimidad es también un elemento de continuidad que amarra el nombre griego con la realidad del siglo XX. La legitimidad democrática postula que el poder deriva del *demos*, del pueblo, es decir que se basa en el sentimiento “verificado” (no presunto) de los ciudadanos. La democracia no acepta autoinvestiduras, y mucho menos acepta que el poder derive de la fuerza” (Sartori, 2007: 118).

En palabras de Popper (1987) “solo hay dos formas de gobierno: aquellas en las que es posible deshacerse del gobierno sin derramamiento de sangre por medio de una votación y aquellas en las que eso no es posible”, es el mecanismo público que a raíz de un empoderamiento ciudadano se puede transitar a una toma de decisiones sin consenso del Estado. Además, supone también la creación de mecanismos institucionales de responsabilidad y control que fortalezcan tanto la participación ciudadana como el gobierno responsable (Emmerich, 2004: 70). Estos mecanismos institucionales son la transparencia y la rendición de cuentas, y sus herramientas son “la consulta popular, la publicación obligatoria de información y el derecho de acceso a la información” (López-Ayllón & Haddou, 2007: 111).

La democracia, para Sartori (2007) significa “el poder popular, regímenes políticos en los que el pueblo manda” (Sartori, 2007: 24). Este autor se basa en una de las primeras acepciones democráticas, la de “democracia mínima” o “procedimental” de Schumpeter (1983), quien distingue “al método democrático como aquel sistema institucional que para llegar a las decisiones políticas, los individuos adquieren el poder de decidir por medio de una lucha de competencia por el voto del pueblo” (Schumpeter, 1983: 343) y, Sartori (1992) posteriormente la define como “el método democrático es el arreglo o mecanismo institucional para llegar a decisiones políticas en las que algunos individuos adquieren el poder de decidir, por medio de una lucha competitiva por el voto de las personas” (Sartori, 1992: 47).

Retomando a Bobbio (2007), la definición que hace de la democracia procedimental, una “definición mínima”, en donde la distingue en dos vertientes; la democracia directa y democracia representativa. La democracia directa en el mundo moderno es la única considerada verdadera democracia, con características de democracia proletaria “para quien anticipa la imagen de una sociedad a la vez capitalista y democrática” (Bobbio, 2007: 72); por su parte, la democracia representativa, como su nombre lo indica solo representa, y es a la clase burguesa, la primera es buena y la segunda mala.

El mismo autor indica que “existe un vínculo necesario entre el Estado representativo (o república) y las dimensiones del territorio, y que por tanto la única forma de gobierno no autocrática posible en un gran Estado sea el gobierno representativo, que es una forma de gobierno democrático corregido, moderado o limitado. (...) El hecho de que el paso de la democracia directa a la democracia indirecta sea objetivamente determinado por las condiciones del ambiente, y por consiguiente la república no sea tanto una forma opuesta a la democracia, sino que sea la única democracia posible en determinadas condiciones de territorio y población” (Bobbio, 2006: 211-212).

Aunado a lo expuesto, Dahl (2005) describe dos requisitos para que se propicie la democracia, estos son:

a.- Información. - los adultos en la organización [deben tener] accesibles a ellos diversas fuentes alternativas de información, incluyendo algunas que no estén bajo un control unilateral y significativo de los líderes del gobierno. ‘Accesibles’ en este contexto quiere decir únicamente que los miembros que así lo deseen puedan utilizar estas fuentes sin incurrir en penalidades iniciadas por los líderes del gobierno o sus subordinados.

b.- Educación. - No solo requiere una escolarización formal, sino discusión, deliberación, debate y controversia públicas, disponibilidad efectiva de información fiable y otras instituciones de una sociedad libre (Dahl, 2005: 92).

Dicho autor establece que un sistema democrático debe satisfacer cinco criterios y al incorporarlos sería plenamente democrático, estos son:

1. Participación efectiva: “todos los miembros de la asociación deben tener oportunidades iguales y efectivas para hacer que sus puntos de vista sean conocidos por los otros miembros antes de que se adopte una política determinada”.
2. Igualdad de voto: “cuando llegue el momento en el que sea adoptada finalmente la decisión sobre la política, todo miembro debe tener una igual y efectiva oportunidad de votar, y todos los votos deben contarse como iguales”.
3. Comprensión ilustrada: “dentro de los límites razonables en lo relativo al tiempo, todo miembro debe tener oportunidades iguales y efectivas para instruirse sobre las políticas alternativas relevantes y sus consecuencias posibles”.
4. Control de la agenda: “los miembros deben tener la oportunidad exclusiva de decidir cómo, y si así lo eligen, qué asuntos deben ser incorporados a la agenda [...] las políticas de la asociación están siempre abiertas a cambios introducidos por sus miembros si éstos así lo deciden”.
5. Inclusión de los adultos: “todos, o al menos, la mayoría de los adultos que son residentes permanentes, deben tener los plenos derechos de ciudadanía que están implícitos en los cuatro criterios anteriores” Se exceptúan a los transeúntes y a aquellas personas que han demostrado ser incapaces de cuidar de sí mismos (Dahl, 2005: 47-48).

Otra conceptualización de democracia es la que nos brinda Habermas (2008), menciona que las democracias cumplen con lo mínimo a lo que están obligadas cuando garanticen: la participación política del mayor número posible de ciudadanos interesados; la regla de la mayoría para las decisiones políticas; los derechos de comunicación habituales y con ello la selección entre programas diversos y grupos rectores diversos y; la protección de la esfera privada (Habermas, 2008: 380).

Para Morlino (1996), la democracia es “aquel conjunto de normas y procedimientos que resultan de un acuerdo-compromiso para la resolución pacífica de los conflictos entre los actores sociales, políticamente relevantes, y los otros actores institucionales presentes en la arena política” (Morlino, 1996: 83).

Para Peschard (2015), la exigencia de medidas transparentes en el ámbito gubernamental tiene que ver con la profundización de la democracia, la cual, como se explicó en el apartado previo, es entendida no solo para evitar un retroceso hacia los gobiernos autoritarios, sino cómo asegurar que mejore la calidad de las instituciones y las prácticas democráticas (Peschard, 2015: 14-15). La profundización de la democracia implica, entonces, de manera obligada, reforzar los mecanismos de la transparencia y posteriormente, de la rendición de cuentas.

La transparencia es un mecanismo relativamente nuevo en su utilización y como objeto de estudio, recordemos que se desprende en el advenimiento de la democracia liberal, con las acciones sociales llevadas a cabo por la ciudadanía para exigirle a sus gobernantes el reconocimiento de sus derechos, así como para vigilar su actuación y la forma en cómo utiliza los recursos públicos. Entendemos por transparencia al desempeño de los organismos públicos respecto del acceso y disponibilidad de la información que generan, administran o utilizan, como parte de sus responsabilidades públicas (Puente, 2018: 80). La transparencia es el compromiso que establece una organización gubernamental por dar a conocer al público que lo solicite la información existente sobre un asunto público (Vergara, 2005: 17). El proceso de transparencia, según el artículo sexto de nuestra Carta Magna, se observa en que “toda entidad gubernamental a nivel municipal, estatal y federal está obligada a garantizar el acceso libre y gratuito a sus documentos para lo cual deberá tomar en cuenta el principio de “máxima publicidad” (Sandoval, 2013: 112).

La transparencia, nos menciona Merino (2018), es posible entenderla “como la divulgación de la información que producen las organizaciones públicas y que es útil para monitorear o evaluar las acciones y decisiones de los gobiernos” (2018:

15). El proceso de producción de la información generada en las administraciones públicas es el componente principal, el cual, a partir de él, se vincula con el derecho de acceso a la información. Transparencia significa que la información que existe y fluye en el gobierno está a disposición del público –en vitrina pública- con excepción de aquella clasificada como confidencial (Vergara, 2005: 17).

Sandoval (2013) argumenta que “la transparencia es una herramienta orientada a mejorar el desempeño de la democracia. Un instrumento de acción colectiva diseñado para hacer efectiva la rendición de cuentas, combatir la corrupción y desarticular el sistema de impunidad y privilegios” (2013: 118). Para combatir la corrupción -entendida como un sistema de captura- deben oponerse acciones que transformen los comportamientos de los servidores públicos y las estructuras organizacionales, y a la vez, medios de sanción, de transparencia y, sobre todo, de seguimiento ciudadano a cada uno de los momentos de la gestión gubernamental (Merino, 2018: 23). El conocimiento de los asuntos públicos por parte de la ciudadanía por medio de la transparencia ha hecho posible que, en mayor medida, tanto la ciudadanía como las organizaciones de la sociedad civil, empresas, el sector académico y los distintos medios de comunicación, monitoreen y vigilen las acciones que son consecuencia de las decisiones gubernamentales. Desde esta premisa, la observación permanente de la actuación gubernamental tiende a desincentivar los comportamientos de corrupción, Merino (2018) nos menciona que:

“La transparencia es una condición sin la cual será imposible combatir la corrupción, pero a la vez, es una herramienta indispensable para poner en orden la gestión de los asuntos públicos, para abrir la puerta a la participación consiente de la sociedad en la solución de los problemas que la lastiman y para imprimir inteligencia constitucional a las administraciones públicas” (Merino, 2018: 16).

La corrupción es un fenómeno que florece en la ausencia de instituciones, es decir, de reglas del juego y mecanismos de sanción claros y efectivos. En contraparte, el acceso a la información -concepto que desarrollaremos posteriormente- incide negativamente en las oportunidades de corrupción, ya que incrementa las

probabilidades de detección de este tipo de negocios paralelos al hacer el actuar gubernamental transparente (Baena & Cruz, 2011: 5).

Distintas organizaciones internacionales han incentivado a los gobiernos de los países a trabajar con mayor transparencia para combatir a corrupción a efecto de generar confianza entre los ciudadanos, como la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (En línea) menciona que hablar de transparencia no es solo ponerle una barrera a la corrupción y los abusos de poder, sino que es básicamente un derecho de todo ciudadano a recibir información sobre lo que hacen los gobiernos con el dinero de sus impuestos; dicha organización internacional subraya que los gobiernos deberían esforzarse más para proporcionarles a todos los actores interesados información fiscal y financiera pertinente y precisa, que contribuya a mejorar la eficiencia y efectividad del gasto público, hacer que rindan cuentas por su toma de decisiones.

De ahí que uno de los temores con respecto a la transparencia es que al darle apertura a los asuntos llevados a cabo por los gobernantes se pone en evidencia los desacuerdos y la poca o mucha capacidad de estos. Se pensaba que evidenciar lo sucedido dentro de la administración pública fomentaría la incertidumbre en la sociedad. No obstante, la transparencia “acepta la pluralidad y el disenso en opiniones como característica inherente y positiva de la política democrática” (Aguilar, J. 2008: 17). Por esta razón, no teme ser expuesta ni tampoco se escandaliza de lo que puede descubrir, de igual forma, no comparte la idea de que los ciudadanos sean “incapaces de comprender la complejidad de las decisiones públicas” (Aguilar, J. 2008: 17) y que, por ellos, éstas deben mantenerse de la luz pública. El fundamento de que la transparencia vulnera a los gobiernos reside en la alta burocracia ante la realización de trámites administrativos de carácter extraordinarios que reducen la agilidad de una organización. Esto representa un problema para las administraciones públicas, pues, crear y mantener las herramientas democráticas por medio de las cuales, el público puede solicitar y recibir la información de las organizaciones públicas representa, un costo en

recursos humanos, materiales y una mayor sensibilidad en la comprensión sobre el uso e importancia de dotar a la ciudadanía de poder. Visto desde esa lógica, la transparencia es concebida como menciona Vergara (2005) “la transparencia representa un problema para la administración pública porque estos recursos podrían utilizarse en las actividades propias de la dependencia” (2005: 23).

Otro problema de la transparencia desde la perspectiva de los servidores públicos es la preocupación constante por documentar y justificar las decisiones, cuando los procesos y criterios no están estandarizados. No obstante, a largo plazo, la transparencia contribuye a que los objetivos públicos de las dependencias gubernamentales no sean desviados a intereses privados (Vergara, 2005: 23) Magaña & Vargas (2008) refieren a la situación de gestión con programas sociales al indicar “la inexistencia de estas bases de gestión es el caldo de cultivo de la discrecionalidad y la desviación hacia intereses y propósitos ajenos al programa” (Magaña & Vargas, 2008:189).

Aguilar, J. (2008) expone que la transparencia fortalece el gobierno al permitirle conocer de manera más exacta los deseos de los gobernantes, en términos amplios, proporciona a los electores la facultad de obrar con conocimiento de causa, es un elemento facilitador del gobierno democrático. Así, la transparencia es uno de los vínculos que unen al liberalismo con la democracia (Aguilar, J. 2008: 29).

La transparencia ayuda a mejorar el desempeño de una organización y no solo funciona para visibilizar ante la ciudadanía las fallas, los errores y los posibles errores actos de los gobernantes, sino para mostrarles a estos últimos, los procesos en los cuales se requieren mejoría y mayor responsabilidad de su parte, además de estar obligados por un marco normativo a laborar legal y legítimamente, así como utilizar los recursos públicos de manera ordenada y fundamentada.

Esta idea la retoma Sandoval (2013) al referirse al concepto burocrático de la transparencia, el cual se define como la “racionalización organizacional” de la administración pública con el fin de “inyectarle una dosis mínima de higiene

burocrática y cuyo propósito es el de mejorar el control de los recursos básicos y la vigilancia de la implementación de la cultura de la legalidad entre sociedad y servidores públicos” (Sandoval, 2013: 112). Una inclusión social en el sentido de evitar los males de la participación en la democracia como lo argumenta Monedero (2017) “la gobernanza es una forma de derecho y gobierno genéticamente modificada que pretende inmunizarse frente a dos peligrosas plagas; a las represiones desde abajo, potencialmente caóticas, y a los cambios no predecibles en las plagas del juego de la acumulación de capital que pueda introducirse por el Estado o por la legislación interestatal” (Monedero, 2017: 249).

En correspondencia a los argumentos anteriores, menciona Uvalle (2007), la transparencia alude a una etapa puntual del desarrollo democrático, orientada a que los ciudadanos tengan la oportunidad de ejercer el derecho a la información y de acceder a la gestión del Estado. Del mismo modo, “acerca al ciudadano con el Estado y permite la vigilancia de los principios de constitucionalidad y legalidad, los cuales posibilitan que la información pública no sea objeto de regateo ni manipulación por parte de la autoridad gubernamental” (Uvalle, 2007: 69-70).

La participación observada más allá del simple reconocimiento de la sociedad civil organizada en la toma de decisiones, abonamos al criterio de *metagobernanza*, concepto acuñado por Monedero (2017), “la gobernanza, en definitiva, se convierte en una forma de legalidad política neoliberal” (Monedero, 2017: 248). Para el autor es importante un dialogo reflexivo de la gobernanza que fracasa por el burocratismo, deficiencias del mercado, o nuestra enunciada racionalidad económica expuesta por el modelo institucional de la *racionalidad económica*, o por la desconfianza en la solidaridad, como lo enuncia, “la *metagobernanza*, como forma interna de rearticulación de las diferentes lógicas sociales, implicaría unos cambios en la organización que, necesariamente, amenazan los privilegios y, por tanto, devuelven la idea de conflicto al núcleo de la discusión” (Monedero, 2017: 256). Por lo tanto, los conceptos de democracia y transparencia se entrelazan en nuevo entendimiento teórico y en la práctica, establecen el marco participativo y activo de la sociedad, buscando nuevas y eficaces formas de organización social.

Para Cejudo, López-Ayllón & Ríos (2012) hablar de transparencia en términos del ejercicio gubernamental es referir a un rasgo o característica de actuación de las organizaciones públicas y de quienes las conforman y las hacen funcionar. Cualquier tipo de organización formal -como puede ser una empresa, una organización de la sociedad civil o el mismo gobierno- es “transparente” en tanto, mantiene un flujo de información accesible, oportuna, completa, relevante y verificable (Cejudo, López-Ayllón & Ríos, 2012: 18).

Para Ugalde (2002) la transparencia no implica un acto de rendir cuentas a un destinatario específico, sino la práctica de colocar la información en el “espacio público”, para todos, para que los interesados puedan revisarla, analizarla y, en su caso, usarla como mecanismo para sancionar en caso de que haya anomalías en su interior (Ugalde, 2002:17).

Por otra parte, Sosa (2011) indica que la transparencia busca que producir información que luego sea utilizada por ciudadanos y por otras instituciones públicas o privadas, de tal forma que implica una disponibilidad, accesibilidad, visibilidad de la información producto del desempeño (Sosa, 2011: 19-37); de tal forma que democracia y transparencia empoderan al ciudadano y determinan que:

“Será aquella (la democracia del futuro) que sea capaz de poner a disposición de las personas el conocimiento e información que permita el ejercicio pleno de la ciudadanía. Donde está la información, está el poder. (...) será tal, siempre y cuando las personas fundamenten, ejerzan y potencien sus derechos ciudadanos a partir del acceso oportuno a la información relevante del quehacer estatal” (Emmerich, 2004: 80).

La transparencia ayuda a incrementar la eficacia de las organizaciones públicas al tiempo que elude el llevar a cabo actos de corrupción o colaboración para desviar los objetivos institucionales a particulares. El carácter público de la información en manos de las autoridades es condición indispensable para que el ejercicio del poder no tenga un uso incorrecto. De esta forma, el proceso de transparencia permite a las personas invocar el derecho de acceso a la información para poder tener el conocimiento acerca de lo que se está llevando a cabo por los gobernantes y evaluarlos, pues la ciudadanía requiere conocer y empoderarse en la exigibilidad de

la rendición de cuentas del destino de sus impuestos. Entonces, si la transparencia es especie de control democrático sobre el ejercicio del poder de los gobernantes, valdría la pena preguntarnos, ¿en México se cuentan con procesos consolidados que tengan como efecto transparentar la acción gubernamental?, ¿se ha logrado efectivamente la disposición proactiva de la información, aquella relevante y necesaria para que la ciudadanía ejerza su poder?, ¿cómo interactúa la transparencia con la rendición de cuentas?

1.2. Rendición de cuentas

El actuar gubernamental está sujeto a controles democráticos de transparencia y rendición de cuentas para evitar que las clases políticas lo conviertan en albergue de privilegios y en un sistema inaccesible de operación, porque de ser así, se dañaría la institucionalidad, la cual, a su vez está integrada por la constitucionalidad, la legalidad, el espíritu de lo público y la responsabilidad (Uvalle, 2007: 71). Los conceptos de transparencia y rendición de cuentas se inscriben no solo en el marco de la lucha contra la corrupción -entendida como la utilización del poder y los recursos públicos para beneficio personal o de grupo- (Emmerich, 2004: 71), sino también, en la búsqueda de una democracia más participativa, más efectiva y funcional, en la que exista responsabilidad política real por parte de las personas elegidas para gobernar o legislar (Emmerich, 2004: 68). Por tanto, los regímenes democrático-representativos se caracterizan también por considerar el concepto de rendición de cuentas como una forma específica de vínculo que las autoridades políticas establecen con la ciudadanía (Puente & Gutiérrez, 2014: 393).

Por su parte, Puente (2018), indica que la transparencia es la condición indispensable para la rendición de cuentas, al señalar que, en cuanto a lo que se delibera por los legisladores en el pleno, conocer lo que sucede al interior de las comisiones, los argumentos y posturas de los representantes y sus grupos parlamentarios, supone un mejoramiento continuo en la adopción de políticas (Puente, 2018: 84). Tal ejercicio permite evaluar si este proceso deliberativo es

llevado a cabo en interlocución con la ciudadanía, poniendo al alcance de esta última, toda la información generada durante el proceso.

La rendición de cuentas es una condición para un gobierno de régimen democrático que, de igual forma, requiere de la transparencia gubernamental para garantizarle a la ciudadanía el pleno ejercicio del derecho de acceso a la información. Rose-Ackerman (2005), menciona que:

“Una democracia que rinde cuentas significa, más que elecciones disputadas, la protección de los derechos individuales y la corrección de errores del pasado. Además, un Estado democrático debe operar de manera abierta y transparente y ejercer su criterio dentro de un marco de reglas que parezca justo y razonable a la ciudadanía. Los ciudadanos comunes y los grupos organizados deberían poder observar lo que hacen los actores del Estado dentro de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial” (Rose-Ackerman, 2005:11)”.

Y es aquí donde la herramienta institucional de la transparencia es una cualidad que los regímenes democráticos deben utilizar a fin de mejorar el control de sus acciones y rendir cuentas a la ciudadanía, menciona Emmerich (2004: 67), cuando el pueblo es soberano los asuntos públicos deben estar abiertos al escrutinio social y aquellos que los manejan deben rendir cuentas en forma oportuna y confiable. En este contexto Sosa (2011) señala las aportaciones de Schedler y Emmerich al enfatizar que “la transparencia y la rendición de cuentas se encuentran en el corazón de la teoría de la democracia y su desarrollo, a lo largo de los siglos, ha estado siempre vinculado con la idea de dotar a los gobernados de medios de control y vigilancia hacia lo que hacen los gobernantes” (Sosa, 2011: 20-21).

Coincidente con lo expuesto, Godínez (2019) establece que, en una democracia, hay dos elementos importantes: la transparencia y la rendición de cuentas. La transparencia es colocar la información en la vitrina pública y la rendición de cuentas es construir una explicación que interprete una realidad política para obtener buenos resultados, apegados a la legalidad; es una condición previa a la rendición de

cuentas y ambas son controles democráticos que pueden ayudar a generar un nuevo diseño institucional (Godínez, 2019: 97).

Para Arredondo & Ruiz (2012), la rendición de cuentas implica informar, explicar y justificar las acciones que llevan a cabo los servidores públicos en el cumplimiento de sus obligaciones y en el manejo de recursos, así como determinar las sanciones que se deriven de su ejercicio. La rendición de cuentas, un proceso político-administrativo cuyo rasgo general consiste en que los gobernantes asuman la responsabilidad y consecuencias de sus actos (Ochoa & Montes de Oca, 2004: 457) Schedler (2004) concibe, por un lado, la obligación de políticos y funcionarios de informar sobre sus decisiones y de justificarlas en público (*answerability*). Por otro, incluye la capacidad de sancionar a políticos y funcionarios en caso de que hayan violado sus deberes públicos (*enforcement*) (Schedler, 2004: 11).

Villanueva (2014), establece que la rendición de cuentas tiene dos aspectos. La primera, como la obligación de los políticos y funcionarios de informar sobre las decisiones que han realizado y las acciones que han ejecutado, para posteriormente justificarlas ante el público ciudadano; y la segunda, considera la posibilidad de sancionar a políticos y servidores públicos en caso de no haber cumplido con sus funciones y atribuciones o no haber observado la ley. (Villanueva, 2014: 28). En el caso de Rodríguez (2021), tres son los aspectos relevantes como el de información, justificación y sanción que convierten a la rendición de cuentas; en un concepto de términos afines, como la vigilancia, la auditoría, la fiscalización o la penalización, y todos con el fin de controlar el poder del Estado (Rodríguez, 2021: 93).

Según Naser & Ramírez (2013), la rendición de cuentas consiste en que existan normas, reglamentos y mecanismos que encuadren el actuar de las autoridades electas y servidores públicos en el ejercicio del poder público y el gasto de los recursos fiscales. La rendición de cuentas tiene como finalidad el evitar los abusos del ejercicio del poder por parte de los gobernantes. Entre esos abusos, podemos destacar los actos de corrupción, los cuales, pueden definirse como aquel problema

de individuos que contradicen valores o rompen reglas en provecho propio. Casar (2016) define a la corrupción como:

“El abuso de cualquier posición de poder, pública o privada, con el fin de generar un beneficio indebido a costa del desvío del criterio que debe orientar la conducta de un tomador de decisiones a cambio de una reapiensa no prevista en la ley” (Casar, 2016: 11).

Para combatir la corrupción, el Estado está obligado a proporcionar las condiciones en las que, por un lado, los sujetos obligados cumplan con el principio de máxima publicidad y, por otro, facilitar todos los medios disponibles para que cualquier persona pueda acceder, conocer y hacer uso de la información (Merino, 2018:13). Estas condiciones, son necesarias para establecer las bases de cooperación entre ciudadanos y autoridades en contra de las acciones de corrupción. Si bien, por una parte, la rendición de cuentas se refiere a la sanción de las prácticas negligentes o corruptas, también busca hacer frente en la aclaración de aquellos mandatos que se les otorgan a las oficinas públicas y los medios que se les son entregados para cumplir con ello.

La rendición de cuentas implica entonces, en palabras de Godínez (2019), un proceso proactivo que establece controles al Estado, que implica informar lo realizado, explicar las causas, motivos y circunstancias de lo ejecutado y planeado, y, por último, la recompensa o el castigo como consecuencia de los dos anteriores. (Godínez, 2019:97). A esto, complementa Rose-Ackerman (2005) al mencionar que ese control puede darse si la administración pública proporciona información, si permite presentar quejas y protege a la ciudadanía contra represalias (Rose-Ackerman, 2005:26), es decir, el control dependerá de la medida en que sea transparente la información y el actuar gubernamental.

Merino (2018) señala que la rendición de cuentas puede dividirse entre tres vertientes: información, justificación y castigo o compensación. En cada una de estas, pueden ser identificadas elementos como: la transparencia y el derecho de acceso a la información pública; la responsabilidad respecto de las acciones o

decisiones en el ejercicio de un encargo público; y las restricciones y condiciones que determinan el ejercicio de la representación política (Merino, 2018:14).

La corrupción como problema ha sido pensada como un complejo andamiaje institucional y normativo para modificar las prácticas y las conductas que hacen posible la apropiación privada e impune de los recursos públicos (Merino, 2018:14). De aquí, la importancia de ofrecer información sobre lo que se lleva a cabo por el gobierno, así como de garantizar que esa información sea auténtica para facilitarle su uso a la sociedad y con ello contribuir a sancionar todas aquellas prácticas indebidas. Desviar el crecimiento de las prácticas que pueden opacar la rendición de cuentas y disminuir la credibilidad de las instituciones, transitar a un mejor ejercicio de esta en las instituciones y nuestra legislación, comenta Sosa (2011) “la rendición de cuentas que se establece en algunas legislaciones latinoamericanas se convierte a menudo e ejercicio formal y sin consecuencias, en instancia para la autocomplacencia y la apología” (Sosa, 2011:118).

Por lo tanto, desde nuestra percepción, la rendición de cuentas conlleva evaluar el desempeño de lo “público”, dar seguimiento al cumplimiento de la gestión pública y finalmente, validar dicha actuación, y en caso de posible desviación de las funciones de las organizaciones públicas, solicitar la actuación de los órganos jurisdicciones competentes para su sanción.

Ahora bien, al interior de las administraciones públicas, la transparencia y la rendición de cuentas, son dos asuntos que condicionan y afectan, de manera positiva o negativa, sus procesos de trabajo y los resultados de la gestión pública. Lo anterior es debido a que, ambas connotaciones, inciden de cierta forma en las conductas y comportamientos de los empleados de gobierno, específicamente, en sus rutinas organizacionales - comportamientos que tienen los individuos al interior de una organización con base en la reglamentación de la misma para cumplir con sus objetivos-, las cuales, experimentan una transformación originada por factores subjetivos de índole ética, moral o valorativa, provocando así, el impulso por la

aplicación de la transparencia y rendición de cuentas en los comportamientos de los servidores públicos al interior de las administraciones públicas y en las acciones de gobierno.

A la par, los procedimientos y trámites gubernamentales se ven inmersos en un proceso de modificación por las cada vez más crecientes demandas y condiciones sociales que requieren visibilidad y seguimiento continuo, dando como resultado, que las administraciones públicas, sus respectivas unidades y sus organizaciones, se ubiquen en un contexto de disponibilidad permanente ante la sociedad. Por tal motivo, es indispensable que se involucren tanto sociedad como gobierno en la rendición de cuentas, pues, si la ciudadanía, mediante grupos organizados y medios de comunicación, entre otros, no analiza la información que muestran sus gobernantes, estos pueden actuar de manera impune, aunque la información sea accesible y disponible.

1.3. Derecho de acceso a la información

El derecho de acceso a la información está vinculado al derecho humano, jurídicamente establecido en tratados internacionales y en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, este proceso garantiza al ciudadano la libertad de información y de acceder a ella, siendo parte de un Estado democrático y a su vez, incide en reducir las resistencias internas sobre transparencia en los gobiernos. Los orígenes históricos del derecho de acceso a la información datan de 1766 con la *Freedom of Press and the Right of Access to Public Records Act* (Ley para la Libertad de Prensa y del Derecho de Acceso a las Actas Públicas) de Suecia y su principal impulsor Anders Chydenius (Ackerman & Sandoval, 2008: 10), posteriormente se observa la materialización del derecho de acceso a la información con base en los siguientes ordenamientos internacionales.

Tabla 1.- Fundamentos internacionales sobre derecho de información

Nombre	Artículo	Descripción
La Declaración Universal de Derechos Humanos ²	19	Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión.
La Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre ³	IV	Toda persona tiene derecho a la libertad de investigación, de opinión y de expresión y difusión del pensamiento por cualquier medio.
El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos ⁴	19 párrafo 2	Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.
La Convención Americana de Derechos Humanos ⁵ (Pacto de San José)	13 párrafo 1	Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.

Fuente: Elaboración propia.

En México, el artículo 6° de la CPEUM, establece que “El derecho a la información será garantizado por el Estado” y en su fracción V indica que “Los sujetos obligados deberán preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados y publicarán, a través de los medios electrónicos disponibles, la información completa y actualizada sobre el ejercicio de los recursos públicos y los indicadores que permitan rendir cuenta del cumplimiento de sus objetivos y de los resultados obtenidos”. Por lo tanto, los conceptos de transparencia, rendición de cuentas y acceso a la información son coincidentes y complementarios, además de estar insertos en el diseño constitucional.

² <https://www.un.org/es/about-us/universal-declaration-of-human-rights>

³ <http://www.oas.org/es/cidh/mandato/Basicos/declaracion>

⁴ <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/ccpr.aspx>

⁵ https://www.oas.org/dil/esp/tratados_b-32_convencion_americana_sobre_derechos_humanos.htm

En el caso de los actores involucrados en el derecho de acceso a la información, García (2002) identifica tres: Estado, medios de comunicación y los ciudadanos. El primero, está obligado a proporcionar a los gobernados información (veraz, objetiva y clara) como consecuencia de su actividad, es el sujeto obligado. Los segundos⁶, se encargan de recabar, investigar y difundir información (veraz, objetiva y clara), es el actor vinculante. Y, por último, los ciudadanos son titulares de una garantía individual denominada derecho a la información y como es el titular de esta puede y debe exigir su cumplimiento al Estado.

Sin lugar a duda, el derecho de acceso a la información es la garantía que tienen las personas de conocer, investigar o difundir, las ideas, opiniones, acontecimientos o cualquier tipo de información que es producida en el entorno público, por ello, cualquier persona puede ejercerlo, sin importar su edad, nacionalidad, sexo o condición socioeconómica. Por su parte, Peschard (2010) argumenta que el derecho de acceso a la información “es hacer visible y accesible para cualquier persona la operación de todas las funciones que realiza el Estado: el uso de recursos públicos, la toma de decisiones, el diseño de políticas públicas y la evaluación de su impacto” (Peschard, 2010:12). En el derecho a la información, concurren dos tipos de sujetos a saber: el sujeto activo, que es el titular del derecho a la información, es decir, los gobernados; y el sujeto pasivo, que es el responsable de hacerlo efectivo a partir de la solicitud formulada en los organismos públicos (Uvalle, 2007: 68). Debido a que la información en posesión de las autoridades tiene carácter público, por tanto, todos los órganos del Estado mexicano, en todos los niveles de gobierno, quedarán como sujetos obligados del derecho de acceso a la información (López-Ayllón, 2015: 22).

En México fue a raíz de la reforma política de 1977 que se oficializó al Estado como órgano garante de este derecho al incluir la frase final “el derecho a la información será garantizado por el Estado”, sin embargo, esta acción fue considerada como

⁶ En este caso, adicional a los medios de comunicación, las universidades y las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC's), son nuevos actores que se involucran en conocer la gestión gubernamental.

una garantía social, correlativo a la libertad de expresión. Si bien, para finales de los noventa, en México, la Suprema Corte de Justicia ya había reconocido el derecho de acceso a la información al vincularse con el “derecho a conocer la verdad”, exigiendo que las autoridades se abstuvieran de dar a la comunidad información manipulada, incompleta o falsa (Villanueva, E. 2003: 20). Con base a lo anterior, en el Diario Oficial de la Federación con fecha del 11 de junio de 2002, se promulga y publica la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, y se sientan las bases para la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública el 24 de diciembre de 2002.

Ambos acontecimientos estructuraron los elementos para la institucionalización de la obligación del Estado de rendir cuentas como de los mecanismos para la ciudadanía de pedirlos, para diversos autores esta transformación fortaleció la democracia. Según Sandoval (2013) hace tan solo una década, este país era paradigma mundial de ingeniería institucional para la rendición de cuentas. Ello incluía sofisticadas reformas constitucionales que auspiciaron la creación de modernos organismos reguladores y de fiscalización, leyes de acceso a la información de avanzada y, consecuentemente, un cierto empoderamiento ciudadano (Sandoval, 2013:104).

En efecto, el derecho de acceso a la información está fundamentado en los principios democráticos, la participación ciudadana, la conceptualización de libertad y el buen gobierno. Para la Organización de los Estados Americanos (OEA):

“El acceso a la información pública es una prerrogativa que permite a los ciudadanos conocer cualquier tipo de información generada por el Estado y su administración pública, estamos estableciendo como premisa que a través de este derecho los ciudadanos pueden ejercer su “ciudadanía” sustento básico de la democracia” (OEA, 2013: 4).

Aguilar, J. (2008) reflexiona que nadie puede diferir de la relevancia que tiene el acceso a la información pública como una condicionante para, por un lado, incrementar la calidad de los regímenes democráticos y, por otra parte, para

afianzar la capacidad del control ciudadano sobre el ejercicio del poder público (Aguilar, J. 2008: 10).

En síntesis, para terminar este apartado, la conexión existente entre la libertad de expresión, la participación ciudadana y el derecho de acceso a la información se convierte en un proceso de gran importancia, pues, solo en la medida en que la sociedad disponga de acceso a la información gubernamental es como se podría hablar de una sociedad plenamente informada y en posición de ejercer su derecho a participar democráticamente en los asuntos gubernamentales.

Si se vinculan efectivamente la transparencia, la rendición de cuentas y el derecho de acceso a la información, se generan diversos aspectos positivos para la ciudadanía. Con base en los elementos teóricos planteados, esos tres conceptos fortalecen la democracia y credibilidad de los ciudadanos hacia su gobierno; la transparencia ayuda en reducir la discrecionalidad de la gestión pública, la rendición de cuentas apoya en definir los mecanismos de control y sanción en caso de infringir la Ley por parte de los servidores públicos y el derecho de acceso a la información convierte al ciudadano en agente activo del conocimiento de lo público.

Por tanto, cuando el derecho de acceso a la información es ejercido en plenitud se genera un efecto positivo en las dimensiones políticas, económicas y de la administración pública. En lo referido a lo político, ocasiona que la sociedad se involucre, de manera más activa, en el quehacer gubernamental y no solo en los procesos de sufragio, sino en la exigencia de llamar a rendir cuentas a sus gobernantes por sus acciones implementadas, así como colaborar, en el proceso de diseño de las políticas públicas. En lo económico, en la medida en que la información sea más transparente, podrá generar un ambiente de inversión más fiable, de esta forma, los actores económicos tendrán mayor seguridad al momento de realizar una inversión, pues se tendrá el conocimiento para calcular dónde y cuándo hacerlo. Mientras que en lo que respecta a la administración pública, llevar a cabo acciones transparentes conducirá a una mejor toma de decisiones gubernamentales pues al tener mayor control en lo que realiza el gobierno, los

servidores públicos están obligados a manejarse con más responsabilidad en sus actividades, lo que ocasionaría también, el crecimiento de la confianza y legitimidad de la sociedad hacia con el gobierno.

Los tres apartados previos, se pueden esquematizar en lo siguiente:

Tabla 2.- Vinculación de conceptos en un Estado democrático

Concepto	Transparencia	Rendición de cuentas	Acceso a la información pública
Acciones	Divulgación Disposición Trazabilidad	Desempeño Seguimiento Actuación	Monitoreo Vigilancia Revisión
Objetivo	Optimizar la gestión pública	Actuación del servidor público	Analizar la información
Marco jurídico	Obligación del Estado	Responsabilidad de la organización y del servidor público.	Derecho ciudadano
Incidencia pública	Legitimidad	Gobernabilidad	Confianza

Fuente: Elaboración propia.

En síntesis, para analizar teóricamente las herramientas y mecanismos que componen la legalidad y legitimidad de un régimen democrático, es importante mencionar la discusión teórica de diversos estudiosos clásicos y contemporáneos, sobre todo en México, en temas de transparencia, rendición de cuentas y acceso a la información que permitan conocer la forma cómo se lleva a cabo la gestión pública en México.

1.4. Paradigma del Nuevo Institucionalismo

Existe una amplia discusión entre los teóricos institucionales para definir el nuevo modelo de instituciones que debe ser implementado en la redefinición de éstas; ninguno ha logrado explicar satisfactoriamente determinados procesos sociales clave del devenir de la sociedad. En la presente investigación, ante cambios en la lógica de gobernanza, transparencia, rendición de cuentas y acceso a la información; es fundamental explicar y comprender el necesario papel del Estado en la evolución constante de los derechos humanos, y ante su “supraposición” de

las demandas ciudadanas y la merma en la capacidad de acción de las instituciones. Es así como, dentro del paradigma del institucionalismo, se establecen tres corrientes de pensamiento: el conductismo (*behavioralism*), la teoría de la elección racional (*rational choice theory*) y el nuevo institucionalismo (*new institutionalism*). (Torres, 2015: 119; De la Hoz, 2016: 108).

En la primera, se observa al individuo como un actor racional, donde las instituciones son trascendentes debido a que influyen en la manera de cómo los individuos y la sociedad en general se moldean. Eslava, A., Orozco, H., & Valencia, G. (2011) describen que “la metodología conductista se basaba en realizar observación directa de la conducta individual, lo que provoca que March y Olsen (1984: 735) caractericen este enfoque como: 1) reduccionista, al restringir la explicación de fenómenos políticos a individuos atomizados, minimizando la importancia de las organizaciones y las instituciones en la conducta; 2) egoísta, al ver las acciones como producto de calcular el interés propio sin considerar las obligaciones o los deberes” (Eslava, A., Orozco, H., & Valencia, G., 2011: 8). Asimismo, señalan que “los conductistas argumentaban que, para entender la política y explicar los resultados, los análisis no deberían enfocarse en los atributos formales de las instituciones gubernamentales, sino en la distribución informal del poder, en las actitudes y en el comportamiento político” (Eslava, A., Orozco, H., & Valencia, G., 2011:9).

Para la teoría de la *elección racional*, Hall, P. & Taylor, R. C. R. (1996) indican que ésta teoría desarrolló herramientas analíticas de la nueva economía de la organización, enfatizando y evaluando la importancia de los derechos de propiedad, la búsqueda de rentas y los costos de transacción para el funcionamiento y desarrollo de instituciones; además, postulan que los actores relevantes tienen un conjunto fijo de preferencias (Hall, P. & Taylor, R. C. R., 1996: 943); adicionalmente, Torres (2015) expone que dicha teoría considera al individuo como la unidad básica de análisis y, por el otro, elabora deducciones a partir del supuesto de que todo

individuo es un actor racional, esto es, un eficiente maximizador de utilidad. (Torres, 2015: 119).

En el *nuevo institucionalismo* (NI), Hodgson (2007) menciona que el foco de interés de la economía institucional y evolutiva se encuentra en la teoría de la empresa y el desarrollo del capitalismo como sistema económico complejo (Hodgson, 2007: 10). El NI considera a las instituciones como actores independientes y autónomos, capaces de perseguir sus propios objetivos y al hacerlo, afectan a la sociedad. Frente a la visión de la acción colectiva como la agregación de decisiones individuales calculadas, el NI argumentó que los individuos no actúan en el vacío sino dentro de contextos institucionales, los cuales moldean sus preferencias (Torres, 2015: 120).

Hodgson (2006) establece que los neoinstitucionalistas económicos vieron a las instituciones como arreglos sociales que permitían que las transacciones (de todo tipo) fueran más rápidas, más claras, mutuamente aceptadas y de larga duración; expone que la teoría económica se debe disminuir la visión del actor racional por uno más deliberativo con un sistema de reglas socialmente incrustadas. Sánchez (2005) argumenta que “las organizaciones desarrollan características institucionales que las diferencian a unas de otras. Estas características son el factor más importante por considerar para entender el comportamiento de los agentes. En consecuencia, el objetivo de este movimiento es analizar los procesos por los cuales las instituciones desarrollan sus características particulares y describir las formas en que estas características influyen en el comportamiento de los miembros de la institución” (Sánchez, 2005: 6). Que, sin lugar a duda, la visión de la Ciencia Económica sigue adecuándose al cambio de instituciones, a la participación del Estado y su función esencial, que es la atención de las necesidades sociales y la forma en cómo se toma en cuenta la participación social, situación que para la Ciencia Política y Políticas Públicas se denomina Gobernanza.

Desde el campo de las Políticas Públicas, Magaña R. & Vargas G. (2008) plantea que derivado de la globalidad económica y la crisis de deuda ha obligado a la

creación de una nueva forma de participación y regulación del Estado, a la que denomina como *nueva institucionalidad del desarrollo*, a la cual definen como “conjunto de nuevas reglas de comportamiento económico y social que cada país construye conforme a sus circunstancias históricas y condiciones específicas en la relación de fuerzas sociales y políticas” (Magaña R. & Vargas G., 2008:167). Posicionan la importancia de establecer esos puentes en la política económica y la social, nos indica que “entre la política económica y la política social existe una articulación estructural que las hace independientes (...) en consecuencia la necesidad de coordinar la política social con la política económica no implica desconocer la especificidad de la política y, en este sentido, una autonomía relativa en su dinámica de comportamiento y sus determinantes específicos” (Magaña R. & Vargas G., 2008: 170, 173).

Nuestro trabajo de la presente investigación radica en la importancia de abonar desde el Nuevo Institucionalismo Económico, componentes para el fortalecimiento de la gestión gubernamental en México. El modelo institucional con el que contamos posee aún particularidades de la teoría de la racionalidad económica de las instituciones, y en cierta medida desde el plano individual de los servidores públicos permea una actitud con especificidades del conductismo. En ese contexto, estamos en terreno fértil, existe un rediseño en el campo teórico en el estudio de las instituciones, una adecuación del modelo de gestión pública mexicano hacia la NGP que van de la mano con una transformación de derechos humanos sustentados en principios de transparencia, rendición de cuentas, acceso a la información, gobernanza; y que, implementados de forma correcta, se obtendrán grandes beneficios hacia el sistema democrático.

Por lo tanto, se asume el concepto de instituciones que proporciona North (1990):

“Las instituciones son las reglas del juego en una sociedad o, más formalmente, los constreñimientos u obligaciones creados por los (seres) humanos que le dan forma a la interacción humana; en consecuencia, éstas estructuran los alicientes en el intercambio humano, ya sea político, social o económico. El cambio institucional delinea la forma en la que la sociedad

evoluciona en el tiempo y es, a la vez, la clave para entender el cambio histórico” (North, 1990: 13).

Por lo tanto, el NI nos permite analizar los cambios en las organizaciones públicas en función de las reglas que se han definido, cuya incidencia en el individuo son vitales para transformar al interior y al exterior dichas estructuras, de tal forma que el paradigma NI permite relacionar con los conceptos de política pública, gobernanza y Nueva Gerencia Pública (NGP).

1.5. *Política Pública, Gobernanza y Nueva Gerencia Pública*

A mediados de siglo pasado, el estudio de las políticas públicas comenzó a destacar por su incidencia en la resolución de problemas públicos. La disciplina de las políticas públicas tiene su punto de vinculación en la institucionalidad, es decir en la formulación, planeación y diseño de normas y reglamentos que los actores involucrados deben de seguir para cumplir con los objetivos y fines establecidos. El iniciador del concepto de políticas públicas fue Harold Laswell, el cual se refería a las ciencias de políticas como “disciplinas que se ocupan de explicar los procesos de elaboración y ejecución de las políticas (...) con base científica, interdisciplinaria y al servicio de gobiernos democráticos” (Cardozo, 2006: 28). Laswell puso énfasis en el proceso de toma de decisiones, dotándolo de racionalidad e inteligencia en el diseño de estrategias.

Una política pública para González, M. (2005), implica el establecimiento de una o más estrategias orientadas a la resolución de problemas públicos, así como a la obtención de mayores niveles de bienestar social resultantes de procesos decisionales tomados a través de la coparticipación de gobierno y sociedad civil, en donde se establecen medios, agentes y fines de las acciones a seguir para la obtención de los objetivos señalados (González, M. 2005: 110). Merino (2013) define una política pública como una intervención deliberada del Estado para corregir o modificar una situación social o económica que ha sido reconocida como problema público, en un entorno determinado y en un horizonte específico de

tiempo. (Merino, 2013: 11). Por su parte Lahera (2004), establece que las políticas públicas son cursos de acción y flujos de información relacionados con un objetivo público definido de forma democrática; los que son desarrollados por el sector público y, frecuentemente, con la participación de la comunidad y el sector privado (Lahera, 2004: 16). En el caso de Cardozo (2006), las políticas públicas pueden definirse como un conjunto de decisiones, acciones u omisiones, asumidas fundamentalmente por los gobiernos, mismas que se traducen, en un lugar y periodo determinado, la respuesta preponderante del mismo frente a los problemas públicos vividos por la sociedad civil (Cardozo, 2006: 25-26). Con base en las definiciones anteriores, la política pública tiene un componente institucional basado en los fines de la organización, orientada en una decisión encaminada con un conjunto de acciones para obtener o producir determinados resultados.

Adicionalmente a lo planteado, Aguilar, L. (2007) sostiene que el gobierno es un agente legítimo y necesario de dirección de la sociedad, sin embargo, es insuficiente para definir por sí mismo el interés social dada la complejidad de desafíos que la sociedad enfrenta cotidianamente, por lo que su capacidad de respuesta es limitada en cómo afrontar los problemas públicos, por lo que hace necesario nuevas formas sinérgicas de deliberación, interacción y asociación público-privada, para incrementar la claridad, capacidad y eficacia directiva de una sociedad. Estas nuevas formas de interacción de los actores se denomina gobernanza.

El concepto de gobernanza “traspasa” la frontera entre lo social y lo político (entre el Estado, el mercado y lo político) dada sus complejidades, diversidades y dinamismos (Kooiman, 2005) siendo un proceso no lineal ni necesariamente acumulativo. El concepto utilizado por aquellos que observan la activa participación ciudadana (Canto, 2008), y por otros que identifican nuevas relaciones de intercambio y organización (Vergara, 1993). Esta diversidad se encuentra también en otros espacios académicos a nivel internacional, lo que permite crecer el núcleo teórico de la gobernanza. Como lo establece Porras (2016), la estrategia habitual de estos casos (gobernanza) ha sido la de argumentar que estos términos no son,

ni han aspirado a ser, términos unívocos, sino que siempre se han comportado como “términos paraguas”.

Kooiman (2005) establece la existencia de una “gobernanza social” donde las redes y sus interacciones hacia arriba (jerarquías) y elementos externos (mercado como agente) son los que explican los procesos de gobierno y los procesos de política pública. La nueva gobernanza, de acuerdo con Peters & Pierre (2005), no significa el fin o el declive del Estado, sino su transformación y adaptación a la sociedad en la que actualmente se encuentra inserto.

Con base a lo expuesto, el concepto de gobernanza involucra la colaboración y participación activa de actores sociales, es decir, el término implica temas relacionados con gobierno, las redes, la participación ciudadana, la interacción sociedad-gobierno y los procesos de democratización. Con esta propuesta, se podría asumir en el aumento del número de actores (académicos, centros de investigación, organizaciones de la sociedad civil, empresas socialmente responsables, instituciones de educación superior, por decir algunos) con capacidades y atributos para involucrarse en los procesos de política pública, así como incidir en la agenda, elaborar su diseño, participar en la implementación, colaborar en la evaluación y corroborar los resultados de la gestión pública; y el gobierno como un elemento del todo es una parte de la red, coexiste y se complementa con las conexiones entre actores y organizaciones.

Por consiguiente, existe un relación dinámica y complementaria entre política pública y gobernanza, para estructurar procesos de acción pública con miras a resolver problemáticas sociales, con la característica de estar condicionados por la relación activa de actores (individuales y colectivos), siendo esta interacción social la que genera diversos grados de institucionalización materializados en la gestión pública. En México, la gestión pública a nivel federal está estructurada por diferentes organizaciones públicas, distintos niveles de gobierno, lineamientos jurídicos definidos e institucionalización de procesos y alcance de resultados, por decir

algunos. Teniendo en cuenta lo anterior, el concepto de Nueva Gerencia Pública (NGP) se vincula fuertemente con política pública y gobernanza.

Moore (1998) resalta la importancia de la NGP en la función de los directivos públicos y clarifica que el fin de su actuar debe llevar a la creación de valor público. Con base en tres ámbitos de gestión: la definición de valor público de su desenvolvimiento, la gestión política y la gestión operativa que van de la mano de la primera. Lo público, como valor, se ubica en los deseos y las percepciones de los ciudadanos, en un imaginario subjetivo, y al crearlo, se atienden las demandas de aquellos, por lo tanto, la satisfacción ciudadana, es una de las mejores formas de medir la creación de valor público. La gestión política le brindará legitimidad en su acción, siempre y cuando considere elementos como la negociación, el entorno político, el liderazgo social, entre otras variables externas que inciden en el resultado esperado; por gestión operativa, se refiere a los elementos al interior de la organización y que también potencian o minimizan la creación de valor público, como el diseño de los productos, en este caso, el diseño de las políticas, los procesos de producción relacionados directamente con los servidores públicos adscritos al área de toma de decisiones, y los sistemas administrativos; sistemas operativos o Tecnologías de Información y Comunicación, TIC's.

En esta misma propuesta, Osborne & Gaebler (1995), en su libro *La reinención del gobierno*, conciben la situación como un proceso de mirar con otros ojos al gobierno, en distintas características; en primer lugar, considera que este es la acción colectiva para resolver las problemáticas sociales; en segundo, el gobierno debe ser eficaz, por tanto los resultados hacia la sociedad serán eficaces, estar a la altura de dar respuesta efectiva; tercero, el problema de la burocracia no reside en los elementos, que son servidores públicos, sino en los sistemas en los cuales trabaja la burocracia no permiten la creatividad y la innovación, los cambios en los sistemas permiten potenciar la capacidad de servicio al público; cuarto, se debe reinventar al gobierno con nuevas estrategias que permitan incrementar sus propias fortalezas,

un gobierno empresarial que favorezca maximizar la eficacia y la productividad, primordialmente en sus resultados concretos.

De acuerdo con Schröder (s.f.) la NGP no posee una teoría propia y se basa fundamentalmente en experiencias empíricas adquiridas por los intentos de lograr una administración pública más eficiente y efectiva; la NGP es el sistema de control de la administración pública, de manejo descentralizado que aplica innovadores instrumentos de gestión como lo son; el *controlling*, que consiste en proporcionar la información para poder dirigir un proceso; el *benchmarking*, la comparación entre el rendimiento y el costo y, *lean management*, identificada como la gestión esbelta con un enfoque en la efectividad, eficiencia y calidad del cumplimiento de tareas. Principalmente desarrolla dos estrategias: *gestión contractual* y *controlling*, la primera comprendida como la dirección de la administración con base en objetivos acordados, que abarca desde la definición de éstos hasta el control de su cumplimiento, y la segunda, como un concepto integral, una gestión rentable y efectiva de la administración mediante el cumplimiento de metas preestablecidas. Ambas estrategias buscan que, a cambio de sus contribuciones, el “cliente” exija el suministro de un cierto número de servicios de calidad. Por lo tanto, la NGP opera indispensablemente en la eficiencia y efectividad dentro del servicio público y a partir de ahí nace la importancia de gestión por resultados e implementación de políticas públicas, complementando el vínculo entre transparencia gubernamental y gasto público, es este sentido “La organización sigue la estrategia y no la estrategia la organización”.

En la misma dirección, Oyarce (s.f.) basa su propuesta en la eficacia y eficiencia de su gestión de la gerencia pública, y no solo al cumplimiento del ordenamiento jurídico, busca mejorar la capacidad, la productividad del gobierno, propone separar el diseño de políticas públicas de su implementación, lograr metas y resultados transparentes, y por último dar la suficiente flexibilidad a los administradores del gobierno para determinar cómo alcanzar estas metas, de esta manera el movimiento de la reforma se concentra en herramientas administrativas tipo sector

privado, donde la principal preocupación radica en la mejora de la gestión y productividad. En efecto, la NGP busca la generación de valor público, a través de servicios como; educativo, salud, vivienda e infraestructura, por mencionar algunos, y la ejecución de programas y proyectos mediante el establecimiento de procesos y resultados, las relaciones que se dan al interior para llegar a ese valor público.

Fortaleciendo lo expuesto, Barzelay (2003) establece que la NGP debe versar en la pregunta general sobre ¿qué hacer?, se refiere a cómo estructurar, administrar y supervisar las oficinas gubernamentales y al sector público como un todo, este autor establece cuatro corrientes analíticas para entender el desarrollo de la NGP. Por un lado, la filosofía pública de gobierno es seleccionar e implementar maneras particulares de llevar a cabo la administración pública, por un gobierno bueno y responsable, con el objetivo de lograr las aspiraciones insatisfechas del público⁷. Otra vertiente es la del liderazgo ejecutivo, donde la función de los administradores públicos es su papel como participantes de los procesos de elaboración de políticas. En este contexto, parte de la atención se ha centrado en la responsabilidad del ejecutivo en la preparación del futuro, es decir, fomentar y consolidar la visión estratégica de un conjunto de temas en torno de la responsabilidad del administrador público cuando explotan por completo las oportunidades de crear valor público; por otro lado, la gestión de las operaciones, prioriza principalmente mejorar las cadenas de valor mediante las cuales las oficinas y los contratistas llevan a cabo los programas dedicados a lograr los objetivos de las políticas públicas. Adicional, las políticas de gestión pública son reglas y rutinas institucionales con una amplia jurisdicción para conducir, motivar y evaluar los programas y las dependencias del sector público. Estas pueden clasificarse analíticamente en cinco áreas: proceso de planeación del gasto y administración financiera; servicio civil y relaciones laborales; compras; organización y métodos; y auditoría y evaluación.

⁷ Para el autor, detrás de esta suposición se encuentra la idea de que un buen gobierno conlleva el proceso de ajustar los productos deseados a las interpretaciones constantes de políticas públicas políticamente aceptables y sustantivamente deseables, por un lado, y la entrega de productos de una manera cada vez más efectiva y eficiente, por el otro.

Para Garduño (2017) las aportaciones principales de la NGP son las propuestas prospectivas que permitan anticipar situaciones a futuro y enfrentarlas desde el presente a través de las preventivas. Por ende, la función pública toma los “instrumentos” de la NGP para transformar y consolidar sus actos, incorporando conceptos y herramientas para fomentar la eficacia, eficiencia, calidad, gestión, organización y evaluación, entre muchos más para reformar administrativamente al Estado, con el objetivo de estar en condiciones para enfrentar los desafíos a nivel nacional e internacional. Esta propuesta, tiene un vínculo con la “buena gobernanza” del Banco Mundial, en la cual asigna demasiada importancia a la reducción del Estado y a la austeridad fiscal. En ese sentido, la gobernanza, busca satisfacer las necesidades de ciudadanos-clientes, mediante políticas públicas orientadas bajo los criterios ya enunciados con antelación; de eficiencia y eficacia.

En seguimiento a lo anteriormente expuesto, enmendar el quehacer gubernamental ha sido un tema recurrente tanto en la disciplina académica de la administración pública como en la vida profesional de los administradores públicos, en consonancia con este argumento, Mendoza (2008) indica que la función pública toma los instrumentos de la NGP para transformar y consolidar sus actos, incorporando conceptos y herramientas para fomentar la eficacia, eficiencia, calidad, gestión, organización y evaluación, entre muchos más para reformar administrativamente al Estado, con el objetivo de estar en condiciones para enfrentar los desafíos a nivel nacional e internacional (Mendoza, 2008: 406). Los términos específicos han variado a lo largo del tiempo: eficiencia, productividad, economía, calidad, efectividad, etc. Sin embargo, menciona Dussauge (2016), la preocupación por hallar los mecanismos más adecuados para medir los trabajos de las organizaciones y dirigir las conductas de los servidores públicos hacia el logro de “resultados” ha sido una constante desde la administración pública clásica hasta la reciente NGP.

Martinelli (2005) menciona que sí hay espacios donde potenciar un nexo con y hacia lo público. La participación social, es importante para establecer mecanismos

preventivos, correctivos y sancionadores de la desviación de la norma; el control social es control político a partir de que lo público es propiedad colectiva, sujeta a resguardo y protección. La categorización de lo público se conjuga con una conciencia social vigilante y responsable, informada e intransigente con el culto privatizante. Cuando una política social carece de elementos participativos es básicamente contenedora, tendiente a neutralizar la autonomización del sujeto; ausente la conciencia política, se transita entre el extravío y la anomia sociales (Martinelli, 2005:182).

En ese sentido Mendoza (2005), plantea que es indispensable resignificar y redefinir lo público de las políticas en cuanto estrategias de acción y decisión, ahora a partir de la sociedad misma; privilegiar el interés social y colectivo a través de la participación social y ciudadana en el proceso; y resignificar lo público ante el desgaste de las políticas estatales en materia económica y social de corte neoliberal. La reformulación de las políticas con énfasis en lo social y colectivo se dará solo a partir de la sociedad misma, lo cual, a su vez, permitirá redefinir el espacio estatal en espacio público. Es evidente la necesidad de un cambio sustancial en la forma de la elaboración, instrumentación y evaluación de las políticas públicas que trascienda los intereses de lo estatal y gubernamental en un marco relacional diferente entre Estado y sociedad, entre gobernantes y gobernados. En concreto, de lo que se trata es de pensar y construir lo público de las políticas desde lo social y colectivo, como un contrapeso a los principios del mercado y lo estatal. Conducirnos como ciudadanos a una transformación ética, gubernamental y social (Mendoza, 2005: 13).

1.6. *Gestión para Resultados y Sistema de Evaluación de Desempeño*

Como parte de la creación de diversos instrumentos y mecanismos para dar seguimiento, medios de control, administrar los riesgos y potenciar el desempeño institucional, entre muchos otros, dentro de las organizaciones públicas, la NGP trajo consigo un modelo que exigiera el óptimo cumplimiento de sus resultados,

denominada: la Gestión para Resultados (GpR), la cual se define de la siguiente forma:

“La gestión orientada a la consecución de resultados significa administrar e implementar la ayuda con vistas a los resultados deseados y utilizar la información para mejorar la toma de decisiones” (OCDE, 2005: 11).

Para González, A. (2013) la GpR solo es realizable a partir de una concepción comprehensiva e integral del sector público, que tome en cuenta todo el ciclo de gestión, y la interacción entre los distintos componentes y actores que contribuyen a la generación de valor público. Esto suele implicar modificaciones a los marcos legales e institucionales para fortalecer y alinear los distintos componentes del ciclo de gestión: nuevas estructuras organizacionales que sustenten dichos cambios; capacitación permanente a los funcionarios públicos; previsiones de transparencia y de rendición de cuentas; y espacios de diálogo con la sociedad civil. Es preciso que estos últimos sustenten la legitimidad y la permanencia de los cambios (González, A. 2013: 15).

Dussage (2016), argumenta que la GpR consiste en mejorar las capacidades analíticas y técnicas del personal; depurar/construir bases de datos y fuentes de información; (re)organizar los esquemas internos de gestión y comunicación; y realinear el desempeño institucional hacia los resultados que son importantes para la sociedad Dussage (2016: 37). En el caso de García & García (2010), la GpR es una estrategia de gestión que orienta la acción de los actores públicos del desarrollo para generar el mayor valor público posible a través del uso de instrumentos de gestión que, en forma colectiva, coordinada y complementaria, deben implementar las instituciones públicas para generar los cambios sociales con equidad y en forma sostenible en beneficio de la población de un país (García & García, 2010: 7).

Esta renovación de la capacidad administrativa del gobierno significa entonces: tener finanzas públicas sanas, eficiencia económica, dirección estratégica, dirección de la calidad, dirección del conocimiento y la profesionalización del servicio público (Villalobos, 2013: 39). Y para evaluar la GpR, se elaboran los Sistemas de

Evaluación del Desempeño (SED) como una propuesta de ordenación y sistematización muy importante ante la dificultad y complejidad de la acción gubernamental, dado que con ellos se busca construir un compromiso técnico creíble para asegurar a las sociedades que sus gobiernos pueden definir y con fines específicos y en forma transparente (Arellano, Lepore, Zamudio & Blanco, 2012:18).

En suma, la GpR por medio de la SED, busca incrementar el valor público de la gestión al interior de las organizaciones públicas, y que éstas cumplan sus objetivos institucionales con instrumentos de planeación, gestión, control interno, administración de riesgos; para mejorar la calidad de los servicios públicos, por ende, en la calidad de vida de la población. Haciendo la acotación que es un conjunto de instrumentos muy útiles pero limitados, que ayudan a construir aproximaciones imperfectas de las relaciones causales de la acción gubernamental (Arellano, Lepore, Zamudio & Blanco, 2012:18).

En lo que respecta al SED, existe un marco jurídico que formaliza la ejecución interior de las dependencias de la APF, así como su similar normativo en el caso de órganos autónomos y poderes de la unión. Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) define al SED, en su artículo primero, como:

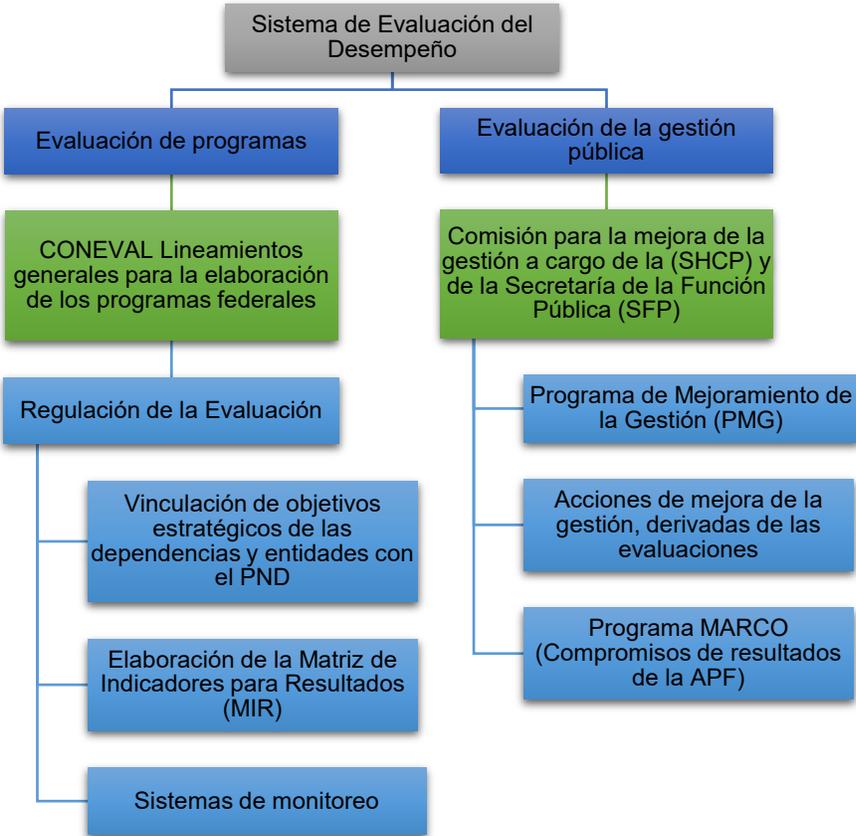
“[...] el conjunto de elementos metodológicos que permiten realizar una valoración objetiva del desempeño de los programas, bajo los principios de verificación del grado de cumplimiento de metas y objetivos, con base en indicadores estratégicos y de gestión que permitan conocer el impacto social de los programas y de los proyectos [...]” (LFPRH, vigente).

Este mecanismo, se basa en indicadores estratégicos y de gestión de gobierno para que, a partir de los resultados, se tomen las decisiones en materia de presupuesto (Villalobos, 2013: 119). El SED, para el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), es el conjunto de elementos de información que permiten valorar y mejorar de manera continua el desempeño de las políticas y de los programas presupuestarios, así como para determinar el

impacto que los recursos públicos tienen sobre el bienestar de la población (CONEVAL, en línea). Con base en lo anterior, comienza a percibirse de mejor forma, cómo es que busca mejorar a la NGP, mediante la GpR, con el fin de promover un ejercicio más eficiente y eficaz del gasto, una efectiva rendición de cuentas, así como equilibrar el gasto en actividades administrativas y de apoyo sin afectar al cumplimiento de los programas.

En estas evaluaciones, se deben agregar al análisis del desempeño los insumos, actividades o procesos que hacen posible el logro de los resultados. El SED implica entonces, una nueva dinámica que refuerza el vínculo entre el proceso presupuestario con las actividades de planeación, así como con la ejecución y evaluación de políticas, programas e instituciones públicas (Villalobos, 2013:119).

Figura 1.- Elementos del Sistema de Evaluación del Desempeño



Fuente: Elaboración propia con base en Villalobos (2013: 123).

Por lo tanto, el SED se presenta como la herramienta que permite el seguimiento y medición objetivo de la acción pública orientada a fines específicos claramente predefinidos (Arellano, Lepore, Zamudio & Blanco, 2012: 209). De tal suerte que en la evaluación de políticas y de programas se busca identificar el efecto final de la intervención gubernamental producto de sus acciones. En el ámbito de los programas públicos, lo que más se observa es la aplicación de metodologías basadas en el marco lógico, árbol de problemas y planificación por objetivos (Bonney, J. & Armijo, M., 2005 :15). Es importante señalar que las organizaciones públicas tienen considerado en sus organigramas, áreas destinadas a la evaluación del desempeño; por lo que se actualiza la operación de la NGP, con su vertiente de GpR y aplicando el SED.

Tabla 3.- Diversas áreas de organizaciones públicas sobre el Sistema de Evaluación del Desempeño

Organización pública	Denominación del área	Nivel	Fundamento jurídico.
Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP)	Unidad de Evaluación del Desempeño	Titular de Unidad	Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público
Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI)	Planeación y Desempeño Institucional	Dirección General	Manual de Organización del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.
Secretaría de la Función Pública (SFP)	Control, Evaluación y Mejora de la Gestión Pública:	Titular de Unidad	Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública.
Auditoría Superior de la Federación (ASF)	Auditoría Especial de Desempeño	Titular de Unidad	Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación
Secretaría de Educación Pública (SEP)	Planeación, Programación y Estadística Educativa	Dirección General	Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública.
Secretaría de Bienestar (SB)	De Planeación y Evaluación de Programas para el Desarrollo	Titular de Unidad	Reglamento Interior de la Secretaría Bienestar.
Secretaría de Salud (SS)	Evaluación del Desempeño	Dirección General	Reglamento Interior de la Secretaría de Salud.

Fuente: Elaboración propia.

1.7. Gasto público como objetivo social

El concepto de Estado nos remite en primer lugar, a explicar cómo se crean las relaciones del poder público, así como entre gobernantes y gobernados, asimismo, define las competencias de cada organización pública con la finalidad de garantizar los derechos y obligaciones del conjunto social en un ámbito de lo público. Derivado del creciente interés de los ciudadanos por conocer la cantidad y calidad de los bienes y servicios públicos ofrecidos por el gobierno en turno, mismos que se financian mediante el pago de sus impuestos; los individuos necesitan conocer el destino de los ingresos públicos como una exigencia social que permita, por un lado, analizar la satisfacción de la población, y por otro la utilización correcta del gasto público.

Ibarra (2009) postula que el gasto público, es una cantidad determinada de recursos financieros, materiales y humanos que el sector público representado por el gobierno utiliza para el cumplimiento de sus funciones, principalmente satisfacer los servicios públicos de la sociedad. Además, es un instrumento importante de la política económica capaz de influir en los niveles de consumo, inversión, empleo, etc., por lo que el gasto público es considerado una devolución a la población de algunos recursos económicos que el gobierno captó vía ingresos públicos obtenidos por su sistema tributario (Ibarra, 2009: 68).

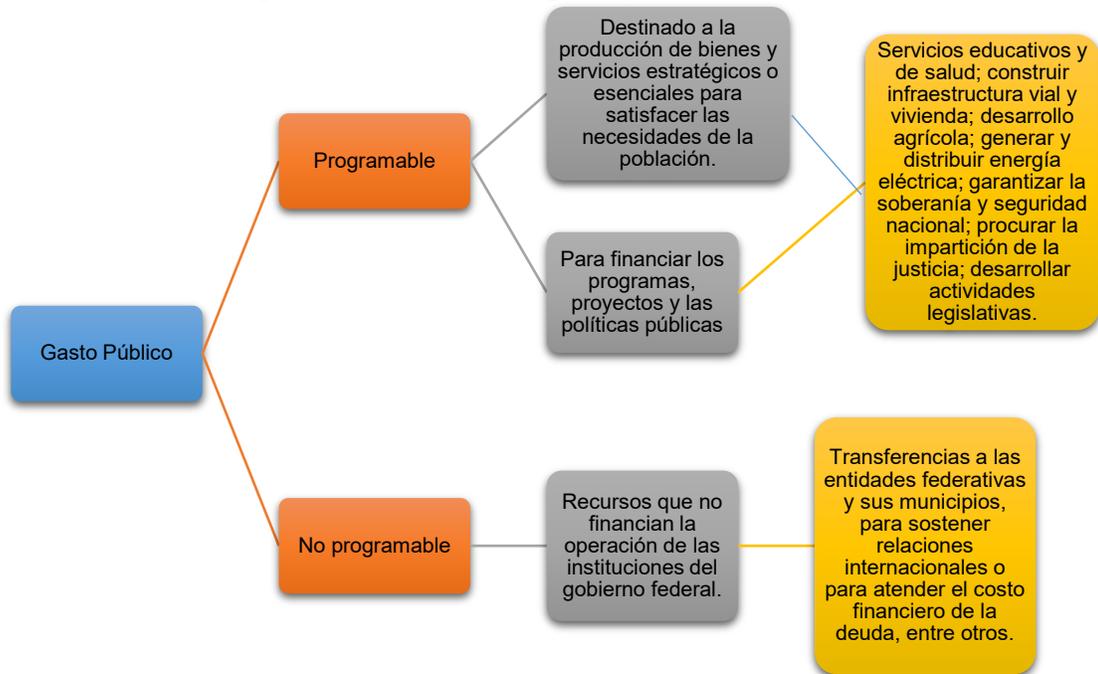
En consonancia con lo anterior, Hall (2010) establece que el gasto público realiza una función decisiva en la inversión en infraestructura, es una forma más eficiente de producir muchos servicios, la redistribución de los ingresos aumenta la demanda del consumidor, los servicios públicos son un mecanismo colectivo eficiente de seguro a largo plazo y, por último, la estabilidad social y económica produce beneficios generalizados (Hall, 2010: 13).

Desde el análisis económico, la importancia del efecto del gasto público en la economía nacional ha sido relevante, principalmente sobre el crecimiento

económico, Salazar (2020) concluye, mediante un modelo dinámico autorregresivo, el impacto positivo y estadísticamente significativo del gasto público total y por componentes (el gasto corriente y el gasto de capital) sobre la actividad económica en México durante el periodo 1995-2018, siendo superior en impacto, el consumo público a la formación de capital público; además argumenta que el bajo nivel de gasto público está condicionado por la debilidad en la recaudación tributaria y la alta dependencia sobre los ingresos sobre hidrocarburos, de las finanzas públicas y establece que, contrario a las posturas ortodoxas económicas, el gasto corriente también impacta la actividad económica de largo plazo por la vía de impulsos a la demanda (Salazar, 2020:64-68). A lo expuesto, la OCDE (2008) sintetiza que el gasto público, no solo puede servir de motor del crecimiento, sino contribuir también a otros objetivos del desarrollo económico y social, como combatir la pobreza, evitar la exclusión social y generar una mayor igualdad de oportunidades. Tiene un impacto positivo en obstáculos para el desarrollo como son la reducción de la pobreza, la desigualdad y la exclusión. En el caso de los ingresos públicos, al recaudar de manera eficiente y sostenible, se obtienen los fondos necesarios para proporcionar esos bienes y servicios básicos (OCDE, 2008:1-2).

En México, el gasto público es el monto total del presupuesto que la federación ejerce y tiene la tarea de distribuir correctamente los recursos disponibles para que el Estado realice su función de satisfacer las necesidades de la sociedad. Dado que los recursos con los que cuenta el gobierno son finitos, tiene la obligación de distribuir la riqueza de manera equitativa y con base en prioridades y magnitudes de ingresos y egresos. Los ingresos públicos son, como su nombre lo indica, aquel dinero que recibe el Estado para satisfacer las necesidades de la sociedad. En términos económicos es todo aquel recurso de que se dispone para administrar la función que socialmente le es encomendada. Sirve para financiar los objetivos planteados anualmente, es decir, el egreso público, o, dicho de otra manera, el gasto público. Se divide en dos grandes rubros que a continuación se presentan:

Figura 2.- Estructura del gasto público en México



Fuente: Elaborado con base en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP, 2020).

En el ejercicio del gasto público se requiere de visibilidad y seguimiento continuo, es necesario que se involucren los actores sociales en la rendición de cuentas para saber: ¿Quién lo gasta?, ¿para qué se gasta?, y ¿en qué se gasta? los recursos asignados, con el objetivo de lograr una mayor transparencia y facilitar el seguimiento de la gestión pública. Con base en esa necesidad, es importante la participación de la ciudadanía, a través de la representación de grupos organizados, medios de comunicación o mecanismos de contraloría social, por mencionar algunos de los mecanismos de rendición de cuentas, con el fin de fomentar una suerte de sinergia en el actuar gubernamental, respecto a todo acto de servicio público puede ser vigilado y supervisado. En efecto, a mayor participación, menores incentivos de desvío del fin administrativo del gobierno, aunado a un amor acceso a la información pública.

En el estudio titulado “Informe sobre la calidad de la información en las cuentas públicas en México” realizado en 2009, se menciona que la herramienta fiscal en la que registran detalladamente los ingresos y egresos que obtiene el Estado se llama “Sistema de Contabilidad Gubernamental” (SCG), el cual, debe producir datos

confiables, relevantes, completos y pertinentes, es decir, información útil para orientar el curso de la acción gubernamental. Este tipo de sistema, al regirse por el principio de legalidad, tiene la obligación de proveer información verídica y adecuada con respecto a la forma en que las autoridades de gobierno utilizan los recursos públicos de los que disponen.

Hacer uso de los recursos públicos requiere valerse de herramientas de transparencia y rendición de cuentas, las cuales, a través de la participación ciudadana, vigilarán el cómo y para qué se están utilizando. La finalidad de esto es evitar que su utilización incurra en prácticas como corrupción, desvío de recursos, tráfico de influencias, por mencionar algunos, y que, efectivamente, colabore en el desarrollo y crecimiento económico y social de un país.

En el informe desarrollado en 2020 por Transparencia Internacional⁸, se analiza y clasifica el nivel de corrupción de 180 países, México ocupa el lugar 127, debajo de países como El Salvador y Panamá. Mientras que Uruguay y Chile son los dos países latinos mejor posicionados en el estudio con un nivel de corrupción menor, al situarse en los puestos 22 y 25 respectivamente. Estudios como este sugieren hacer un uso cada vez más sofisticado y óptimo de diferentes herramientas para vigilar y obligar a que el gobierno desempeñe de buena forma el uso de recursos públicos y colaborar a erradicar la corrupción. Dicho esto, es como abrimos paso a la fiscalización.

Fiscalizar básicamente es realizar crítica y evaluar el actuar de una entidad. Según el IMCO y la CUCEA-UdG (2013: 6), la fiscalización es el conjunto de acciones que tienen por fin comprobar que la actividad económico-financiera de los entes que integran el sector público se apegue a los principios de legalidad, eficacia, eficiencia y economía. Para López-Ayllón & Fierro (2010), la fiscalización tiene dos componentes. Uno interno que corresponde al nivel federal principalmente a la Secretaría de la Función Pública y las contralorías internas de los demás poderes y órganos, y en las entidades federativas a las dependencias y órganos equivalentes.

⁸ Índice de Percepción de la Corrupción 2020 en https://images.transparencycdn.org/images/CPI2020_Report_ES_0802-WEB.pdf

Desde el punto de vista externo corresponde a los órganos legislativos a través de las entidades de fiscalización (López-Ayllón & Fierro, 2010: 511). Márquez (2009) establece que la fiscalización surge de un órgano del poder público para intervenir en el ciclo del control, ejerciendo una competencia legal y constitucional por medio de instancias técnicas, como es la Auditoría Superior de la Federación. Por lo que la revisión del ejercicio público de las autoridades es el elemento principal de la fiscalización, ésta es uno de los principales elementos de rendición de cuentas, por lo tanto, un factor determinante de la calidad de la democracia de cualquier país. (IMCO, 2013: 6).

Un concepto ligado a esto es el de la transparencia fiscal como un elemento indispensable para la gestión pública y la rendición de cuentas. El Fondo Monetario Internacional (FMI, 2007B) indica que para alcanzar la transparencia fiscal es necesario proveer de información completa y confiable sobre las actividades del gobierno, esto beneficia a la ciudadanía al tiempo que se convierte en una exigibilidad hacia el gobierno y al final, conlleva a un mejor acceso a los mercados internacionales y el logro de una mayor estabilidad financiera.

La información presupuestal transparente y el acceso a la información garantizan la rendición de cuentas en materia financiera (Pimenta y Pessoa, 2015: 17); la calidad, confiabilidad y accesibilidad en los datos que presentan los informes del gobierno no solo funcionan como garantes de este derecho, sino también para otorgar credibilidad y veracidad a la información respecto al uso del gasto público, en otras palabras, se vuelve transparente el uso de los recursos públicos. Sin embargo, entramos en un terreno no contemplado en la norma cuando la información que presentan las autoridades de gobierno contiene obstáculos para tener acceso a los documentos de los cuales se fundamenta, estos obstáculos son precisamente el limitarse a utilizar un lenguaje técnico que no es comprendido por la gran mayoría de la población.

Por esto es importante que el lenguaje que se utilice para mostrar la información del gasto público no sea técnico o contable incomprensible, sino uno más amigable para el ciudadano común, pues, el grueso de la población no tiene conocimientos

de contabilidad, finanzas o presupuesto, pero tiene derecho a la información clara y objetiva, por lo que debe comprender de dónde se obtuvieron los recursos y cómo, quién y cuándo se los ejercieron, o como nos mencionan Pimenta y Pessoa (2015: 17): “en cuanto a la calidad de la información financiera (...) se deben mejorar los registros de activos y pasivos del sector público, esto es esencial para la transparencia”. De este modo, la transparencia fiscal puede hacer posible un debate mayor documentado entre autoridades gubernamentales y ciudadanía, ayudando también a dar una idea de credibilidad fiscal del país e influir en la visión de los mercados financieros respecto a la situación fiscal nacional (FMI, 2016).

Siguiendo estas premisas, en el proceso de rendición de cuentas, al contar con información incompleta, que no es confiable y, por ende, no está sujeta a corroboración, el individuo queda excluido, pues se le dificulta analizar y, posteriormente, juzgar el actuar gubernamental, -desde esta perspectiva-, la tarea cae en manos de los órganos fiscales como las auditorías superiores, pues, con la información registrada la fiscalización se convierte en la herramienta idónea y la más relevante, para hacer uso de la rendición de cuentas respecto a los objetivos planeados (OCDE, 2009: 88-89; IMCO-CUCEA-UdG, 2013: 8), así como para controlar el gasto público y evaluar los resultados obtenidos por las intervenciones del gobierno. El ejercicio de fiscalización llevado a cabo por las legislaturas es una de las más importantes herramientas de los regímenes democráticos para actuar como un contrapeso del poder público.

De acuerdo con lo estudiado y explicado en los anteriores apartados, la transparencia la rendición de cuentas y el acceso a la información, si bien, son procesos distintos, van de la mano. Situando a esos conceptos en lo que respecta al gasto público, la transparencia significa tener acceso a información oportuna, confiable, verídica, útil, clara y exhaustiva respecto a las finanzas públicas y cada uno de sus componentes. En ese sentido la eficiencia y calidad del gasto público están directamente relacionadas con la transparencia, la rendición de cuentas y el acceso a la información.

Tabla 4.- La relación de ingresos y egresos en la hacienda pública

<p>Estado social a.- Garantizar y proteger b.- Promover y respetar (CPEUM, Ley General de Desarrollo Social, Ley General de Salud, Ley General de Educación)</p>	<p>Ingresos fiscales (Ley de Ingresos de la Federación)</p>	<p>a.- Impuestos b.- Derechos c.- Aprovechamientos d.- Productos, etc.</p>	<p>Por lo tanto, la sociedad debe conocer el uso y destino de los recursos públicos.</p>
	<p>Egresos (Presupuesto de Egresos de la Federación)</p>	<p>a.- Garantizar y fortalecer la educación. b.- Impulsar y promover el desarrollo social. c.- Brindar atención y promoción de la salud. d.- Favorecer el desarrollo humano.</p>	

Fuente: Elaboración propia.

A manera de conclusión, como se ha podido observar en cada uno de los apartados presentados, se intenta lograr que el lector pueda identificar cuáles son los conceptos clave que forman parte de un gobierno democrático. Uno de ellos es la participación ciudadana que obliga al gobierno a rendir cuentas con respecto a su actuar y al uso que le da al recurso público; el gobierno a su vez, en la obligación de operar bajo la figura de la transparencia, es decir, de tal forma que su funcionamiento pueda ser observado y vigilado por la sociedad; en caso no actuar bajo estas reglas, sería acreedor a sanciones. De aquí la importancia también del contenido de la información que brinda la autoridad por las funciones que realiza, principalmente para satisfacer las necesidades de la sociedad; porque si la información no es del todo clara o incompleta, sumada a que la sociedad no tiene el interés de conocer, es como se llegan a incurrir en prácticas ilegales de corrupción y opacidad en la gestión pública.

Si bien, los conceptos de transparencia, rendición de cuentas y acceso a la información pública se requieren entre sí para su correcta ejecución, cada uno ofrece valiosas herramientas de gestión, seguimiento, evaluación y control de la ciudadanía hacia la administración pública; además de la administración pública hacia sí misma, al estar obligados a actuar de manera transparente y rendir cuentas del uso del recurso público que ejerce. En palabras de Cunill (2008), asumir la producción de transparencia como un proceso que tiene como sujeto y destinatario

a la sociedad, en particular a lo público no estatal, con el propósito de facilitar la crítica y el control sobre el Estado, para que sus decisiones y acciones sirvan más a la construcción de ciudadanía (Cunill, 2008: 124).

Capítulo 2. La transparencia gubernamental en la Nueva Gerencia Pública (NGP)

Las herramientas institucionales en el marco de la Nueva Gerencia Pública (NGP) para la adecuada gestión gubernamental como son la transparencia, la rendición de cuentas, el acceso a la información pública, entre otros, han sido objeto de análisis e investigación por parte de los sectores académico y de la sociedad civil, por considerarlas cualidades elementales para las administraciones públicas de los regímenes democráticos contemporáneos. La razón hipotética parte de que juntas forman una estructura de pesos y contrapesos que funcionan como elementos de control, vigilancia y sanción hacia el papel que juegan los representantes de los gobiernos ante la sociedad y, al mismo tiempo, como mecanismos de participación, incidencia y decisión por parte de la ciudadanía en los asuntos de interés público.

Como se ha venido presentando, permear de transparencia a la gestión pública permite que la información llegue a la ciudadanía, se le trasmita conocimiento para ser parte de la toma de decisiones, y cuyo objetivo final es un robustecimiento del sistema democrático. No obstante, diversas investigaciones han señalado que aun cuando los gobiernos trabajan de manera transparente, ante la óptica pública no ha significado que la información a la que tiene acceso la ciudadanía le brinde el conocimiento necesario para legitimar y estar satisfechos con las decisiones, acciones y omisiones que los gobiernos realizan. En este orden de ideas, Aguilar L. (2006) expone que “la capacidad de gobernar se muestra en la acción y los resultados del gobernar, en las prácticas de la gobernación, no en la dotación de poderes, facultades y atribuciones que un gobierno posee en abstracto, tal como se listan en las disposiciones de ley, en el inventario de los recursos de su hacienda o en su sistema de gastos” (Aguilar L., 2006: 68).

Por lo tanto, la transparencia gubernamental es un elemento esencial en el desempeño de la gestión pública. El capítulo se encuentra dividido en tres apartados; el primero, contempla una explicación respecto de la importancia de la transparencia en el sector público como herramienta clave para la administración

pública y el desarrollo de la sociedad; el segundo, aborda algunas propuestas realizadas por reconocidas organizaciones internacionales hacia los gobiernos de los países y que han incidido en que éstos adapten cuestiones relacionadas a la transparencia para evitar las prácticas y comportamientos que desquebrajan el tejido social; en el tercer apartado analizamos cuál ha sido el elemento que más debate ha generado y que obstaculiza la construcción de la transparencia en la sociedad y en el sector gubernamental: el manejo de la información pública. Asimismo, presentamos algunos indicadores de transparencia propuestos por diversas organizaciones (nacionales e internacionales) a efecto de visibilizar las acciones que desde la sociedad civil se están gestando para dar seguimiento a la acción gubernamental. Además, se describen índices internacionales que muestran la relación entre transparencia, competitividad y economía, y el nivel que ocupa México como país en el entorno internacional, por último, cerramos con nuestras aportaciones al capítulo.

2.1. Transparencia gubernamental, ¿por qué es tan importante en el sector público?

Como lo comentamos en el capítulo anterior, desde que la mayoría de los gobiernos del mundo adoptaron la democracia como forma de gobernar, se ha señalado que deben contar con ciertas características de carácter formal que brinden a quienes ostentan el poder político -es decir, a los gobernantes- las herramientas y mecanismos necesarios para ejercerlo, así como su vigilancia en el ejercicio de los recursos públicos. Sin la existencia de estos mecanismos no podrían ser considerados como democráticos.

Sin la intención de ahondar en la definición de la palabra “democracia”, recordemos que es la forma de gobierno en la que el poder de decisión reside en la ciudadanía, es decir, es el pueblo el que decide cómo deben actuar sus gobernantes en función de satisfacer sus demandas, resolver conflictos de interés público y contribuir al desarrollo de la sociedad. En ese tenor, una buena democracia es aquella en la que

la mayor proporción de su ciudadanía se encuentra satisfecha con la toma de decisiones públicas y el actuar de sus gobernantes.

Fox (2008) establece que el desempeño del gobierno se analiza por dos vías, la difusión proactiva y la divulgación responsiva. La primera, es el acceso a un nivel mínimo de información acerca de las funciones y el desempeño oficial. Aquí toma un papel principal la aportación del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), en específico el Sistema de Portales de Obligaciones de Transparencia (SIPOT), al mostrar una difusión proactiva. La divulgación responsiva, es un compromiso institucional que responde a demandas ciudadanas específicas, que generalmente no se difunde. En este caso, las organizaciones públicas pueden no entregar información basándose en el criterio del INAI número “03/17” que a la letra dice: “No existe obligación de elaborar documentos ad hoc para atender las solicitudes de acceso a la información”. Entonces surge el cuestionamiento: En México se ha avanzado en tema de difusión proactiva, pero ¿cómo institucionalizamos la divulgación responsiva? ¿cómo avanzamos en esa postura si tenemos ciertos “criterios limitantes”? ¿cómo podemos consolidar la divulgación responsiva? ¿cómo, desde la Nueva Gerencia Pública, podemos elaborar nuevos mecanismos de transparencia, rendición de cuentas y acceso a la información, desde una participación social?

Cunill (2008) asume que la participación ciudadana es un recurso fundamental en pro de la transparencia de los recursos públicos, además la presión social se traduce en aprobar o no la gestión pública, situación que obliga a un actuar correcto del aparato público. En esa tesitura, López-Ayllón (2015) comenta que la utilidad de la información que maneja el gobierno se máxima al momento que le damos un uso social. En efecto, la transparencia es una herramienta que está orientada a mejorar el desempeño de las instituciones públicas (Sandoval, 2013:118) y podemos comprenderla como el proceso en el cual se divulga la información que producen las organizaciones públicas y que es útil para monitorear o evaluar las acciones y decisiones de los gobiernos (Merino, 2018:15). Entonces, cuando se dice que determinada información es transparente significa que está a disposición de la

sociedad, en la vitrina pública, a excepción de aquella clasificada como confidencial (Vergara, 2005:17).

Entonces, cuando hablamos de transparencia gubernamental es en referencia a un rasgo o particularidad que caracteriza el actuar de las organizaciones públicas y de los individuos que la conforman (Cejudo, López-Ayllón & Ríos, 2012: 22). Esto quiere decir que la transparencia va a ser la cualidad que hará posible visibilizar el ejercicio gubernamental, siempre y cuando, haya un constante flujo de información accesible, oportuna, completa, relevante y verificable al alcance de la ciudadanía.

En concreto, mientras que la democracia se caracteriza, entre otras cosas, en colocar las reglas del juego político, de ordenar quiénes son los entes encargados de tomar las decisiones de índole pública, así como los procedimientos, la transparencia, por otra parte, es el mecanismo que “esclarece” este proceso de toma de decisiones al colocarla en una vitrina en la que la sociedad puede observarla, estas decisiones al ser ejecutadas por parte de las autoridades gubernamentales posteriormente se convierten en política pública. Sin embargo, como se ha mencionado con anterioridad, la transparencia, como medio de control sobre las decisiones gubernamentales, requiere apoyarse de otras herramientas vinculadas y condicionadas a ésta, para afrontar los retos de las demandas sociales y de la toma de decisiones públicas de acuerdo al asunto del que se trate y desde la perspectiva con la que se observe, estas pueden ser; desde el ámbito político, un gobierno transparente y rendidor de cuentas; o desde el ámbito del espacio público, derecho de acceso a la información y participación ciudadana. A continuación, se describen brevemente estos elementos y su vínculo con la transparencia gubernamental.

Tener acceso a la información pública conlleva un acto de participación ciudadana al conocer, investigar o difundir, las ideas, opiniones y acontecimientos que se producen en el espacio público, es decir, implica libertad de expresión al participar de manera informada y tomar posición en cuanto a los asuntos de interés público. Peschard (2010) nos menciona que el derecho de acceso a la información “es hacer visible y accesible, para cualquier persona, la operación de todas las funciones que

realiza el Estado: el uso de recursos públicos, la toma de decisiones, el diseño de políticas públicas y la evaluación de su impacto” (2010:12).

Por su parte, Martínez (2014) establece que la publicidad, la información, la transparencia y la rendición de cuentas son acciones que acotan la desmesura del poder político, limitan los excesos y abusos de los servidores públicos y dan sentido al Estado democrático, en donde la efectividad, la eficiencia y la oportunidad pueden ser valoradas en redimensionamiento de lo público (Martínez, 2014: 215).

Lo anterior es trascendente porque las herramientas que conjuntan la transparencia pueden representar que una democracia sea de calidad en el sentido de dotar a los gobernados de herramientas de control y poder al estar en “vitrina pública” la información de manera clara y precisa acerca del actuar gubernamental; pero, por otro lado, pueden representar la inestabilidad de un gobierno considerado democrático al no ofrecer los mecanismos que garanticen la accesibilidad de la mayoría de la población en los temas de interés colectivo y que con ello no se promueva una cultura de transparencia en la sociedad.

Si bien, constitucionalmente las autoridades gubernamentales están obligadas a transparentar la forma en cómo se lleva a cabo el proceso de toma de decisiones y el proceso de ejecución de estas, es posible que aun cuando los gobiernos ponen a disposición de la sociedad la información de su intervención, surjan impedimentos que obstaculicen su utilidad, los cuales están asociados a los elementos que acabamos de revisar y que son condición para la transparencia gubernamental. Algunos de estos obstáculos pueden ser representados como: 1) que la información a la que la sociedad civil tuvo acceso no es clara, sino más bien, muy técnica, que en cierta medida el grueso de la población no estaría en condiciones de comprenderla; 2) que una parte considerable de la población no tenga acceso a medios electrónicos para solicitar la información (internet, equipo de cómputo, teléfonos inteligentes u otros mecanismos digitales); 3) que aun cuando la sociedad tiene acceso a medios electrónicos se desconoce el proceso mediante el cual se solicita la información con respecto a alguna cuestión pública; 4) simplemente no se tiene conocimiento que es un derecho mediante el cual se pueden pedir la rendición

de cuentas, limitado quizá, por la falta de interés o reconocimiento de la relevancia de la información que evidencia el actuar del gobierno. Todas estas circunstancias convergen sobre la credibilidad y legitimidad de un régimen de gobierno democrático.

En efecto, la disponibilidad de la información para la ciudadanía genera efectos sobre su capacidad decisoria, y toma de decisiones respecto a los procesos gubernamentales. Es un sistema estructurado por vía doble; por un lado, la ciudadanía recobra poder de decisión, de conocimiento, etc., y por el otro, las instituciones se obligan a cumplir con las funciones encomendadas en el marco de la normatividad. En otras palabras, en tanto las autoridades gubernamentales reconozcan que están sujetas al escrutinio público y evaluadas constantemente sobre su actuar mediante el acceso y disposición de la información, podremos decir que ese grado de institucionalización permea a que: 1) El gobierno opere con transparencia, 2) la ciudadanía ejerza su derecho de acceso a la información pública y el gobierno diseñe los medios; 3) la ciudadanía exija la rendición de cuentas de sus gobernantes de manera pronta e inmediata al observar irregularidades, y 4) la ciudadanía participe, informada y activamente, en la toma de decisiones públicas.

En definitiva, la transparencia gubernamental colabora ampliamente en la mejora del desempeño público. Funciona para visibilizar sus aciertos, fallas y malos actos de los gobernantes, también muestra cuáles procesos requieren modificaciones o mayor compromiso de su parte. Como parte de nuestros argumentos para el fortalecimiento de las instituciones en la implementación de la NGP, del ejercicio y consolidación de gobernanza se requiere no solo que la sociedad vigile a sus gobernantes, sino que pueda hacer uso de la información obtenida de manera crítica, responsable y activa para su participación en la toma de decisiones públicas.

En síntesis, la transparencia gubernamental es un instrumento o mecanismo que usan las organizaciones para hacer pública la información correspondiente a sus labores, y se apoya de elementos como la rendición de cuentas y del derecho de acceso a la información pública. Mediante el cual la ciudadanía se informa de las acciones de gobierno, las analiza y, posteriormente, participa activamente en la

divulgación de opiniones y perspectivas relacionadas a temas de interés público que conforman la agenda gubernamental.

2.2. *Perspectiva internacional sobre la transparencia*

Anteriormente analizamos que, dada una correcta implementación de los elementos de transparencia, rendición de cuentas y acceso a la información se fortalecen los procesos de la democracia al empoderar a la ciudadanía como tomadora de decisiones y contralora del quehacer público; lo anterior nos permite tener bajo la lupa pública los actos y acciones de nuestros gobernantes, disminuyendo el incentivo por las deficientes prácticas del ejercicio de los recursos públicos. En contraposición, cuando no hay transparencia en el ámbito público se da pie a prácticas asociadas a abusos de poder y corrupción⁹, por mencionar algunos casos de conductas que desquebrajan a las estructuras de gobierno de diversos países, provocando la no legitimidad, descontento o señalamiento a todo aquel servidor público que se desvíe de la función que le fue encomendada en el marco de Ley y normativa.

Desde la perspectiva internacional, investigaciones realizadas por diversas organizaciones han influido en que varios países diseñen o adapten su normatividad con base en el acceso a la información pública. El argumento principal ha sido que la información confiable y oportuna es crítica para la credibilidad de los gobiernos, pues la transparencia contribuye a la eficiencia de los mercados y las políticas públicas, en un contexto de globalización económica (Valverde, s.f.: 243).

Organismos internacionales como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), el Banco Mundial (BM), el Banco Interamericano para el Desarrollo (BID), el Fondo Monetario Internacional (FMI) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), por mencionar algunas, han

⁹ A este hecho en su conjunto se le conoce como opacidad. Bentham (en Aguilar, J. 2008: 18) la define como la falta de transparencia en el sector gubernamental, una especie de “miopía institucional” que opera bajo acciones poco claras por parte de los gobernantes y que tiende a la generación de incertidumbre social hacia la administración pública.

promovido la difusión de prácticas de transparencia en el sector público con la finalidad de reducir las prácticas de corrupción tanto al interior de la administración pública como de los actores privados que dispongan de recursos públicos, esto con la intención de brindar confianza a la sociedad con respecto al actuar del gobierno y, al mismo tiempo, atraer la inversión de capital nacional y extranjero a los países.

La OCDE ha señalado en diversos artículos¹⁰ la importancia de que los gobiernos trabajen en colaboración con la ciudadanía como una especie de contrapeso para las intervenciones de los gobiernos en la resolución de temas de interés público, así como a la difusión de información fiscal de forma clara, accesible y de calidad para atraer la atención tanto de la ciudadanía como del capital privado. En algunos de estos estudios, se invita a las administraciones públicas de sus naciones miembros a operar desde una perspectiva de la gobernanza proactiva en la que se invite a colaborar a la sociedad civil en la solución de problemas públicos¹¹. De esta forma, se generaría un ambiente de confianza entre la sociedad civil y el gobierno, pues la ciudadanía jugaría, desde su papel democrático, aportando ideas y recursos a la toma de decisiones y al diseño de políticas públicas¹².

Por otra parte, también realizan una llamada de atención a sus países miembros para que analicen si sus legislaciones fiscales cumplen con los requerimientos que dicta la transparencia, es decir, que estén escritos en un lenguaje comprensible, claro y preciso, al mismo tiempo que expliquen en qué se utilizan los recursos públicos y cuáles han sido los resultados obtenidos¹³. Ambos escenarios, en la

¹⁰ Actualmente, la OCDE en consonancia con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), evalúan la eficacia con la que los gobiernos han establecido un entorno favorable para las iniciativas nacionales de desarrollo que favorezca la participación de toda la sociedad, en el estudio denominado “Hacia una cooperación al desarrollo más eficaz: Informe de avances 2019”

¹¹ El estudio “*Public Sector Transparency and Accountability Making It Happen*” (“Transparencia y Responsabilidad del Sector Público: Haciéndolo suceder”, por su traducción del inglés), publicado en 2003, nos brinda una amplia reflexión en torno a la gobernanza democrática y la participación de la sociedad civil en los temas de interés colectivo, para que la gestión gubernamental opere a la luz de la óptica de la ciudadanía brindándole certeza y confianza en el manejo de los recursos públicos.

¹² Al respecto, Lau (2005: 2) menciona que cuando los gobiernos tienen una estructura basada en el desempeño, con un sistema transparente y de rendición de cuentas para todos los grupos de interés (gobierno, academia, sector privado y de la sociedad civil), se puede reducir la corrupción al incrementar la eficiencia gubernamental y mejorar la distribución de los recursos públicos.

¹³ El estudio titulado “La Administración Tributaria en los países de la OCDE y en determinados países no miembros: Serie “Información comparada”. elaborado en 2010, busca un diálogo (entre países miembros) que permita vislumbrar las oportunidades que tienen sus organismos para mejorar el diseño y la administración de sus sistemas tributarios.

manera en que las naciones miembros de la OCDE acaten las recomendaciones de esta organización, estarían contribuyendo al fortalecimiento de la calidad de la democracia, al construir una cultura de confianza y legitimidad en las instituciones públicas.

De manera semejante, diferentes estudios del BM han promovido la idea de la importancia de que los gobiernos operen con transparencia, explicando que las instituciones gubernamentales transparentes tienen una tendencia positiva sobre el crecimiento de sus economías, el logro de los objetivos de sus planes de desarrollo y, simultáneamente, hacen frente a las conductas y actividades relacionadas con la corrupción¹⁴. Por ejemplo, el estudio “*Anticorruption in Transition: A contribution to the Policy Debate*” (“Anticorrupción en transición: una contribución al debate político”), publicado en 2000, describe los procesos de desarrollo que han tenido las instituciones de diferentes países al adaptar las herramientas de transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana en sus gestiones. En él también se menciona que este desarrollo no es exclusivo de países “ricos”, modernizados o desarrollados, sino que también aquellas nacionales consideradas en vías de desarrollo (cita a México y Costa Rica, entre otros) pudieron desarrollar esta transformación gracias a que realizaron nuevos procedimientos en materia de transparencia o adaptaron las ya existentes. Dicho estudio explica que para que los gobiernos lleven a cabo diversas reformas estructurales económicas y sociales requiere de ser eficiente, responsable y transparente, además de que brinde las herramientas necesarias para que la sociedad civil incida en los procesos de toma de decisión.

Mientras tanto, el estudio “Promoviendo una mejor gobernanza para movilizar fondos hacia el desarrollo de América Latina y el Caribe”, realizado en 2019 por el BM y la OEA, propone que los gobiernos operen desde la perspectiva de la gobernanza para involucrar a los ciudadanos en los asuntos de interés público, por consiguiente, se conduce hacia sociedades transparentes y respetuosas de la ley.

¹⁴ Valverde (s.f: 243) al respecto, argumenta que los países con instituciones gubernamentales transparentes tienen regulaciones y procedimientos claros, generando un estado de derecho en el que la ciudadanía y la propiedad privada se encuentran protegidas y en donde existen instancias externas de rendición de cuentas.

Asimismo, menciona que existe una clara correlación entre las medidas de gobernanza y el ingreso per cápita de los países, en ese sentido, es fundamental que opere con transparencia también en las cuestiones fiscales y económicas para atraer a la inversión privada y colaborar con esta en la generación de empleos.

Por su parte, el BID desde finales de los noventa hasta hoy día, ha realizado distintos estudios¹⁵, en los cuales, ha mantenido un diálogo constante con sus países miembros para prevenir y combatir la corrupción. El enfoque con el que opera el BID ha permitido atender las demandas y consultas a cada uno de sus miembros. En un estudio elaborado por el BID, Jarquín, Cruz & Haro (2017) muestran las actividades que realizó dicha institución para responder de manera efectiva y eficiente ante una demanda de instrumentos para combatir la corrupción, prioritariamente fortaleciendo las capacidades institucionales en la promoción de la transparencia.¹⁶

El FMI publica los “Código de Buenas Prácticas y Transparencia de las Políticas Monetarias y Financieras” y “Código de Buenas Prácticas y Transparencia en la Política Fiscal”, realizados en 1999 y 2007, respectivamente, los cuales invitan a los gobiernos de los países a que la información relacionada con sus políticas fiscales sea promovida bajo las reglas de la transparencia. Mencionan que si los gobiernos toman estas medidas contribuirían a mitigar eventos susceptibles a crisis y fluctuaciones económicas al propiciar un ambiente de credibilidad y certeza en las intervenciones gubernamentales y en los mercados financieros. Adicionalmente, cada que un país firma una “carta de intención”¹⁷, dicho país se compromete a la buena gestión de un gobierno, comprometiéndose a fortalecer su política económica y marco regulatorio, así como su adhesión al Estado de derecho.

¹⁵ Algunos de estos estudios son: “Marco de referencia para la acción del Banco en los programas de modernización del Estado y fortalecimiento de la sociedad civil” (BID, 1996); “Plan de Acción para el Apoyo a los Países en sus Esfuerzos por Combatir la Corrupción y Fomentar la Transparencia (BID, 2009); “Estrategia Sectorial sobre las instituciones para el Crecimiento y el Bienestar Social” (BID, 2011) y la “Actualización de la Estrategia Institucional 2010-2020” (BID, 2015).

¹⁶ Por ejemplo, para los casos de Chile y Perú, se crearon comisiones independientes de alto para impulsar reformas orientadas a robustecer los arreglos institucionales de declaraciones de patrimonio y de conflictos de interés (Jarquín, Cruz & Haro, 2017).

¹⁷ Préstamo respaldado por el Fondo Monetario Internacional (FMI)

En un artículo publicado por la CEPAL en 2014, titulado “Experiencias Internacionales en Transparencia Fiscal”, indica que cuando los gobiernos hacen uso de las herramientas de transparencia fiscal y rendición de cuentas, dan como resultado un acceso inmediato a la información sobre las orientaciones, proyecciones, metas y contabilidad de las actividades del sector público, y si las gestiones públicas se realizan con estos procesos, se contribuirá a optimizar la generación de ingresos, asignación de recursos y la obtención de financiamiento, efectuando a largo un cambio en variables de crecimiento, eficiencia, equidad, reducción de la pobreza y crecimiento sostenible.

El mismo estudio menciona que los gobiernos, al esforzarse en proporcionarle a los interesados información fiscal y financiera de forma clara, comprensible y precisa, contribuyen a mejorar la eficiencia y efectividad del gasto público, ya que al hacer esto, estarían realizando una acción de rendición de cuentas a la ciudadanía al tener a la mano nueva información del gasto público, es posible reorientar o rediseñar el modo de intervención gubernamental a fin de abordar desde una nueva óptica la acción a realizarse. Por ende, el ejercicio del gasto público se vuelve más efectivo y eficiente.

En síntesis, la transparencia gubernamental, desde la óptica de estas organizaciones altamente reconocidas internacionalmente, se considera como un componente esencial para cualquier gobierno contemporáneo de corte democrático. La trascendencia, aceptación y adaptación de los gobiernos en temas de transparencia, rendición de cuentas y acceso a la información pública implican una transición cultural en todos aquellos elementos que forman parte de la democracia, es decir, en lo referido a las prácticas correspondientes al servicio público y en el fomento a la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones públicas. De acuerdo con esto, en la medida en que los gobiernos funcionen bajo el estricto orden de las leyes de transparencia, se estará dando certeza a la ciudadanía acerca de qué y cómo el gobierno ejerce los recursos públicos y, al mismo tiempo, se logrará captar la atención de la inversión nacional y extranjera.

2.3. Índices para medir la transparencia

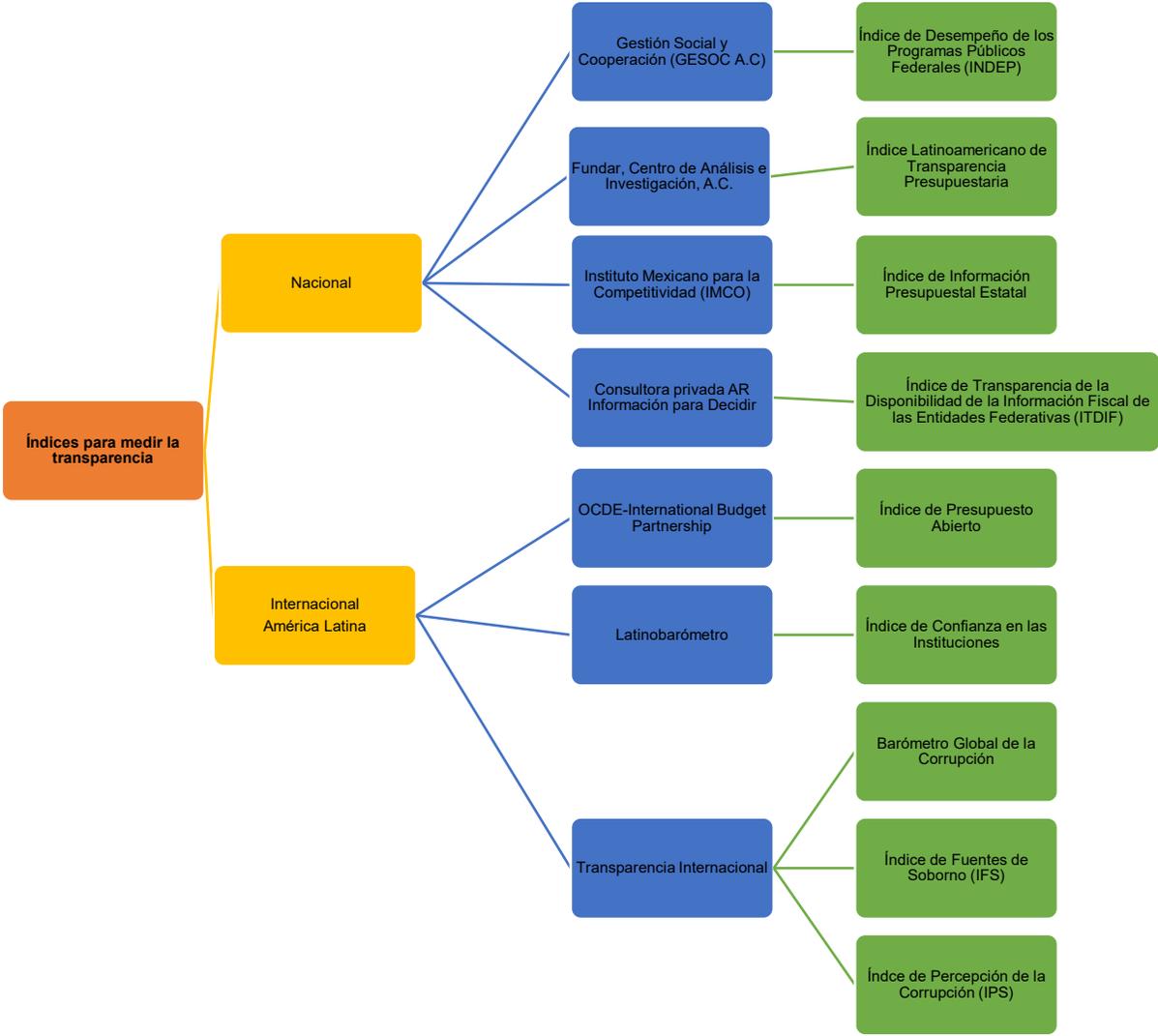
Existen diversas Organizaciones No Gubernamentales (ONG's) e instituciones académicas que han contribuido a la difusión de instrumentos de medición, entre ellos indicadores o índices, como herramientas de medición del nivel de corrupción y opacidad en el manejo de los recursos públicos. El uso de estos índices fomenta una cultura de transparencia en la ciudadanía en la medida en que obtienen mayor conocimiento sobre su derecho de acceder a información pública e incidir en la toma de decisiones públicas. Otro beneficio de estos índices es que brinda la información necesaria para que las empresas nacionales o extranjeras decidan o no invertir en algún país de acuerdo con la información fiscal y económica que proporcionan. Sin embargo, vale la pena hacer la aclaración de que al tratarse de mediciones indirectas y de percepción, si bien, pueden ayudar a identificar la existencia del problema, no posibilitan determinar exactamente la causante del mismo¹⁸ (Villaveces & Anzola, 2005:13). Por tal motivo, es de vital importancia continuar trabajando desde la sociedad civil, academia, organización gubernamentales y no gubernamentales, en la construcción de una cultura de transparencia, rendición de cuentas y acceso a la información público para lograr una mejor toma de decisiones públicas y contribuir así, a forjar una democracia de calidad.

Algunos de los índices más conocidos en México y los utilizados a nivel internacional más conocidos en América Latina, de los primeros se encuentran: Gestión Social y Cooperación (GESOC A.C) y su índice de Desempeño de los Programas Públicos Federales (INDEP); Fundar Centro de Análisis e Investigación, A.C. cuantifican con el índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria; Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) y su índice de Información Presupuestal Estatal; la consultora privada AR Información para Decidir, cuenta con un Índice de Transparencia de la Disponibilidad de la Información Fiscal de las Entidades Federativas (ITDIF). A nivel internacional con enfoque en América Latina

¹⁸ Es decir, los índices no distinguen entre la corrupción a un alto nivel (por ejemplo, un Secretario de Seguridad Pública sobornado por grupos de delincuencia organizada) y la corrupción de los niveles bajos (policías de tránsito aceptando la "mordida" de los conductores para evitar infraccionarlos).

encontramos a: Transparencia Internacional y sus índices de: Percepción de la Corrupción (IPS), de Fuentes de Soborno (IFS) y el Barómetro Global de la Corrupción; Latinobarómetro y su índice de Confianza en las Instituciones; la OCDE en colaboración con el International Budget Partnership¹⁹ y su Índice de Presupuesto Abierto. A continuación, se presenta lo más relevante de cada uno, su metodología y su relación con la transparencia. De manera esquemática lo obtenemos de la siguiente manera:

Figura 3.- Índices para medir la transparencia



Fuente: Elaborado con base en información de cada fuente generadora del indicador.

¹⁹ Para más detalle ver <http://survey.internationalbudget.org/>

2.3.1 Índices nacionales

A.- GESOC, A.C.:

- El Índice de Desempeño de los Programas Públicos Federales (INDEP) permite conocer, valorar y comunicar el desempeño de 136 programas y acciones federales de desarrollo social. El nivel de desempeño se estima a partir de tres variables que se sustentan en información oficial de México disponible públicamente a cualquier ciudadano pero que hasta ahora se encuentra dispersa como es la calidad de diseño del programa, la capacidad mostrada por el programa para cumplir con sus metas y la cobertura de la población potencialmente beneficiaria del programa (GESOC, s.f.).

Dentro de sus conclusiones, establecen que sí se han hecho esfuerzos por incrementar la transparencia de la información pública de cada programa presupuestario, sin embargo, persisten rezagos y brechas importantes que no permiten conocer el nivel de desempeño de todos los programas.

B) FUNDAR, Centro de Análisis e Investigación, A.C. cuenta con el:

- Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria, con este se da a conocer la opinión de los expertos en finanzas públicas sobre el estado de la transparencia presupuestaria para poner el tema en los reflectores públicos y, a su vez, propiciar mejoras en el proceso de presupuestación. Se encarga de medir las impresiones de usuarios y expertos que trabajan con información presupuestaria, tanto sobre los avances como los vacíos que prevalecen en torno a la transparencia, asignación y aplicación de los recursos públicos. La metodología consta de tres componentes a partir de los cuales se evalúa la transparencia presupuestaria: 1. Aplicar encuestas de percepción a los expertos en temas presupuestarios: legisladores de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, académicos y periodistas (con publicaciones afines), y organizaciones de la sociedad civil que trabajan con temas presupuestarios. 2. Las percepciones son conmensurables por país y

se identifica a los actores principales del ciclo presupuestario. 3. Utilizar la Guía de Vinculación entre los resultados de las encuestas y su medición (pasos 1 y 2) para explicar los resultados. Este índice plantea que la transparencia presupuestaria requiere de normas prácticas y claras que guíen y marquen las diversas etapas del proceso presupuestario, y que incorporen mecanismos de participación de la ciudadanía (Ruiz, 2011).

Parte de sus conclusiones versan sobre la necesidad de disminuir la discrecionalidad del manejo de recursos excedentes y de incrementar la participación de la Auditoría Superior de la Federación (ASF) en todas las etapas del ciclo presupuestario.

C) Por parte del IMCO tiene el:

- Índice de Información Presupuestal Estatal que permite conocer la calidad de la información presupuestal a nivel estatal. Se encarga de medir la calidad de la información presupuestal de las 32 entidades federativas y su propósito es eliminar las condiciones de opacidad en el manejo de los recursos públicos. Su metodología consta de 116 criterios divididos en 10 secciones, de los cuales 98 (84%) están basados en la legislación y los 18 restantes (16%) surgen a partir de buenas prácticas. Cada uno de los criterios evaluados tiene el mismo peso. Es decir, cada criterio representa una centésima décima sexta (1/116) parte de la calificación final (0-100) (IMCO, 2019).

En sus consideraciones finales, argumentan que los poderes legislativos de las entidades federativas presentan resistencia a expedir leyes que doten de autonomía plena a sus órganos fiscalizadores. Por su parte, los órganos fiscalizadores no están obligados a ser del todo transparentes y rendir cuentas sobre su gestión y forma de actuar.

D) La consultora privada AR Información para Decidir, cuenta con:

- El Índice de Transparencia de la Disponibilidad de la Información Fiscal de las Entidades Federativas (ITDIF) es un instrumento estadístico que

cuantifica la disponibilidad y calidad de la información fiscal de los gobiernos estatales en sus páginas electrónicas. Refleja el nivel de accesibilidad, calidad, disponibilidad y transparencia de dicha información, la cual a su vez se emplea como un insumo para evaluar el desempeño, manejo, administración y cumplimiento de los recursos públicos. También permite conocer el avance o retroceso de cada entidad federativa, en la disponibilidad y calidad de su información fiscal. Su objetivo principal consiste en medir los esfuerzos de las entidades federativas para incrementar la calidad y disponibilidad de la información fiscal; además contribuye a evaluar y dar seguimiento al desempeño de la gestión pública; así como a la conformación y funcionamiento del marco institucional de cada entidad federativa (AR Información para Decidir, 2018).

Exponen que la transparencia fiscal ayuda a garantizar información sobre la situación y perspectivas de las entidades federativas, dotando de credibilidad y calidad institucional.

2.3.2. Indicadores internacionales

- 1) Transparencia Internacional cuenta con los siguientes indicadores:
 - Percepción de la Corrupción (IPS), establece un ranking de los países sustentado en el grado de percepción de corrupción en los gobiernos. Para su construcción y puntuación, se basa en otros índices que también miden la percepción de corrupción dentro de los países²⁰. Su puntuación varía entre 0 y 100, siendo 0 el nivel mayormente preocupante de corrupción y 100 el más alto nivel de percepción de transparencia (Villaveces & Anzola, 2005: 14).

Para 2020, México obtuvo una calificación de 31 puntos y ocupa la posición 127 de 180 países evaluados por Transparencia Internacional (TI, 2020A).

²⁰ El *Business Environment and Enterprise Performance Survey*, el *State Capacity Survey*, el *Country Risk Service and Country Forecast*, el *Nations in Transit*, el *Survey of Middle Eastern Businesspeople*, el *World Competitiveness Yearbook*, entre otros (Villaveces & Anzola, 2005: 14).

- Índice de Fuentes de Soborno (IFS)²¹, clasifica a los principales países exportadores identificando el nivel de percepción en cuanto a que las empresas internacionales con sede en estos países pagan o han pagado sobornos a funcionarios públicos de alto rango (Valverde, s.f.: 16).

En el estudio para 2020, Transparencia internacional sugiere que México, debe incrementar los esfuerzos para cooperar con otras jurisdicciones en investigaciones y casos de soborno extranjero, además de publicar y actualizar estadísticas y otra información sobre casos e investigaciones de corrupción y soborno extranjero, entre las más destacadas (TI, 2020B).

- Barómetro Global de la Corrupción es una encuesta que se realiza a la opinión pública de distintos países de todos los continentes. Esta herramienta mide cuáles son las actitudes frente a la corrupción y las experiencias con respecto a las conductas de corrupción futuras²² (Villaveces & Anzola, 2015: 14-15). En 2019 para México, Transparencia Internacional describe que el 44% de las personas encuestadas piensa que la corrupción aumentó en los últimos 12 meses y de esa misma muestra, a 50% le ofrecieron sobornos a cambio de votos. (TI, 2019)

2) La organización no gubernamental Latinobarómetro cuenta con:

- Índice de Confianza en las Instituciones contiene investigaciones sobre el desarrollo de la democracia, la economía y la sociedad en su conjunto, mediante indicadores de opinión pública que miden actitudes, valores y comportamientos en América Latina. Se encarga de medir la opinión de la población e identificar su percepción en temas políticos que propician desigualdades regionales. Este índice no necesariamente tiene un papel relevante en la transparencia, sin embargo, permite conocer el nivel de confianza en las instituciones; para 2018, el estudio demuestra que existe

²¹ El informe 2020 de Transparencia Internacional, Exportando corrupción, califica el desempeño de 47 exportadores líderes mundiales, incluidos 43 países que son signatarios de la Convención Antisoborno de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), en la lucha contra el soborno de funcionarios públicos extranjeros por parte de empresas operando en el extranjero.

²² A diferencia del IPC, el cual se basa en percepciones del sector empresarial principalmente, el Barómetro Global de la Corrupción se enfoca en experiencias y actitudes del sector público en general (Villavences & Anzola, 2005:15).

cierto hartazgo en el desempeño de las organizaciones (públicas, privadas y sociales) (Latinobarómetro, 2000).

En esta tesis, hemos hablado de democracia, instituciones y transparencia, los datos de Latinobarómetro muestran 42.7% y 37% no muy satisfecho y nada satisfecho con el funcionamiento de la democracia en México; y 77.9 no aprueba la gestión del presidente en turno²³.

3) Por parte de la OCDE y el *International Budget Partnership* (Asociación Internacional de Presupuesto), participan con el indicador:

- Encuesta de Presupuesto Abierto (OBS, por sus siglas en inglés). Para la OCDE (2015), el presupuesto es un documento de política central del gobierno, el presupuesto es un contrato entre los ciudadanos y el Estado, donde se muestra el origen y el destino de los recursos aplicados a la prestación de servicios públicos. El indicador permite conocer el progreso de la transparencia global. Le asigna a cada país un puntaje de 0 a 100 según un promedio simple del valor numérico de cada una de las respuestas a las 109 preguntas²⁴ del cuestionario que evalúan la disponibilidad pública de la información presupuestaria. El objetivo es evaluar el acceso a la información presupuestaria del gobierno central por parte del público, las oportunidades formales que el público tiene de participar en el proceso presupuestario nacional, y el papel de las instituciones de vigilancia del presupuesto, como la legislatura y la auditoría, en el proceso presupuestario (International Budget Partnership, 2019).

²³ El estudio es del año 2018; en este caso el presidente de la República en funciones era Enrique Peña Nieto y la desaprobación en el desempeño de las organizaciones públicas era amplia; posiblemente un motivo del por qué otro partido político, en este caso Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA) ganó la Presidencia.

²⁴ Las 145 preguntas puntuadas incluidas en el cuestionario incluyen 109 preguntas que evalúan la disponibilidad pública de información presupuestaria, 18 preguntas que evalúan oportunidades para que el público participe en el proceso presupuestario y 18 preguntas que evalúan el papel de la legislatura y la institución fiscalizadora superior. El cuestionario también incluye 83 preguntas adicionales que no se utilizan para calcular puntajes individuales, pero ayudan a completar la investigación de la OBS al recopilar información de antecedentes sobre documentos presupuestarios clave y explorar diferentes características de la gestión de las finanzas públicas de un país.

Para 2019, México se sitúa en el lugar 4 de la clasificación de 117 países, con una puntuación global de 84 sobre 100 puntos posibles²⁵, cabe señalar que el mismo informe sostiene que existe una vigilancia adecuada durante la fase de planificación del ciclo presupuestario y una vigilancia débil durante la fase de implementación; esto último es coincidente con nuestro trabajo de investigación porque en el caso de la ejecución del gasto público, existen distintas respuestas oficiales sobre la gestión pública al interior de las dependencias del Ejecutivo, tales como insuficiencia o vacío de información, además desempeño diferenciado en cuanto a la transparencia gubernamental de los programas presupuestarios que se analizan en el capítulo cinco de esta investigación.

Como se ha podido observar, estas organizaciones cuentan con diversos índices en materia de transparencia y llevan a cabo la tarea de construir herramientas que brinden información acerca del nivel de transparencia en estas temáticas para contribuir a desarrollar la confianza en las instituciones por parte de la ciudadanía, inversionistas y otro tipo de actor relevante a nivel nacional o internacional.

2.4. Otros índices de transparencia fiscal

La transparencia en el ámbito fiscal permite la obtención de información clara y precisa sobre la gestión pública al aumentar la comprensión de esta por parte de la ciudadanía, para el FMI la transparencia fiscal se entiende como:

“Un elemento crítico de la gestión y la rendición de cuentas. Garantiza que los gobiernos cuenten con un panorama exacto de su situación y sus perspectivas fiscales, de los costos y beneficios a largo plazo de cualquier modificación de las políticas y de los potenciales riesgos fiscales que pueden desviarlos de sus metas” (FMI, 2016: 1).

Alguna de las maneras más sencillas de poner información fiscal en la vitrina pública de forma oportuna y uniforme es a través de los medios de Internet, como redes sociales, páginas de portales de transparencia de los gobiernos, enlaces de videos,

²⁵ El estudio es con fecha 31 de diciembre de 2018.

entre otros. Así mismo, estas medidas se complementan con algunos métodos más tradicionales como la divulgación impresa o declaración directa de los medios de comunicación (Almeida, 2014: 13).

A nivel mundial, existen diversas iniciativas o programas que buscan mediar el nivel de transparencia fiscal de los gobiernos (Almeida, 2014), entre estas, se encuentran: el “Gasto Público y Responsabilidad Financiera” [Public Expenditure and Financial Accountability (PEFA)]; la “Iniciativa para la Transparencia en las Industrias Extractivas” [Extractive Industries Transparency Initiative (EITI)], y el “Código de Buenas Prácticas y Transparencia en la Política Fiscal” del FMI, entre otras.

El PEFA es una metodología para evaluar el desempeño de la gestión financiera pública. Identifica 94 características (dimensiones) en 31 componentes clave de la gestión financiera pública (indicadores) en 7 amplias áreas de actividad (pilares), señalan que, a nivel mundial, para aumentar el bienestar de los ciudadanos en los países en desarrollo se debe incluir el fortalecimiento de los sistemas de gasto público y la asignación de recursos (PEFA, 2019), como resultado es el perfeccionamiento de capacidades de finanzas en gestión pública, basado en tres aspectos: disciplina fiscal, la asignación estratégica de servicios y la provisión eficiente de los servicios públicos.

Con respecto a la EITI (2021), se establece la relación entre la transparencia y rendición de cuentas de los ingresos que se derivan de la explotación de los recursos naturales como petróleo, gas y mineros, y en cuyas actividades participan empresas, gobiernos y organizaciones de la sociedad civil. Entre otras cosas, esta iniciativa propone garantizar que los pagos que las empresas de extracción realizan a los gobiernos y los ingresos que los gobiernos reciben, se informen públicamente para que la ciudadanía en general vigile que el ejercicio de estos recursos sea de forma eficaz. En el caso México, hay coincidencia entre el EITI y la Comisión Nacional de Hidrocarburos en detallar los contratos y licencias del sector de los

hidrocarburos en temas como regalías, dividendos e impuestos por cada contrato (EITI, 2021: 12).

Por su parte, el Código de Buenas Prácticas y Transparencia en la Política Fiscal del FMI (2007A) es un programa voluntario de evaluaciones de la transparencia fiscal. El Código se concentra en las prácticas de transparencia del gobierno central, estableciendo a éste el tener acceso a informes de los gobiernos sub-nacionales y las corporaciones públicas para poder fiscalizar el gobierno general y sus finanzas públicas. Establece cuatro pilares para la transparencia: 1) Clara definición de funciones y responsabilidades; 2) Procesos presupuestarios transparentes; 3) Acceso del público a la información; y 4) Garantías de integridad (FMI, 2007A: 1-4).

2.5. Otros índices de transparencia económica

Ahora bien, los asuntos relacionados a la competencia económica han tomado mayor auge en el contexto mundial actual. Tal como nos hizo mención el Índice de Opacidad, la transparencia en los temas económicos y comerciales de los países también tiene su importancia pues de ello depende la inversión de capitales nacionales o extranjeros que fortalecen el Producto Interno Bruto (PIB) de los países. En esa perspectiva, la falta de transparencia en la información fiscal y económica de los países contribuye a generar fallas de mercado.

La Convención Interamericana contra la Corrupción²⁶, de la Organización de Estados Americanos (OEA); La Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales²⁷, de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción²⁸ (ONU). Son referentes jurídicos internacionales, firmados y ratificados por México, en los cuales reconocen

²⁶ http://www.oas.org/es/sla/ddi/tratados_multilaterales_interamericanos_B-58_contra_Corrupcion.asp

²⁷ https://www.oecd.org/daf/anti-bribery/ConvCombatBribery_Spanish.pdf

²⁸ https://www.unodc.org/documents/mexicoandcentralamerica/publications/Corrupcion/Convencion_de_las_NU_contra_la_Corrupcion.pdf

la importancia de la transparencia y del combate a la corrupción, como estructura sólida que permite el desarrollo económico y social de los países, proporcionando ambientes imprescindibles para incrementar la inversión y fomentar la competitividad de las economías (ASF, 2015). En ese sentido, para medir la transparencia en temas económicos es necesario apoyarse en los Índices de Competitividad.

El Índice Global de Competitividad (IGC) del Foro Económico Mundial (FEM) [*Global Competitiveness Index / World Economic Forum*], mide la competitividad nacional de 141 economías en el mundo, definida como el conjunto de instituciones, políticas y factores que determinan el nivel de productividad, lo que permite conocer las oportunidades de desarrollo económico a los ciudadanos. En América Latina para 2019, Chile lidera el grupo de los países más competitivos en la región (posición 33), seguido por México (48), Uruguay (54), Colombia (57) y Costa Rica (62). Los últimos de la zona son Nicaragua (109) y Venezuela (133). (Klaus, 2019).

La Encuesta Mundial sobre el Entorno Empresarial del Banco Mundial (BM) [*The World Business Environment Survey (WBES) / World Bank Group*] revisa, mediante un análisis econométrico, la situación del clima de inversión a nivel mundial, mediante una encuesta²⁹ apunta a una fuerte asociación entre el entorno para hacer negocios e invertir en un país y las propias condiciones que obstaculizan o no el desarrollo de empresas privadas, siendo esas condiciones un componente clave en la reducción de la pobreza (Batra, Kaufmann & Stone, 2003).

En ese sentido, el Ranking de Competitividad Mundial realizado por el Instituto Internacional para el Desarrollo Gerencial [*World Competitiveness Ranking / International Institute for Management Development*] califica y analiza la habilidad de las naciones de crear y mantener un ambiente en donde las empresas compitan. Para ello, se enfoca en cuatro puntos: Desempeño económico, eficiencia del gobierno, eficiencia en los negocios, e infraestructura (Villaveces & Anzola, 2005:

²⁹ Recopiló datos empresariales de más de 10,000 empresas en 80 países durante los años de 1999 a 2000.

18). En el año 2020, México ocupa el lugar 53 de un total 63 economías a nivel internacional. Chile ocupa el número 38 y Perú el lugar 52 (IIMD, 2021).

Como se ha podido apreciar durante el estudio de este documento, las existencias de mecanismos de transparencia al interior de las administraciones públicas contribuyen a generar un ambiente de confianza y legitimidad social. Adicionalmente la rendición de cuentas y el acceso a la información genera un proceso de empoderamiento de la ciudadanía al brindarle la posibilidad de participar en los asuntos de interés público. Para que el proceso de transparencia en el sector público se lleve a cabo de forma eficiente con base en las herramientas de medición que acabamos de apreciar, es necesario una participación proactiva entre sociedad y gobierno, es decir, un proceso de gobernanza en el cual se le dote a la ciudadanía de poder al incidir en la toma de decisiones que afectan o benefician a toda la sociedad. No obstante, la complejidad existente en el sector público impide la consolidación de una cultura de la transparencia, por ello, es fundamental que, por un lado, los gobiernos coloquen en la vitrina pública de forma clara, precisa, elemental y en un lenguaje comprensible la información relativa a su desempeño, sabiendo que serán objeto de evaluación y que, en caso de haber incurrido en prácticas desleales, ser objeto de sanciones. Mientras tanto, es de igual importancia que la ciudadanía se interese en participar en la toma de decisiones públicas, no solo porque es un derecho el acceder a información pública, sino porque es una herramienta de contrapeso para evitar los abusos en el manejo de los recursos públicos.

En concreto, la clave para que las herramientas de transparencia funcionen como elementos necesarios y suficientes para el sector público, es que los gobiernos sean transparentes, garanticen el ejercicio de acceso a la información pública a la ciudadanía para que ésta, conozca, analice y califique la actuación de sus gobernantes en función de legitimarlos o sancionarlos. Siempre y cuando se cumpla con esta medida, estaríamos hablando no solo de un gobierno transparente en su desempeño sino de que se encuentra en proceso de mejoramiento de la transparencia en toda la esfera pública.

Es importante destacar, que la transparencia gubernamental es una variable que impulsa la inversión y favorece la economía nacional, los índices estudiados muestran una relación directa entre transparencia y competitividad. Cuando una nación tiene información simétrica, los agentes económicos toman decisiones más eficientes por lo que estimulan la competencia y genera una sinergia hacia instituciones políticas y económicas inclusivas, lo que a su vez crean igualdad de oportunidades, fomentan nuevas tecnologías e impulsan la inversión en habilidades (Acemoglu & Robinson, 2012).

Capítulo 3. La complementariedad y efecto de organizaciones públicas en la transparencia

Cabe destacar que el compromiso desde el capítulo introductorio consistió en indagar el grado de adopción e implementación de los elementos que constituyen una transformación institucional para crear un modelo de gobernanza desde la Nueva Gerencia Pública (NGP). Consolidar las aportaciones de la transparencia en el andamiaje transformador de las organizaciones públicas del Estado mexicano, con el objetivo de lograr la institucionalización de este concepto en las dependencias de la Administración Pública Federal (APF) como de los órganos constitucionalmente autónomos, bajo el supuesto de transitar a un sistema democrático efectivo, al permitir que la ciudadanía sea un componente indispensable en la toma de decisiones. Por lo tanto, el presente capítulo da cuenta de qué tanto hemos avanzado en materia de transparencia y consolidación del modelo de NGP en México, así como observar su permeabilidad y su incidencia en la esfera pública.

En la primera parte del presente capítulo se da cuenta del grado de asimilación del modelo de NGP en las organizaciones públicas que tienen competencia jurídica e incidencia en la transparencia gubernamental con base en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), además la forma en cómo los elementos de las organizaciones como son estructura, recursos humanos, normatividad, por mencionar algunos; dan forma a la hora de institucionalizar la transparencia en la administración los recursos públicos. Por ejemplo, el régimen contractual, el grado de profesionalización, el compromiso para cumplir de manera profesional con sus funciones. En una segunda parte, se estudia la participación de tres organizaciones públicas en México, que están relacionadas con el desarrollo de la transparencia, el fortalecimiento de la rendición de cuentas y el acceso a información, en nuestro caso específico de estudio, con el gasto público al interior de las dependencias de la APF. Desde el punto de vista jurídico, conforman la participación en dos de los tres poderes de la Unión. Por un lado, tenemos a la Secretaría de la Función Pública (SFP), cuya responsabilidad administrativa está

bajo el mandato del poder ejecutivo; en segunda instancia, la Auditoría Superior de la Federación (ASF), que es un órgano especializado de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión; finalmente el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) definido como un órgano constitucional autónomo.

Lo trascendente en el estudio y aportación de estas organizaciones públicas radica en su grado de participación e intervención de sus funciones para el fortalecimiento de la democracia, el Estado de derecho, la confianza y la credibilidad en las instituciones públicas de nuestro país para la consolidación de la gobernanza, pues contar con instituciones con procesos definidos, claros y transparentes elevan la credibilidad y confianza que la ciudadanía deposita en la estructura gubernamental. Cada una realiza una aportación institucional en la coordinación, supervisión y vigilancia de las funciones, actividades y cumplimiento de la normativa dentro de las organizaciones, basado en los distintos lineamientos que dan certeza y pertinencia de su actuar.

Es fundamental para la presente investigación, observar el grado de participación, atribuciones y funcionalidad que cada una tiene para lograr la eficacia gubernamental, es decir, la contribución en la mejoría de los procesos administrativos que fomenten una mejor transparencia en nuestro país. En la historia de México, la estructura administrativa sirvió de botín de repartición del poder, concesiones, contratos, puestos laborales, entre otros, esto afectó significativamente la vida política y democrática en México, como explica la OCDE & BID (2020:26), las ineficiencias y debilidades institucionales en varias dimensiones de la gobernanza pública tienden a explicar cómo el desperdicio, el mal uso y la captura por parte de grupos de interés, han generado vulnerabilidad en la gobernanza pública de muchos países de la región.

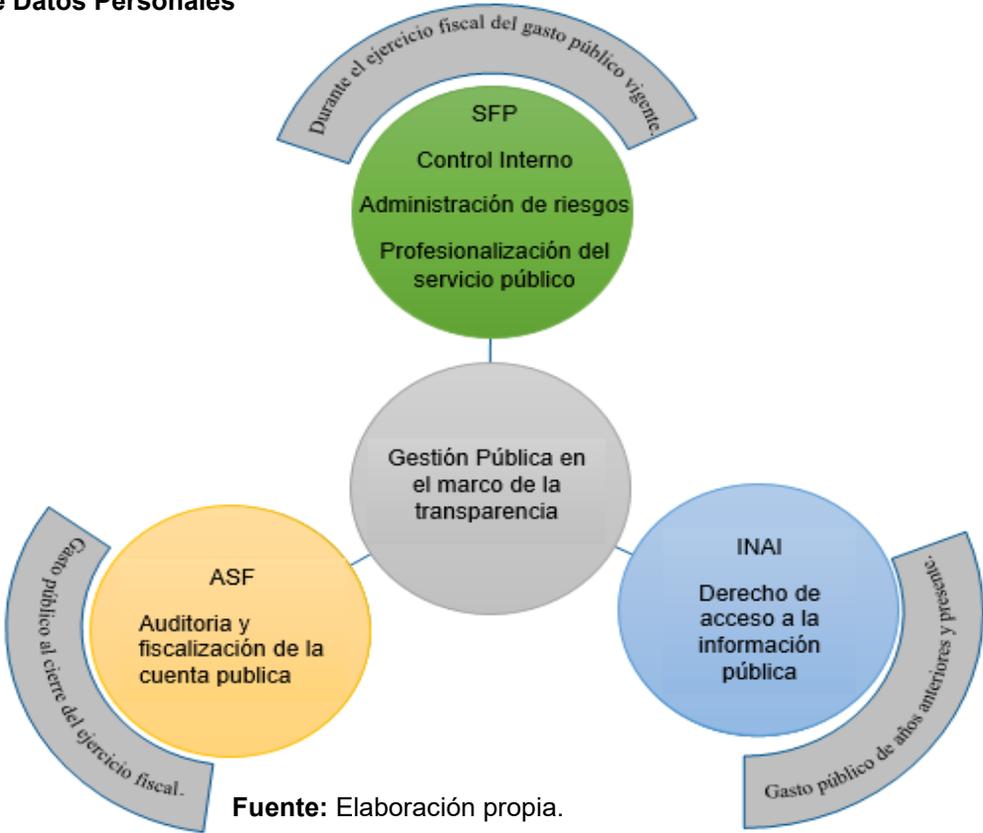
La relación entre las tres organizaciones objeto de estudio es coincidente porque, desde su ámbito de competencia y atribución, instrumentan acciones para prevenir el posible uso inadecuado de los recursos públicos, al abrir el espectro de conocimiento hacia la sociedad de lo realizado por la APF. Dado que sus acciones

conlleven a establecer un ideal representativo del correcto trabajo de la función pública –servidores públicos- en la administración y el ejercicio eficaz del gasto de los recursos públicos, en la búsqueda de un nivel perfectible de gobernanza.

Sus funciones se complementan para validar el quehacer público en apego a la Ley, con la intervención en una etapa de control del gasto público que, bajo el supuesto de integración, fortalece áreas de oportunidad e incrementa la eficacia de la gestión pública. A continuación, se expondrán funciones, actividades, acciones y principales aportes, así como sus especificidades administrativas, marco normativo y regulatorio para identificar los elementos que, en teoría, deberían contribuir en transparencia, rendición de cuentas y acceso a la información en el uso y destino de los recursos públicos.

De manera esquemática, se presentan a continuación las competencias de estas tres organizaciones en los diferentes procesos:

Figura 4.- Complementariedad entre la Secretaría de la Función Pública - Auditoría Superior de la Federación - Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales



Fuente: Elaboración propia.

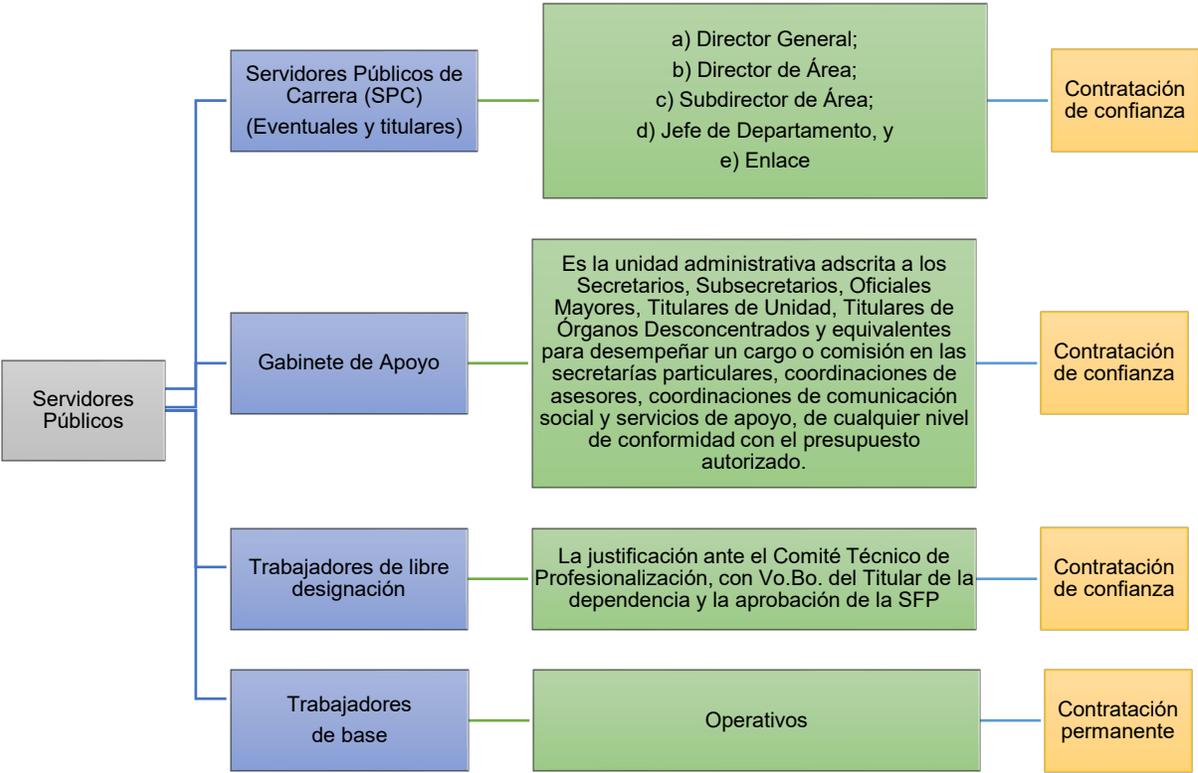
Cada una de las instituciones mostradas en el esquema anterior, efectúa acciones encaminadas a crear o mejorar los procesos administrativos en pro de la transparencia. Por ejemplo, corresponde a la SFP ser la dependencia encargada de la vigilancia, supervisión, control y auditoría de la actividad humana al interior de las APF, es decir, que el actuar cotidiano del funcionario público -en cualquiera de sus categorías contractuales- esté con pleno apego a la normatividad existente (llámese manuales de operación, reglamentos, lineamientos, indicadores, metas, programas internos, códigos de conducta, entre otros). En paralelo; la vigilancia, auditoría y fiscalización de la Cuenta Pública y todo lo que tenga que ver con el uso y destino del recurso público que aleatoriamente audita la ASF. Finalmente, también contamos con el sistema de contraloría social y supervisión de objetivos, resultados, procesos, respaldos documentales, cumplimiento de procesos administrativos, entre otros, que forman parte del principio del derecho de acceso a la información que, por medio de solicitudes de información al Sujeto Obligado, dan a la ciudadanía, la vía institucionalizada del ejercicio del derecho a la información por parte del INAI. En los apartados siguientes, se muestra la incidencia de cada organización en temas de gestión pública.

3.1. Características de los recursos humanos de la Administración Pública Federal (APF)

Conocer las características del régimen contractual como de las condiciones laborales existentes, es un elemento necesario para la transformación del modelo para gobernar y administrar; bajo el supuesto de que la permanencia, conocimientos y experiencia laboral, permiten lograr la eficacia y eficiencia en la Administración Pública Federal (APF). Estudiar estos aspectos, conduce a indagar respecto al grado de transformación institucional; recordemos que los recursos humanos son la pieza clave para avanzar o no, en los cambios que requieren las organizaciones. La profesionalización de los recursos humanos es una pieza fundamental en la implementación de un sistema de calidad de atención al ciudadano.

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado (LFTSE), Reglamentaria del apartado B del artículo 123 Constitucional y la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal (LSPC), establecen las bases que rigen la estructura administrativa y modalidad de contratación para cada uno de los encargos públicos, los procesos de contratación, promoción y retiro. En el siguiente diagrama se presenta la estructura administrativa del poder Ejecutivo Federal de nuestro país.

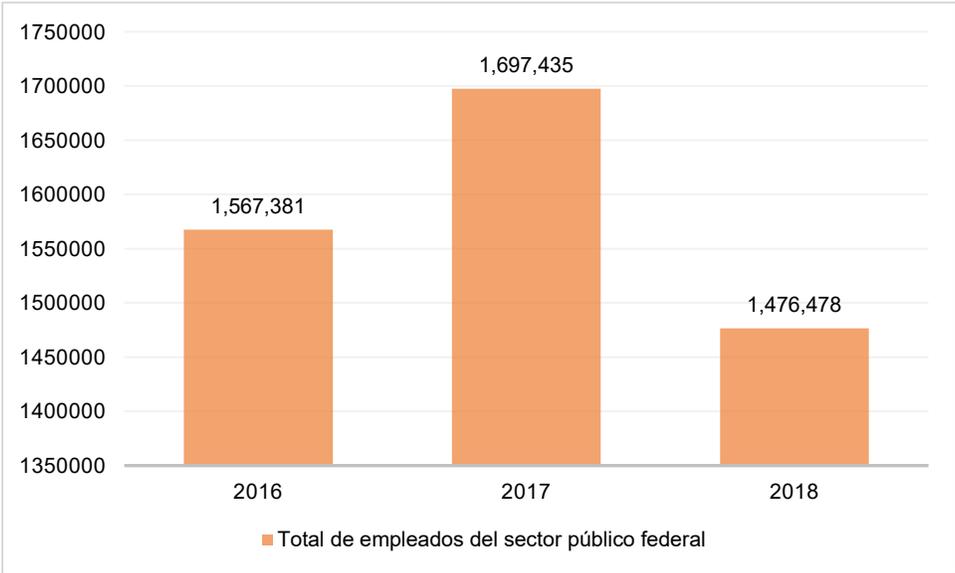
Figura 5.- Composición de los Recursos Humanos de la APF en México por tipo de contratación



Fuente: Elaboración propia con base en lo establecido en la LFTSE Reglamentaria del apartado B del artículo 123 constitucional y la LSPC.

En el Artículo 8º de la LSPC se establece que: “Quedan excluidos del régimen de esta ley los Trabajadores de confianza a que se refiere el artículo 5º; los miembros del Ejército y Armada Nacional con excepción del personal civil de las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina; el personal militarizado o que se militarice legalmente; los miembros del Servicio Exterior Mexicano; el personal de vigilancia de los establecimientos penitenciarios, cárceles o galeras y aquellos que presten sus servicios mediante contrato civil o que sean sujetos al pago de honorarios”. Ahora bien, el *Censo Nacional del Gobierno Federal 2017-2019* (INEGI, 2020a) nos indica que en el año 2017 se tuvo un mayor número de empleados del gobierno y en 2018 disminuyeron 220,867 puestos laborales³⁰. El esquema que se muestra a continuación presenta las cifras más recientes del número total de empleados en el ámbito federal, estas indican una caída del 13% en el número de personas laborando en el gobierno nacional de 2017 a 2018.

Gráfica 1.- Recursos humanos en la APF. 2016-2018



Fuente: Elaboración propia con base en INEGI (2020a).

La razón por la que se deduce que hubo esta disminución en el número de servidores públicos se debe a que el 2018 fue año de elecciones presidenciales y,

³⁰ Cabe señalar que en el Censo no se indica la proporción de la población por tipo de contratación, para tener más elementos de verificación indagamos en las páginas oficiales de la SFP quienes publican cifras de SPC sólo para el año 2019 preliminar, sin indicar el total del personal contratado en la APF.

como es de conocimiento, el ganador de la contienda fue Andrés Manuel López Obrador, quien encabezaba un partido político distinto al que ostentaba el poder. Esto implicó que meses previos a ocupar los cargos públicos, el equipo de transición preparara la nueva estrategia de contratación, quizá bajo este nuevo principio de identidad partidista o de austeridad republicana -que era el lema de campaña-, y cuyo principio constituía el adelgazamiento del aparato burocrático vigente. Con relación a ello, muchos puestos ya estaban enlistados para el recorte de plazas de la estructura del Servicio Profesional de Carrera (SPC) y eliminación de contratación de personal por honorarios.

El avance de esta situación aún no es parte de la transparencia proactiva de la SFP, sin embargo, en el portal de nómina transparente de la misma Secretaría indica dos tipos de nómina que están actualmente en el gobierno federal y una dependiente de la pagaduría de los gobiernos de los estados, estas son la Nómina APF, la cual es el sueldo bruto mensual reciente de las personas servidoras públicas activas en la Administración Pública Federal³¹; y el Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE), que conjunta el sueldo bruto mensual más reciente de los trabajadores de las 31 entidades federativas que reciben sus salarios a través del FONE, y de Servidores de la Nación, así como el sueldo bruto mensual de las personas que cuentan con un contrato de prestación de servicios profesionales bajo el régimen de honorarios.

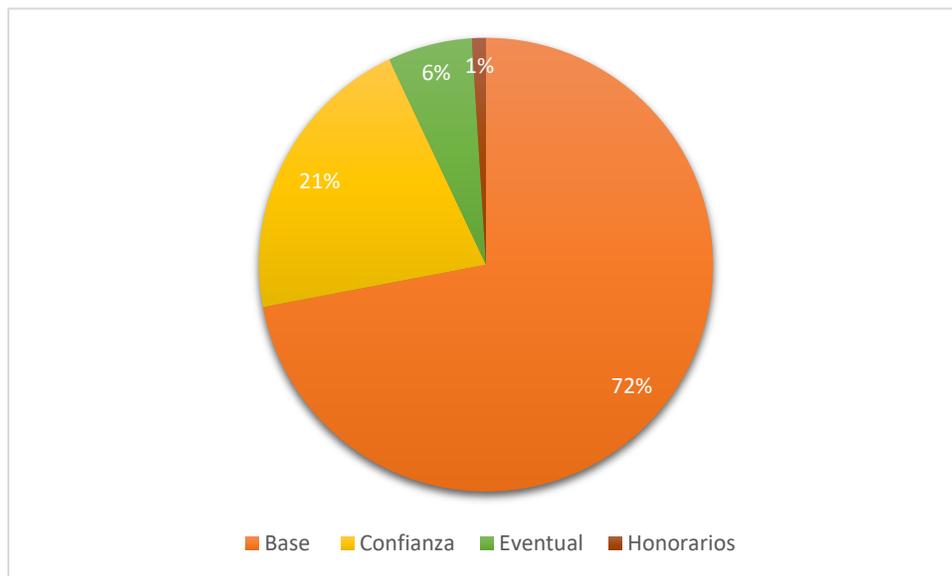
En las distintas fuentes estadísticas que reflejan la cantidad de personas que trabaja en la APF son imprecisas las cifras e incluso no coincide, a la misma SFP le falta la publicación de transparencia proactiva en la publicación de estos datos. Solo se puede ubicar cuántas personas están dadas de alta en el Sistema del Registro Único de Servidores Públicos (RUSP), pero el personal de honorarios no forma parte ni se contabiliza en este Sistema. Finalmente, se retoman las cifras de INEGI

³¹ Es el sueldo bruto mensual más reciente de las personas servidoras públicas activas en la Administración Pública Federal.

para efectos de contrastar cuántas personas son contratadas para los distintos años y dimensionar lo que implica la transparencia en el gobierno.

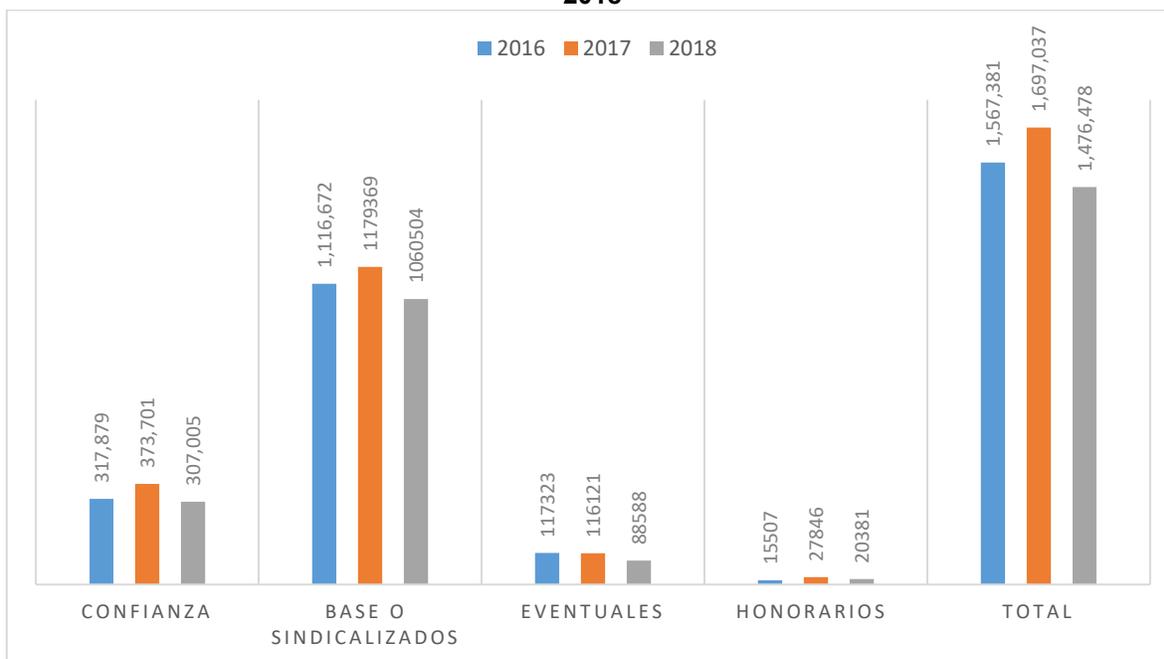
En las siguientes dos gráficas se muestra (Gráfica 2), en primera instancia, el porcentaje del personal contratado en la APF de 2018, según el tipo de contratación. En la segunda gráfica (Gráfica 3) se muestra el total de personal contratado de 2016 a 2018 en la APF de acuerdo con el tipo de contratación.

Gráfica 2.- Porcentaje de personal contratado en la APF según tipo de contratación, 2018.



Fuente: Elaboración propia con base en INEGI (2020a).

Gráfica 3.- Personal en las instituciones de la APF, según régimen de contratación. 2016-2018



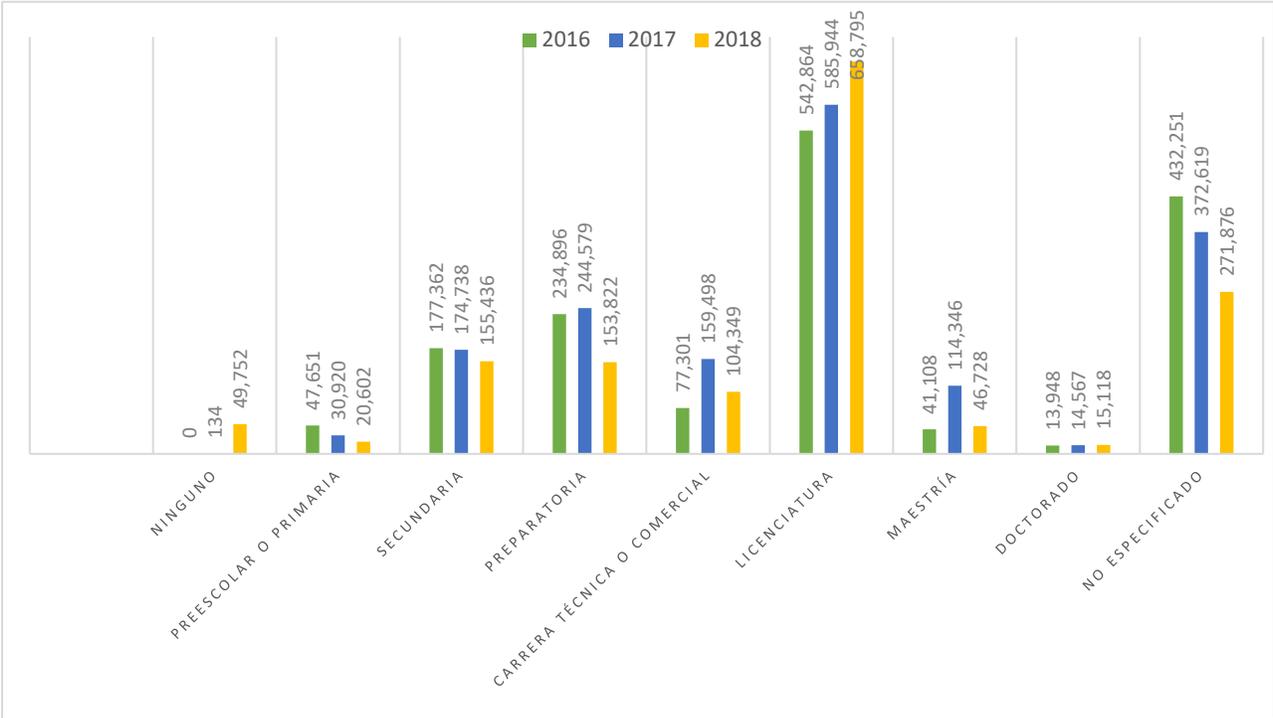
Fuente: Elaboración propia con base en INEGI (2020a).

Es importante señalar cuántas son las personas que laboran y cuál es su tipo de contratación, lo que es determinante bajo la postura de la NGP por la necesidad de contar con funcionarios públicos que pasen de ser un apartado del proceso administrativo al elemento estratégico de gestión pública (Lugo, 2013: 441).

También el grado de estudio como de preparación para el trabajo, influye en la ética laboral, por lo que contribuyen al logro de un desempeño comprometido y eficaz de su profesión, así como a un ejercicio responsable de la ciudadanía (Ibarra, 2005: 18). Aquí es importante destacar, que muchos países desarrollados apuestan por un robustecimiento de la profesionalización del personal que está en el sector público (Dahlström, C., Lapuente V. & Teorell, J., 2012), que busca personal académicamente preparado para el puesto a desempeñar, se brinda estabilidad laboral con un contrato permanente, como contraparte se exige preparación constante y cumplimiento de indicadores y metas.

La siguiente gráfica presenta datos publicados por el INEGI (2020a) respecto al grado escolar de los recursos humanos de la APF para los años 2016, 2017 y 2018, estos son:

Gráfica 4.- Grado escolar de los recursos humanos en la APF, 2016-2018.



Fuente: Elaboración propia con base en el INEGI (2020a).

Respecto a la población total de recursos humanos en la APF, se caracteriza por tener un grado de estudio de licenciatura, seguido de preparatoria y secundaria; respecto al comparativo entre años, el grado de licenciatura fue mayor en 2018 que en los demás, así como el grado de estudios de doctorado; carrera técnica o comercial como preparatoria tuvieron su auge en 2017, y secundaria como preescolar y primaria fueron mayores en 2016. Se puede argumentar, con base a estos datos, un ligero incremento en el nivel académico del personal en cuestión. Sin embargo, la OCDE & BID (2020) cita que “si bien el sector público en los países de América Latina y el Caribe (ALC) tiende a ser comparativamente pequeño (12,3% del empleo total en ALC en comparación con el 21,2% en los países de la OCDE), el empleo público en varios países de ALC no se basa en el mérito. Además, a menudo se compone de trabajadores poco calificados protegidos por estrictos acuerdos laborales contractuales y gerentes nombrados en función de sus

afinidades políticas. Muchos líderes políticos y partidos en la región están utilizando la administración pública nacional y subnacional para construir redes clientelistas con fines electorales” (OCDE & BID, 2020:27).

3.2. Importancia de la profesionalización de los recursos humanos de la APF³²

Este nuevo modelo de profesionalización al interior de las organizaciones ha sido aceptado por organismos internacionales e incluso promovido; tenemos el caso del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), en su “Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina”, entiende al servicio civil como el conjunto de arreglos institucionales mediante los que se articulan y gestionan el empleo público y las personas que lo integran (BID, 2006). Dichos arreglos comprenden normas escritas o informales, estructuras, pautas culturales, políticas explícitas o implícitas, procesos, prácticas y actividades diversas cuya finalidad es garantizar un manejo adecuado de los recursos humanos, en el marco de una administración pública profesional y eficaz, al servicio del interés general, y precisa que:

“(…) en el ámbito público, las finalidades de un sistema de gestión del empleo y los recursos humanos deben compatibilizar los objetivos de eficacia y eficiencia con los requerimientos de igualdad, mérito y neutralidad que son propios de administraciones profesionales en contextos democráticos” (BID, 2006: 5).

Por su parte Sanginés & Strazza (2016), comentan que:

“La profesionalización de los recursos humanos del sector público —entendida como el tránsito hacia un empleo público estable, planificado y bien calificado— constituye una base primordial para promover una mejor respuesta de los gobiernos a las demandas de la sociedad. De poco sirven las agendas de reforma y modernización si los gobiernos no se sustentan en una base sólida de personas competentes, motivadas y con responsabilidades

³² En relación a este tema, la Secretaría de la Función Pública (SFP) y la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE), firmaron una declaratoria de colaboración para fortalecer la profesionalización de las personas servidoras públicas, así como difundir los valores, principios y obligaciones que contribuyan a una buena Administración Pública Federal (APF).

<https://www.gob.mx/sfp/prensa/funcion-publica-y-fstse-acuerdan-sumar-esfuerzos-para-la-profesionalizacion-del-servicio-publico>

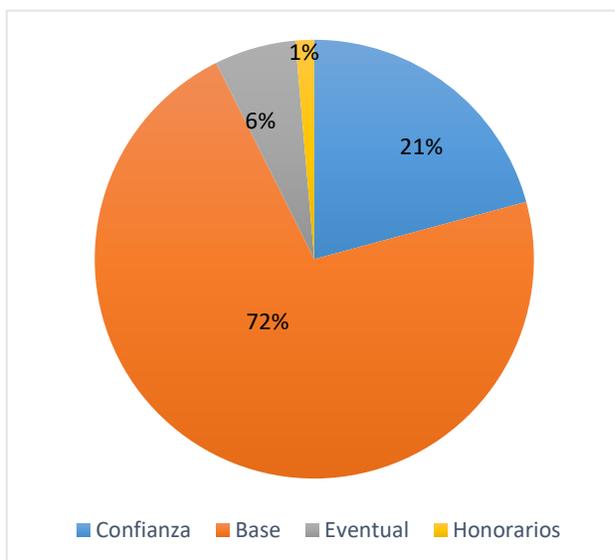
bien definidas. Numerosos estudios identifican correlaciones claras entre la calidad del aparato burocrático y resultados de desarrollo como el crecimiento económico, la reducción de la pobreza o la lucha contra la corrupción.” (Sanginés & Strazza, 2016: 5).

Es decir, entre mayor preparación tenga el equipo de trabajo dentro de las organizaciones públicas, mayor será el impacto positivo en la ciudadanía, así de los objetivos alcanzados en menor tiempo, por decir algunos. Sánchez L. (2017) menciona que debe sobrevenir una etapa de cambios que permitan superar errores normativos, técnicos y operativos que pongan en el centro de la acción la profesionalización del factor humano basado en el mérito (Sánchez L., 2017: 19).

Es importante observar las características del personal de la APF, porque con base en los argumentos vertidos, está el supuesto de que el personal entre más preparado en elementos técnicos del puesto, capaz en las funciones a desempeñar y con pleno conocimiento de los alcances de sus acciones, además de contar con estudios académicos, los resultados de su quehacer cotidiano será de mayor impacto a la sociedad; los procesos administrativos ejecutados por éstos podrían ser más claros, organizados, eficaces y eficientes en el marco de la gestión pública. Podemos asumir que el SPC es un elemento que incrementa las capacidades y habilidades del personal, además están sujetos a comprobar horas de capacitación anual, desempeñarse con base en indicadores y cumplimiento de metas anuales como institucionales y su contratación está sustentada en procesos más participativos buscando los mejores perfiles profesionales.

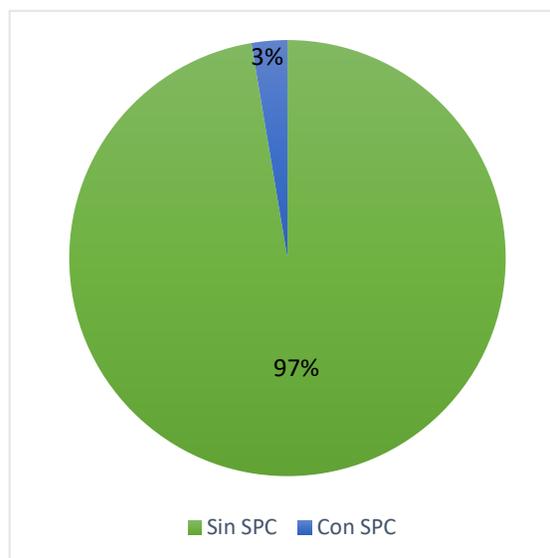
Mediante un cruce de información entre el total publicado en el INEGI (2020a) y del portal electrónico de la SFP, se identifica de manera estimada que del total del personal contratado solo se tiene el tres por ciento que conforman al personal sujeto a SPC, así se muestra en las siguientes gráficas de pastel:

Gráfica 5.- Porcentaje de personal contratado en la APF según tipo de contratación, 2018.



Fuente: Elaboración propia con base en el INEGI (2020a). Censo Nacional de Gobierno Federal 2017-2019. Tabulados básicos.

Gráfica 6.- Porcentaje del personal total de la APF y porcentaje del personal en el SPC, 2018



Fuente: Elaboración propia con base en el INEGI (2020a) Censo Nacional del Gobierno Federal 2017-2019 y el 6to informe de labores de la SFP.

Asimismo, son 79 dependencias de la APF que se encuentran inscritas en el SPC³³ y 227 organizaciones públicas no están sujetas al SPC³⁴ por ejemplo PEMEX, IMSS e ISSSTE; adicionalmente, como se observó en la gráfica anterior solo el tres por ciento del total de funcionario públicos, son elegibles mediante el SPC.

3.3. Los servidores públicos, ante la transparencia y rendición de cuentas al interior de la Administración Pública Federal (APF).

Un elemento esencial para la aplicabilidad conceptual de la Nueva Gerencia Pública consiste en identificar su grado de comprensión e interiorización en las organizaciones y evitar que sea exclusivamente un discurso, un lenguaje de expertos o experiencias alejadas de una realidad concreta. Es decir, si se considera

³³

https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/501514/Instituciones_Sujetas_al_SPC_registradas_en_RHN_ET_septiembre.pdf

³⁴ https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/439349/InstNoSPC_221218.pdf

sus principios como exitosos, por ende, se puede asumir que es un modelo fiable y eficaz en sus procesos y resultados. En otras palabras, la transparencia como concepto, pasa a ser un elemento tangible como son documentos, información, oficios, etc., que elaboran los funcionarios públicos.

En la Administración Pública Federal (APF) existe un ejercicio vinculado con lo anteriormente expuesto, y es el acto administrativo donde los servidores públicos hacen transparente su patrimonio con la intención de demostrar en la vitrina pública, que el incremento de su riqueza única y exclusivamente está vinculada a los ingresos por sueldos y salarios percibidos durante su encargo. Es la *declaración patrimonial y de interés* que deben hacer los empleados públicos en cada ejercicio fiscal, al iniciar y al finalizar su encargo.

Entonces, cuando un gobierno trabaja de esta forma, el nivel de confianza que tiene la ciudadanía en sus representados y administradores públicos tiende a incrementarse coloca en la “vitrina pública” el total de bienes y riqueza con el que cuentan al entrar en un encargo público, de esta forma, esa declaración está sujeta al escrutinio público y a vigilancia constante respecto al incremento de la riqueza. Es decir, debe existir congruencia en el enriquecimiento paulatino respecto a los ingresos anuales que se reporten producto de sueldos y salarios o empresariales familiares. Si un servidor público no lo realiza y ocupa un cargo estratégico, esa omisión manifiesta que la persona no abona a la transparencia o que su actuar en el encargo puede tener opacidad³⁵.

Al respecto, el INEGI (2020a) publicó la relación de todas las entidades de la APF cuyo personal estaba obligado a presentar declaración patrimonial y no la realizó. A efectos de abonar al tema, en la siguiente tabla se presentan las 20 principales instituciones según el estatus de la actividad.

³⁵ En este proceso queda exento el personal de honorarios y hasta 2019 el de base, a partir de 1 de enero de 2020 entra en vigor el nuevo Acuerdo del Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción para incluir a todas las personas servidoras públicas de la Administración Pública Federal.

Tabla 5.- Número y porcentaje de personal en la APF, según institución con obligación de presentar su declaración patrimonial y su respectivo cumplimiento. 10 principales dependencias con mayor número de incumplimientos, 2018.

Situación/ Instituciones	Obligado a presentar declaración patrimonial	Sin declaración inicial	Sin declaración de modificación	Sin declaración de conclusión
1 Total	304,660	33,066 (10.85%)	4,216 (1.38 %)	20,089 (6.59%)
1 SEDESOL	15,177	7,383 (48.65%)	521 (3.43%)	3,3984 (22.39)
2 IMSS	25,870	7,310 (28.26%)	11 (0.04%)	1,334 (5.16%)
3 SEP	11,347	4,227 (37.25%)	775 (6.83%)	2,853 (25.14%)
4 AEFCM	6,458	2,590 (40.11%)	427 (6.61%)	267 (4.13%)
5 TecNM	4,302	890 (20.69%)	343 (7.97%)	178 (4.14%)
6 PROSPERA	3,319	750 (22.60%)	234 (7.05%)	1,503 (45.28%)
7 INAH	1,977	596 (30.15%)	36 (1.82%)	485 (24.53%)
8 PEMEX	4,525	545 (12.04%)	89 (1.97%)	258 (5.70%)
9 SEDATU	1,626	493 (30.32%)	39 (2.40%)	196 (12.05%)
10 Exportadora de Sal, S.A. de C.V.	974	324 (33.26%)	20 (2.05%)	218 (22.38%)

Fuente: INEGI (2020a) Censo Nacional de Gobierno Federal 2017-2019.

Con base en las cifras mostradas, se puede asumir que las prácticas de transparencia y rendición de cuentas tienen debilidades en la APF pues existen organizaciones cuyos miembros no cumplen con esta obligación a pesar de la vigilancia y función que tiene la SFP y las distintas áreas de Recursos Humanos dentro de las organizaciones públicas. En esa tesitura, es perceptible que el ordenamiento normativo en la materia no es plenamente implementado o bien, las sanciones que se deben de imponer por faltar a este no son llevadas a cabo por las instancias encargadas de establecerlas.

Para que la rendición de cuentas sea una actividad totalmente asegurada en el desempeño de las administraciones públicas, debe contar un ordenamiento jurídico que la blinde para evitar cualquier tipo de actos de opacidad. Como menciona Figueroa (2007):

“el diseño jurídico que se hace de las instituciones públicas –organización, funciones y limitaciones– cobra una importancia mayúscula en el sistema de rendición de cuentas de cualquier Estado democrático que pretenda regirse bajo el imperio de la Ley, es decir, un auténtico y eficaz Estado de derecho”. Figueroa (2007: 11).

De las anteriores cifras publicadas por INEGI se establece un nuevo orden jerárquico que consiste en clasificarlo por porcentajes de obligación y su cumplimiento. De esta forma, se ubicó a la anterior SEDESOL con un 48.65 de incumplimiento de declaración patrimonial, seguido con la Autoridad Educativa Federal en la Ciudad de México con 40.11, posteriormente de la Secretaría de Educación Pública con 37.25, mientras que la Exportadora de Sal, S.A. de C.V. con 33.26 por ciento del personal que no cumplió con esta obligación. Los porcentajes anteriormente presentados son evidencia de una falta de cumplimiento de la normatividad y obligación al tener un puesto en el servicio público.

De manera general, estas cifras arrojan señales de que al interior de las organizaciones públicas deben fortalecer los procesos internos que versan sobre transparencia y rendición de cuentas. Esto es un elemento que despierta inquietud en el siguiente sentido: si un servidor público no es consciente de cumplir una obligación individual, tampoco lo hará sobre lo institucional. Esto está vinculado con la credibilidad en los procesos y la utilidad de la información para fines de transparencia hacia la ciudadanía.

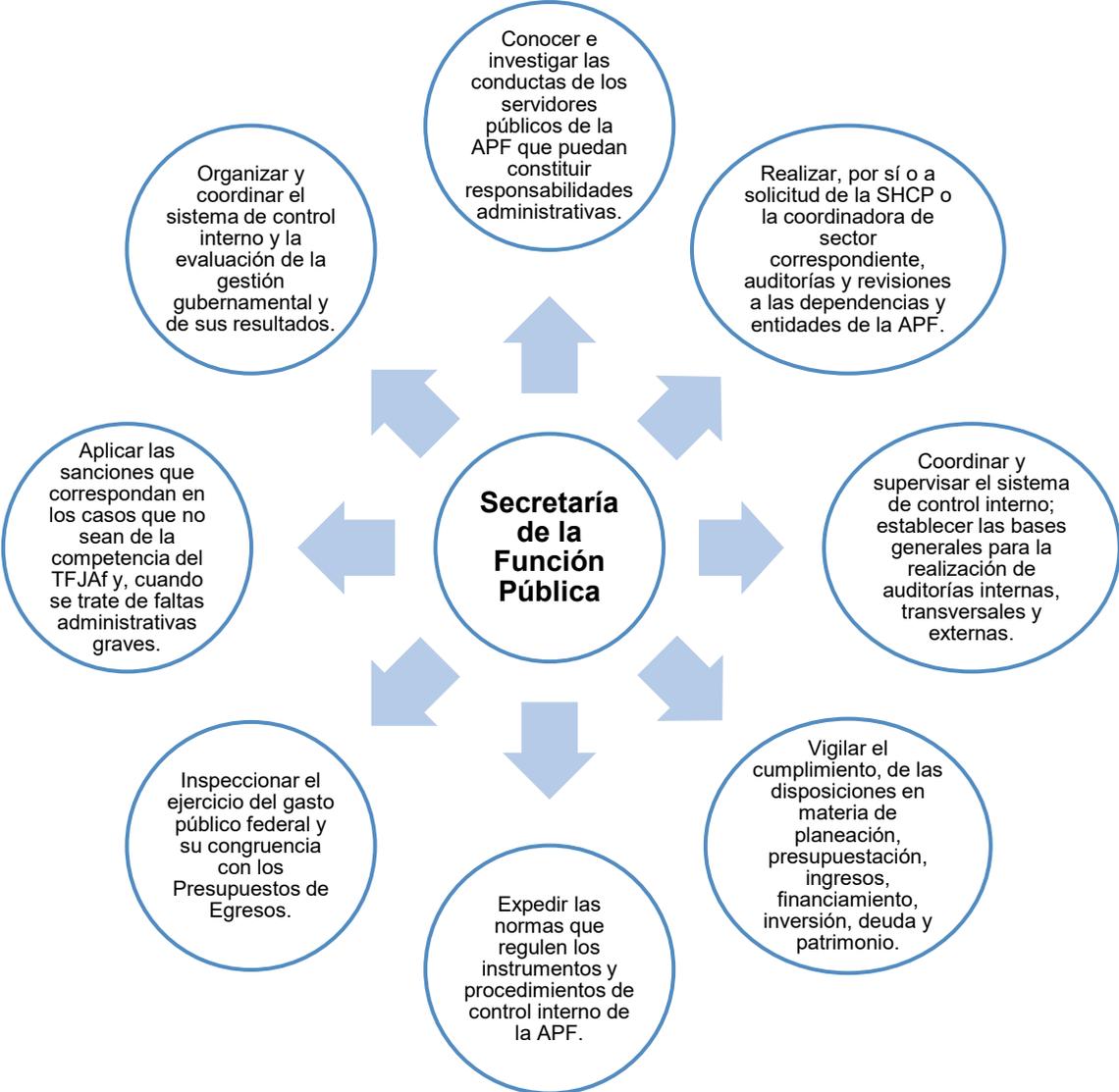
A continuación, describimos las organizaciones públicas que están vinculadas a las funciones de transparencia tales como la Secretaría de la Función Pública (SFP), Auditoría Superior de la Federación (ASF) y el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI).

3.4. Secretaría de la Función Pública (SFP)

Con base a lo estipulado en el artículo 26 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se indica que para el despacho de los asuntos del orden administrativo el Poder Ejecutivo de la Unión contará con diversas Secretarías de

Estado, entre las que destaca la Secretaría de la Función Pública y cuyas actividades se encuentra establecida en el artículo 37 con sus respectivas XXIX fracciones, las más relacionadas de manera directa con la contribución del proceso de revisión de las actividades de servidores públicos; trabajadores de base en la Administración, Servidores Públicos de Carrera y de libre designación según la clasificación de la Ley de Servicio Profesional de Carrera. Estas actividades se muestran en el siguiente esquema:

Figura 6.- Principales funciones de la Secretaría de la Función Pública



Fuente: Elaboración propia con base en el artículo 37 Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Con base en lo anterior, se identifica que corresponde a la SFP: la vigilancia, supervisión, identificación y fortalecimiento de todo el proceso de la actividad pública del ámbito federal. La materia e insumo principal de sus funciones está relacionada con el actuar cotidiano de las personas que son contratadas para administrar dinero público y, de manera general, el gasto público -sea de manera directa o indirecta-, así como el cómo llevar a cabo acciones dentro de la APF para evitar la corrupción y fortalecer la transparencia y rendición de cuentas.

En el esquema mostrado se ubica el alcance, trascendencia y grado de complejidad que implican las actividades que desempeña dicha Secretaría, entre estas: coordinar las funciones de los distintos órganos internos de control de las distintas Secretarías de la APF, atender supervisiones de procesos, coordinar distintas auditorías internas como externas³⁶.

Asimismo, la competencia de la SFP es similar al nivel macro de un área de recursos humanos de una empresa: en la práctica es quien verifica los contratos por no inhabilitación de servidores públicos, controla el proceso y sistemas del servicio profesional de carrera, las metas e indicadores de desempeño del personal, registro de la declaración patrimonial de servidores públicos; además, diseña y evalúa las encuestas de clima laboral, lleva el control de matriz de riesgo laboral, publica el tabulador de sueldos y salarios de toda la APF, entre otras tantas más funciones vinculadas a servidores públicos. En general, es la dependencia que controla el modelo implementado en México de “Servicio Profesional de Carrera” desde la publicación de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la APF en el Diario Oficial de la Federación el 10 de abril de 2003, un modelo similar al Servicio Civil de Carrera de países desarrollados.

3.5. Auditoría Superior de la Federación (ASF)

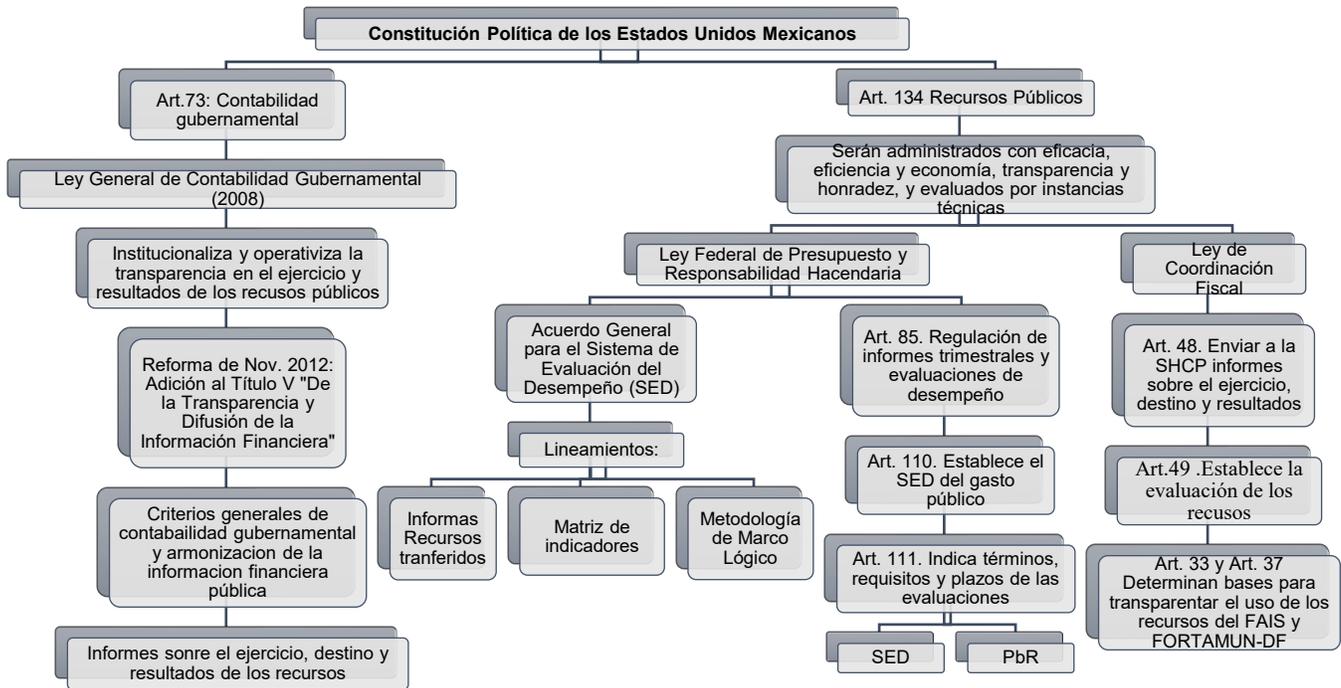
³⁶ No hay otra institución con facultades específicas de vigilar, supervisar y dar seguimiento de procesos de toda la APF para el correcto ejercicio del presupuesto público, y no estamos refiriendo al control presupuestal, si no del trabajo que conlleva cada una de las actividades.

La Auditoría Superior de la Federación (ASF) es un órgano especializado de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión cuya función es la de “vigilar el buen uso del patrimonio público”. La misión de la ASF es fiscalizar la Cuenta Pública mediante auditorías que se efectúan a los tres poderes de la Unión, a los órganos constitucionalmente autónomos, a las entidades federativas y municipios del país, incluyendo a los particulares. (...) su propósito es verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en las políticas y programas gubernamentales, el adecuado desempeño de las entidades fiscalizadas, y el manejo tanto del ingreso como del gasto público (Moreno, 2011: 4). La revisión de la aplicación de recursos y programas públicos comprueba que los montos lleguen al destino programado y que las acciones de gobierno se cumplan conforme a lo legalmente establecido.

La ASF (2019) presenta la información más importante sobre la estructura de gasto federalizado³⁷ y su importancia relativa en el gasto público federal, de las entidades, municipios y demarcaciones territoriales. Argumenta que, en promedio, para los gobiernos de las Entidades Federativas, significan un 84.6% de sus ingresos totales, mientras que para los municipios representa el 71.6% aproximadamente, sin embargo, en los municipios de mayor rezago social supera el 90% de sus ingresos totales. Además, expone cual es el marco jurídico por el que se rige la transparencia del gasto federalizado, el cual, se muestra a continuación junto a una breve explicación:

³⁷ Entendido como aquellos recursos federales que son transferidos a las entidades federativas y municipios para financiar sus estrategias y programas de desarrollo.

Figura 7.- Marco jurídico para la transparencia del gasto federalizado

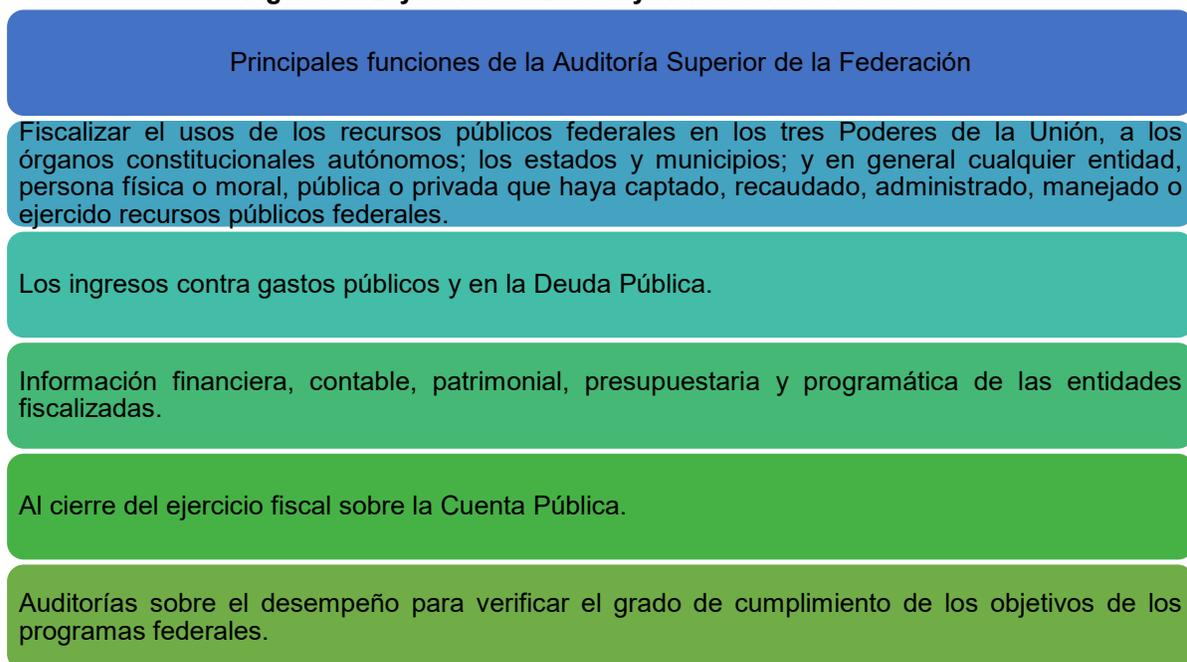


Fuente: Programa para la Fiscalización del Gasto Federalizado, recuperado de: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5294958&fecha=26/03/2013

En términos jurídicos, el Artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) establece la facultad del Congreso de la Unión de expedir leyes en materia de contabilidad gubernamental y la presentación homogénea de información financiera, de ingresos y egresos y el artículo 134 refiere que los recursos económicos de los que dispongan los tres órdenes de gobierno se deben administrar con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que están destinados. De igual forma, institucionaliza la evaluación como una práctica gubernamental para conocer los resultados e impactos de los recursos públicos. El término "superior" indica que la ASF es la máxima autoridad y última instancia del país encargada de realizar las auditorías a los fondos públicos. Por esta razón, sus observaciones y acciones son finales y las dependencias públicas están obligadas a responder a ellas (ASF, en línea).

Sus funciones se establecen en la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación reglamentaria de los artículos 73 fracción XXIV, 74, fracciones II y VI, y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de revisión y fiscalización. En su Artículo 1 se encuentran las se indica que “la Auditoría Superior de la Federación podrá fiscalizar las operaciones que involucren recursos públicos federales o participaciones federales a través de contrataciones, subsidios, transferencias, donativos, fideicomisos, fondos, mandatos, asociaciones público-privadas o cualquier otra figura jurídica y el otorgamiento de garantías sobre empréstitos de Estados y Municipios, entre otras operaciones”. En el siguiente esquema se muestra las principales funciones que realiza la ASF.

Figura 8.- Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas



Fuente: Elaboración propia con base en la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas e información de páginas oficiales.

El trabajo que realiza la ASF es de manera independiente, con base en un programa anual de auditorías aprobado y publicado en su página de internet, es un trabajo distinto al que realizan los órganos internos de control de las dependencias. Cuando la ASF detecta una irregularidad en el manejo de los recursos públicos, emite diversas acciones como puede ser:

- Recomendación.

- Recomendación al desempeño.
- Solicitud de aclaración.
- Pliego de observaciones.

Sus acciones son de carácter preventivo, consistentes en recomendaciones relacionadas con deficiencias y debilidades en el control interno de las entidades auditadas, así como propuestas de mejora de gestión para que se atiendan problemas estructurales, se adopten las mejores prácticas administrativas y se cumplan con eficiencia, eficacia y economía los objetivos y las metas (ASF, en línea).

Según sus funciones, “a partir de la notificación por parte de la ASF al ente auditado, éste cuenta con un periodo de 30 días hábiles de plazo para su respuesta. Si no satisface las observaciones, la ASF puede emitir las acciones correctivas siguientes:

- Promoción del ejercicio de la facultad de comprobación fiscal.
- Promoción de responsabilidad administrativa sancionatoria.
- Denuncia de hechos” (ASF, en línea).

Las auditorías que lleva a cabo la ASF se clasifican por su naturaleza y alcance en tres grandes grupos: auditorías de regularidad, de desempeño y especiales. La auditoría de regularidad busca verificar la captación, la administración, el ejercicio y la aplicación de los recursos públicos de acuerdo con los montos y programas aprobados por la Cámara de Diputados. Con base en el objeto a fiscalizar, estas auditorías se dividen en financieras y de cumplimiento, de obra pública e inversiones físicas, y de auditorías a recursos federales transferidos y ejercidos por las diferentes entidades federativas y municipios (Moreno 2011: 10).

A dicha institución no le compete el funcionamiento del aparato administrativo, el quehacer humano dentro de la APF, por tratarse de un tema particular del proceso de operación del gasto público, sus objetivos son específicos sobre los resultados alcanzados en el presupuesto de egresos de la federación, y todo aquello relacionado con el presupuesto autorizado por la Cámara de Diputados. El objetivo

de la fiscalización de la Cuenta Pública es evaluar los resultados de la gestión financiera de las entidades que fueron fiscalizadas; comprobar si se observó lo dispuesto en el Presupuesto, la Ley de Ingresos y otras disposiciones legales, así como practicar auditorías sobre el desempeño para verificar el cumplimiento de los objetivos y las metas de los programas federales (Moreno, 2011: 8). En otras palabras, la sustancia es si “se lograron los objetivos”, se “usaron correctamente los recursos autorizados”, “el dinero se usó para lo que estaba previsto” y “cuando el recurso no se usó en lo establecido, se reintegró a las arcas públicas”, son oraciones que concretan el trabajo de la ASF, por ello, se denomina que es una intervención externa y posterior al ejercicio fiscal.

3.6. Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI).

Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) es un Organismo Público Autónomo encargado de llevar la política pública nacional de transparencia y derecho a la información pública, como de toda la normatividad y lineamientos que implica la protección de datos personales en posesión de particulares y en los tres poderes de la unión como de los tres niveles de gobierno. Sus acciones van encaminadas a fortalecer el derecho a la información, promoverlo entre la ciudadanía y en su contraparte a obligar a que todo actuar del gobierno se informe de manera ordenada y clasificada a efecto de fortalecer la transparencia y rendición de cuentas.

En 2007 se reforma el artículo 6° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para el reconocimiento al derecho fundamental de acceso a la información, y en 2014 cuando se le da autonomía plena y nuevas atribuciones al Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales nombrado INAI, antes IFAI³⁸. Con estas nuevas disposiciones de la norma se da pauta a un proceso de construcción de una nueva forma de hacer

³⁸ Instituto Federal de Acceso a la Información Pública

democracia, pues ahora la ciudadanía tiene mayores garantías y también de responsabilidades de exigirle a sus gobernantes claridad en su desempeño, buen manejo de los recursos públicos y logro de resultados.

Peschard (2016) menciona que la reforma de 2007 modificó la redacción del artículo 6to constitucional, al reconocerse el acceso a la información como un derecho fundamental, en el cual se derivaron siete principios:

- 1) la regla de máxima publicidad para todas las autoridades y en todos los niveles;
- 2) la protección de los datos personales y vida privada de las personas;
- 3) la prohibición a exigir justificación del interés en la solicitud de información;
- 4) implementación de mecanismos expeditos de acceso a la información y de apelación en caso de inconformidad, que serán atendidos por órganos especializados;
- 5) obligación de los sujetos que la ley identifique como obligados de contar con archivos actualizados;
- 6) la publicidad de recursos públicos entregados a particulares, y
- 7) un régimen de sanciones a quien incumpla (Peschar 2016, 48-49).

Al escalar a nivel constitucional el derecho a la información, se promulga una Ley General que da ámbito de competencia a los Congresos Locales para legislar en el tema y establecer sus propios institutos locales (estatales) que garanticen el acceso a la información a la ciudadanía de todo aquello relacionado con el ejercicio público de los Sujetos Obligados Locales; estos institutos controlan todo el proceso de solicitudes de información, atención de las mismas, como de sus sistemas tecnológicos, así también resuelven el acceso a la información que los Sujetos Obligados puedan obstaculizar, algunos casos como son: reservar sin justificación de Ley, se declare inexistente sin haberse establecido el proceso legal correspondiente, que no atiendan lo requerido o fuera de los plazos oficiales, entre otras causales. Así también fomentan y controlan la atención de transparencia proactiva que debe publicarse por Ley en los portales de cada dependencia.

El padrón de Sujetos Obligados a nivel nacional se acordó a través del “ACUERDO mediante el cual el INAI, aprueba el padrón de sujetos obligados del ámbito federal, en términos de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública” y en el portal del INAI se actualizan estos, y constituyen específicamente aquellas instituciones, fideicomisos, sindicatos, entidades de educación superior, organizaciones civiles y cualquier otro ente que haya ejercido recursos públicos, en este acuerdo se enlistan de manera general los siguientes:

- Poder Legislativo Federal.
- Poder Ejecutivo Federal.
- Empresas productivas del Estado, sus subsidiarias y empresas filiales.
- Tribunales administrativos federales.
- Poder Judicial de la Federación.
- Organismos constitucionalmente autónomos.
- Instituciones de educación superior públicas.
- Partidos políticos.
- Fideicomisos y fondos públicos, así como los mandatos y contratos análogos, son los que están señalados en la Ley de Coordinación Fiscal.
- Personas físicas o morales que reciban y ejerzan recursos públicos o realicen actos de autoridad.

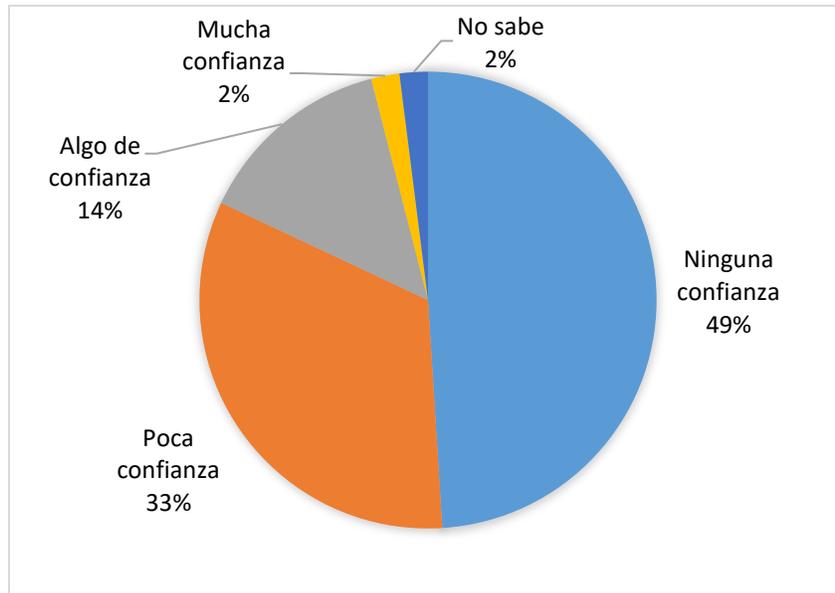
Actualmente se cuenta con un padrón de 861 sujetos obligados del padrón nacional, actualizado al 26 de mayo de 2020 más lo de ámbito local que se actualiza cada año. El proceso institucionalizado para realizar solicitudes de información pasó por las siguientes etapas:

- a) Inicialmente se tenía a nivel Entidades Federativas diversos Sistemas de Solicitudes de Información (SISI), cada Estado tenía diferentes criterios para que la ciudadanía realizara solicitudes de información y por ende los procesos nos estaban estandarizados, peor aún, tampoco los tiempos para atenderlos.

- b) En búsqueda de dicha estandarización y agrupamiento de las solicitudes en un solo portal se instaura el INFOMEX como una plataforma común para todas las solicitudes a 25 Estados, 507 Municipios, la SCJN, la CNDH, el IFE, el INEGI, el CJF, el TEPJF, el TFJFA y el TFCyA, así como todo el Poder Ejecutivo Federal. Este Sistema estuvo vigente durante 8 años del 2005 al 2014.
- c) Con la idea de transitar hacia la unificación de plataformas e incluir las solicitudes del gobierno federal se establece un nuevo Sistema denominado Plataforma Nacional de Transparencia.

Con base a lo descrito, nuestro país se cuenta con una estructura organizacional con posibilidades de perfeccionar aquellas áreas de oportunidad que contribuyan a transitar a un mejor modelo de transparencia; apuntalar la gobernanza en la definición de temas esenciales para la agenda pública; establecer pilares que le den un mayor sustento para la democracia; a fin de incrementar el nivel de confianza de la ciudadanía en sus instituciones. Tal confianza se encuentra debilitada, hasta el 2018 la población encuestada reflejaba que un 49 por ciento de la población no tenía ninguna confianza en el Gobierno Nacional (para México es gobierno Federal). El resultado se obtuvo mediante el cuestionamiento de la pregunta: *"Por favor, mire esta tarjeta y dígame, para cada uno de los grupos, instituciones o personas de la lista. ¿Cuánta confianza tiene usted en ellas?"*:

Gráfica 7.- Grado de confianza en el Gobierno Nacional, 2018



Fuente: Latinobarómetro (2020). Muestras seleccionadas: México (n=1,200).
<https://www.latinobarometro.org/latCodebooks.jsp>

La primera institución presentada fue la SFP, en la que pudimos identificar que cuenta con un vasto número de funciones y responsabilidades, todas ellas vinculadas directamente con el quehacer público, es esencial para la supervisión y control de los recursos humanos de las distintas dependencias de la APF. La característica de este personal es diversa en el indicador de nivel educativo, según las cifras el Servicio Profesional de Carrera se representa por el tres por ciento de esta población y el resto es personal con otro tipo de sistema de contratación. Al respecto, la información de transparencia proactiva publicada en el portal es limitada, impide saber el número de servidores públicos actualmente contratados y bajo qué modalidad.

Las áreas de oportunidad que pueden aprovecharse desde esta Secretaría a favor de la transparencia consistirían en diseñar estructuras administrativas basadas en recursos humanos con un mejor nivel de preparación académica, sustentado en la merito, capacidades y aptitudes de servicio, una mayor certeza y temporalidad en la contratación laboral. Es importante establecer un programa de profesionalización, capacitación laboral y sensibilización en el fomento del derecho a la información

pública y transparencia a efecto de que se pueda vincular más al servidor público en la preservación del derecho e importancia para la ciudadanía.

En segundo lugar, trabajamos sobre la participación de la ASF en el fortalecimiento de la transparencia, esta interviene posterior al cierre del ejercicio del gasto público de manera externa y autónoma como un organismo del poder legislativo. La información generada no es pensada para la ciudadanía, si no para el trabajo de seguimiento de la Cuenta Pública o gasto público respecto de lo asignado en el Presupuesto de Egresos de la Federación del año anterior, es una información específica y técnica para institutos de investigación, asesores, diputados de la Cámara de Diputados a efecto de ser la contraparte del Ejecutivo.

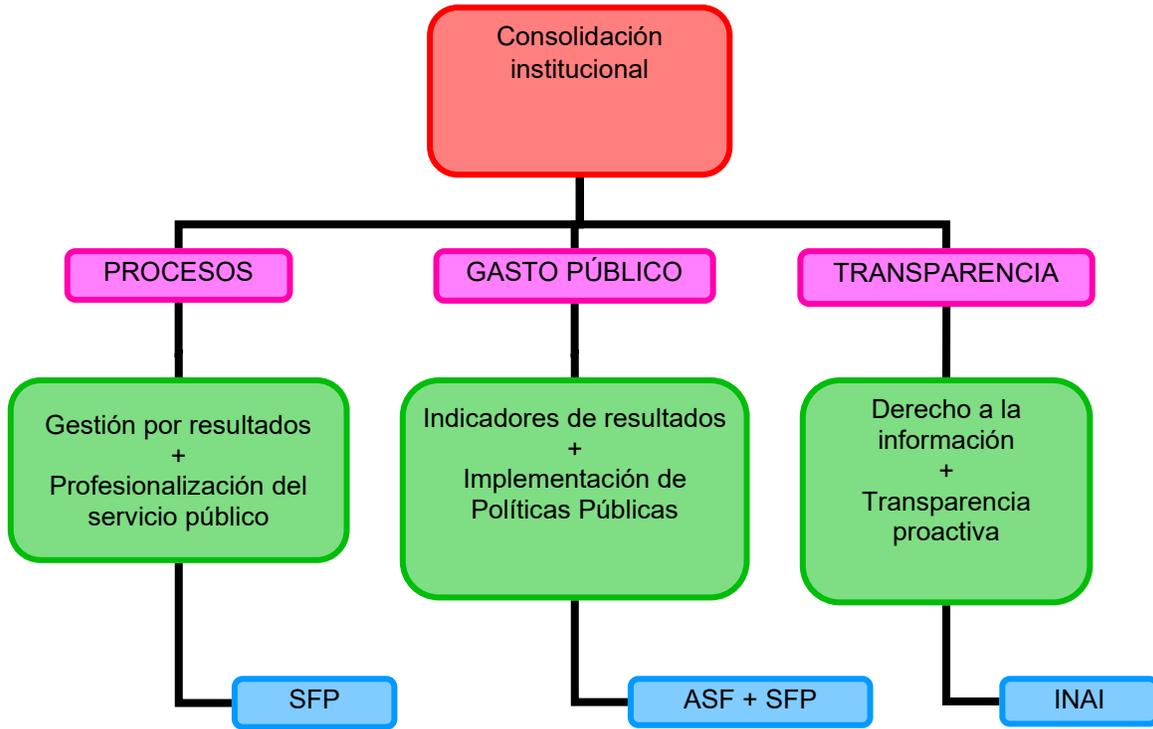
La última organización descrita fue el INAI, que promueve la participación activa de la ciudadanía en el ejercicio de su derecho a la información, se conoce como una organización pública que está del lado de las personas que solicitan información, las demás dependencias deben acatar sus resoluciones y atender las peticiones del ciudadano. Se observa que pese al esfuerzo que realiza esta, los resultados no han tenido el impacto esperado, este consiste en que la ciudadanía vea en el derecho a la información una herramienta poderosa de transparencia en el ejercicio del gasto público por parte de sus gobernados, y no se ha logrado porque los resultados de la última encuesta del INEGI (2020b) sobre transparencia publicada en conjunto con el INAI indica que a la población poco le ha interesado preguntar al gobierno sobre el gasto público y todos los procesos que conlleva. Desde una óptica general, se considera que esa ausencia de solicitudes sobre el tema consiste en que la ciudadanía no ha logrado comprender la importancia y utilidad de esa información, los servidores públicos manejan un lenguaje técnico no entendible y posiblemente, existe un incentivo que entre menos conoce la sociedad los procesos de la administración pública, mayor será el beneficio de la utilización no adecuada de la hacienda pública por parte de los funcionarios públicos.

La estadística abona a esta postura, la encuesta indica que aquello que más se pregunta es sobre trámites, servicios, programas públicos y relacionados con seguridad pública. Desde el gobierno, hace falta fortalecer la información proactiva

en lenguaje comprensible para todos de esta manera fortalecemos la transparencia. Mediante un ejercicio de identificación de los dos sistemas de solicitudes descubrimos las diferencias y confusión que causa el que existan dos y que cada uno tenga sus propios criterios de registro como formatos para solicitar, es decir, solicitar información pública también tiene su grado de complejidad, y todo ello, en qué beneficia si la información que se dará es poco comprensible y técnica.

Como pudimos observar, la SFP, la ASF y el INAI, cada una tiene su ámbito y temporalidad de intervención; su papel es reactivo, sancionador y no proactivo. Se vigila el gasto público y trabajo de servidores públicos sobre la marcha y al cierre de esta, lo que hace necesario una integralidad entre las tres a efecto de diseñar un modelo de transparencia pensado en la prevención no en la sanción, esta integración que favorezca un acercamiento de lo público a los ciudadanos. Posiblemente puentes de gestión estratégica que permita vincular el papel del funcionario público que brinda la SPF, los resultados fiscalizados de la institución analizados por la ASF y la transparencia de sus acciones que permite conocer el INAI; adicionalmente, y se considera fundamental en éste documento y para próximas investigaciones; cómo socializar el conocimiento técnico generado por la APF, qué tipo de acciones se deben realizar para acercar a la sociedad a la complejidad misma de lo “público”, hacia a dónde debemos transitar como ciudadanos para incidir en los resultados de la gestión pública, cuál es el horizonte a corto, mediano y largo plazo si el entramado organizacional continúa como actualmente es, qué tipo de políticas públicas deben diseñarse, implementarse y evaluarse para institucionalizar la transparencia integral y efectiva en el Estado Mexicano.

Figura 9.- Vinculación entre organizaciones públicas en temas de transparencia



Fuente: Elaboración propia.

Lo anterior coincide con el argumento de Aguilar, Caamal & Portillo (2018), en el sentido que México requiere de verdadera coordinación institucional, corresponsabilidad y transparencia, que permita desarrollar plenamente las capacidades de la sociedad, y en México, la ausencia de capacidades y la falta de productividad tienen como origen estructural el círculo vicioso de la pobreza (Aguilar, Caamal & Portillo, 2018: 22), en nuestro caso de estudio, una débil institucionalización de los procesos de transparencia, rendición de cuentas y acceso a la información limita la efectiva gestión pública.

Capítulo 4. Análisis de transparencia en organizaciones públicas

En capítulos anteriores comprendimos los elementos del marco teórico-conceptual de la transparencia, las condiciones bajo las cuales se cumple y los efectos favorables en las organizaciones cuando existe una efectiva aplicación al campo administrativo. Además, los diversos posicionamientos de cómo tener procesos gubernamentales que fortalecen a los sistemas democráticos y empoderen a la ciudadanía en la toma de decisiones públicas.

El presente capítulo constituye nuestro apartado empírico para la comprobación de hipótesis, expondremos el grado de aplicación del modelo de Nueva Gerencia Pública (NGP) en organizaciones públicas en México a efecto de presentar el resultado de la práctica en el ejercicio de la transparencia gubernamental, por lo que se realizaron un cúmulo de solicitudes de información a diversas organizaciones públicas incluyendo a las tres dependencias que objeto de nuestro estudio de caso: las secretarías de Educación Pública, Bienestar y Salud. El diseño de los cuestionarios se estructuró para localizar información con base en 12 variables de estudio, estas son:

- Variable 1 ¿Cuál es el concepto de transparencia utilizado por la institución?
- Variable 2 ¿Qué elementos teóricos y/o conceptuales y/o empíricos contiene el concepto de transparencia?
- Variable 3 ¿Cuáles son las políticas públicas que han diseñado en la institución para fortalecer la transparencia?
- Variable 4 ¿Cuáles han sido los instrumentos (jurídicos, administrativos, organizacionales) para implementar la transparencia en la institución?
- Variable 5 ¿Cómo han evaluado la transparencia al interior de la institución?
- Variable 6 ¿Cuáles han sido los resultados al aplicar políticas de transparencia dentro de la institución?
- Variable 7 ¿Cuáles han sido los procesos de mejora en pro de la transparencia?

- Variable 8 ¿Existe dentro de la institución una oficina, un grupo de trabajo, comisión, o equipo que revise la situación actual de la transparencia al interior de la institución?
- Variable 9 ¿Cuáles son los convenios firmados por esta institución con otras organizaciones públicas, privadas o sociales con el objetivo de fortalecer la transparencia?
- Variable 10 ¿Cómo se da la relación institucional dentro de esta organización pública y otras organizaciones públicas?
- Variable 11 ¿Existe uniformidad en los reportes, estudios, análisis al momento de generar los estudios finales sobre transparencia entre las instituciones públicas?
- Variable 12 ¿Al interior de la organización tienen mecanismos de transparencia?, indique cuáles son.

Las organizaciones públicas a las cuales se enviaron los cuestionarios vía solicitud de información a través de la Plataforma Nacional de Transparencia (PNT) fueron:

Tabla 6.- Relación de organizaciones públicas (Sujetos Obligados)

Dependencias	Fundamento legal
	LOAPF
Secretaría de Educación Pública (SEP)	Art. 38
Secretaría de Bienestar	Art. 32
Secretaría de Salud (SSA)	Art. 39
Autónomos	CPEUM
Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE)	Art. 28
Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL)	Art. 26 Inciso C
Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH)	Art. 102 inciso B
Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFETEL)	Art. 28
Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI)	Art. 26 Inciso B
Instituto Nacional Electoral (INE)	Art. 71 Apartado A
Banco de México (BANXICO)	Art. 28
Comisión Nacional de Hidrocarburos	Art. 28 párrafo octavo
Desconcentrados/paraestatal	LFEP
Comisión Federal de Electricidad	Ley Federal de las Entidades Paraestatales. (Empresa productiva del Estado)
Órganos garantes	CPEUM
Auditoría Superior de la Federación	Art. 79
Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI)	Art. 6 Inciso A fracción VII

Fuente: Elaboración propia.

El objetivo consistió en presentar y sistematizar la manera en cómo asimilan la transparencia las diferentes organizaciones públicas e indagar respecto a qué tanto se comprenden los procesos de gestión pública con enfoque de transparencia. Dentro de una respuesta institucional, existe el lenguaje del servidor público que da contestación, esto permite entender si existe un conocimiento de la normatividad, disposiciones y comprensión del concepto de transparencia como obligación de

Estado y como derecho ciudadano. Si los funcionarios públicos que se encuentran adscritos a las áreas tienen el conocimiento normativo y/o pragmático de todo lo que implica transparencia, su importancia y el grado de responsabilidad para garantizarla. En México, derivado de la reforma constitucional que da incorporación al derecho a la información el Estado debe garantizar el acceso a esta información, relacionado con el ejercicio de solicitar a las instituciones temas de interés público, paralelamente también se observa por las dependencias como su obligación de publicitar información que normativamente está reglamentada como transparencia proactiva. Este último, está directamente asociado a la definición de transparencia que las organizaciones del Estado usan para catalogarse como tal.

4.1. Modelo de validación.

Los resultados del levantamiento se procesaron para cada variable mediante un modelo de semáforo, en el cual calificamos con base en los siguientes criterios:

Color	Tabla 7.- Criterios de validación de semaforización
Verde	a.- Respuesta congruente con base en la pregunta. b.- Evidencia conocimiento en materia de transparencia. c.- Conoce los procesos consultados. d.- Demuestra con lenguaje profesional un grado de responsabilidad institucional de cumplir con la normatividad competente. e.- Manifiesta un compromiso público para dar cumplimiento a procesos institucionales de transparencia.
Amarillo	a.- Medianamente, la respuesta es congruente con base a la pregunta. b.- Medianamente, evidenciaba conocimiento en materia de transparencia. c.- Mostraba el conocimiento parcial de los procesos consultados. d.- Manifestaba alguna redacción normativa en la materia de transparencia para dar respuesta a la consulta. e.- Argumentaba de manera parcial un compromiso público de dar cumplimiento a procesos institucionales de transparencia.
Rojo	a.- Demuestra evasiva a la pregunta. b.- Menciona que no es competencia de la institución la variable consultada. c.- Justifica ante una negativa de respuesta. d.- Declara tácitamente el desconocimiento de la transparencia en su institución. e.- Delega toda competencia al INAI, declarándose órgano incompetente para dar atención al cuestionamiento. f.- Expresa que se cumple, pero sin dar detalles de lo solicitado.

Fuente: Elaboración propia.

4.1.1. Resultados de la variable 1 “Uso y diferenciación del concepto de transparencia”

Tuvimos los siguientes resultados para la variable uno:

Tabla 8.- Concepto de transparencia

Organizaciones públicas	Variable 1		
	Conoce el concepto de transparencia	Diferencia entre transparencia gubernamental, fiscal o financiera	Diferencias conceptuales
Secretaría de Educación (SEP)			
Secretaría de Salud (SSA)			
Secretaría de Bienestar			
Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL)			
Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH)			
Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFETEL)			
Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI)			
Instituto Nacional Electoral (INE)			
Banco de México (Banxico)			
Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE)			
Comisión Federal de Electricidad (CFE)			
Comisión Nacional de Hidrocarburos (CNH)			
Comisión Reguladora de Energía (CRE)			
Auditoría Superior de la Federación (ASF)			
Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI)	*La dependencia solicitó se precisaran las preguntas en un plazo determinado y se causó baja.		

Fuente: Elaboración propia.

Se observa heterogeneidad en el concepto y sus posibles alcances al interior de las organizaciones. Esto implica que, aunque las organizaciones tengan definido el concepto de transparencia, el tipo de respuestas emitidas dan muestra de distintas diferenciaciones. En la encuesta, la Secretaría de Bienestar identificó la diferenciación entre los tipos de transparencia, la Comisión Nacional de Hidrocarburos describió un concepto de transparencia desde el ámbito de gestión pública como del brindado por la normatividad y finalmente la Auditoría Superior de

la Federación señalando el “principio de máxima publicidad” en donde se orienta a la ciudadanía con mayor información a la precisada en la solicitud, nos señala fuentes mediante las cuales podríamos encontrar definiciones solicitadas.

De manera general, la mayoría de las instituciones consultadas se limitan a dar una definición propia de cómo se concibe la transparencia, indican remitir nuestra consulta a la normatividad, señalan artículos de la Ley en donde se puede encontrar, o comunican que no tienen facultad para emitir una definición ya que, según estas, es competencia del INAI.

Aquí la institucionalización está ubicada prioritariamente en normas y leyes, y no como un concepto homogeneizado al ser una organización pública. Se coincide con la propuesta de la Secretaría de Bienestar, al establecer que el concepto de transparencia es único, adicionalmente fundamentado en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LFTAIP) y la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP), “la difusión de la información oportuna, verificable, inteligible, relevante e integral” que se generan en los entes públicos. En general, se esperaba que las respuestas tuvieran un carácter no normativo, más bien de socializar un concepto de práctica administrativa cotidiana y con un lenguaje hacia el ciudadano que está requiriendo esa definición.

4.1.2. Resultados de la variable 2 “Existencia de elementos teóricos, conceptuales o empíricos en su concepto de transparencia al interior”

Continuamos con la variable 2, esto es:

Tabla 9.- Elementos teóricos de la transparencia

Organizaciones públicas	Variable 2
	Existen elementos teóricos, conceptuales o empíricos en su concepto de transparencia.
Secretaría de Educación Pública (SEP)	
Secretaría de Salud (SSA)	
Secretaría de Bienestar	
Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL)	
Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH)	
Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFETEL)	
Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI)	
Instituto Nacional Electoral (INE)	
Banco de México (Banxico)	
Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE)	
Comisión Federal de Electricidad (CFE)	
Comisión Nacional de Hidrocarburos (CNH)	
Comisión Reguladora de Energía (CRE)	
Auditoría Superior de la Federación (ASF)	
Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI)	

Fuente: Elaboración propia.

Esta variable estaba enfocada a identificar si en las instituciones se podía analizar una diferenciación entre la normatividad y la aplicación como gestión pública del concepto de transparencia. La Secretaría de Salud, indicó las precisiones, así como la Auditoría Superior de la Federación, siendo estas dos las que redactaron desde su ámbito de competencia lo que implica el concepto y su operatividad. De manera general, destacamos que la mayoría de las organizaciones manifiestan a la normatividad, “el derecho”, como elemento principal de delimitación de sus acciones. La asumen como un conjunto de principios y normas, en este caso, que regulan todo lo concerniente a su actuar. Esto es trascendente, se tienen institucionalizada a la transparencia, que es un Estado de derechos y obligaciones del Estado, pero que finalmente le delegan la competencia y responsabilidad de todo al INAI.

4.1.3. Resultados de la variable 3 “Se cuentan con acciones para fortalecer la transparencia”

Respecto a la variable 3, se obtuvo lo siguiente:

Tabla 10.- Acciones para fortalecer la transparencia

Organizaciones públicas	Variable 3
	Cuenta con acciones para fortalecer la transparencia
Secretaría de Educación Pública (SEP)	
Secretaría de Salud (SSA)	
Secretaría de Bienestar	
Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL)	
Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH)	
Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFETEL)	
Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI)	
Instituto Nacional Electoral (INE)	
Banco de México (Banxico)	
Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE)	
Comisión Federal de Electricidad (CFE)	
Comisión Nacional de Hidrocarburos (CNH)	
Comisión Reguladora de Energía (CRE)	
Auditoría Superior de la Federación (ASF)	
Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI)	

Fuente: Elaboración propia.

Destacando la pertinencia y claridad de las respuestas se encuentra que las instituciones manifiestan no tener ningún compromiso o competencia para establecer acciones de transparencia. La Secretaría de Bienestar, como la Comisión Nacional de Hidrocarburos y medianamente la Auditoría Superior de la Federación expresan que ellas realizan acciones de alguna modalidad, para que internamente, se propicie una cultura de la transparencia, es decir, las respuestas permiten identificar que han llevado a cabo de manera independiente al INAI un modelo de permeabilidad para fomentar acciones que en el actuar cotidiano conlleven a mejores resultados y orden para un proceso de rendición de cuentas.

Desde el punto de vista de la NGP, toda acción que favorezca a mejorar el desempeño de las instituciones será recompensada por el incremento de legitimidad y confianza en la ciudadanía. Por lo que, con base en lo argumentando

en los capítulos anteriores, la transparencia también nace al interior de cada organización para mejorar sus procesos y alcanzar efectivamente sus resultados. Por lo que es necesario que los organismos públicos se desvinculen de la creencia que una política pública en materia de transparencia deba surgir por medio del INAI.

4.1.4. Resultados de la variable 4 “Cuáles han sido los instrumentos (jurídicos, administrativos, organizacionales) para implementar la transparencia en la institución”

La variable número 4 tuvo los siguientes resultados:

Tabla 11.- Instrumentos para implementar la transparencia en la institución

Organizaciones públicas	Variable 4 Cuáles han sido los instrumentos (jurídicos, administrativos, organizacionales) para implementar la transparencia en la institución
Secretaría de Educación (SEP)	[Red]
Secretaría de Salud (SSA)	[Red]
Secretaría de Bienestar	[Red]
Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL)	[Red]
Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH)	[Red]
Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFETEL)	[Green]
Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI)	[Green]
Instituto Nacional Electoral (INE)	[Green]
Banco de México (Banxico)	[Red]
Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE)	[Red]
Comisión Federal de Electricidad (CFE)	[Red]
Comisión Nacional de Hidrocarburos (CNH)	[Green]
Comisión Reguladora de Energía (CRE)	[Red]
Auditoría Superior de la Federación (ASF)	[Green]
Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI)	[White]

Fuente: Elaboración propia.

La variable indicada buscaba encontrar información respecto a si las organizaciones dominaban el conocimiento de los ordenamientos jurídicos de aquellos procesos que dan pauta a la implementación de un sistema de transparencia interna. En muchos de estos, se demostró que se sustentan en la disposición jurídica, como lo son el artículo 6 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP) y Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LFTAIP), con sus respectivos reglamentos. A diferencia de las variables anteriores, en este apartado está plenamente definido y descrito el actuar de las organizaciones

públicas bajo un marco normativo. Sin embargo, son cinco de ellas: Instituto Federal de Telecomunicaciones, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Instituto Nacional Electoral, Comisión Nacional de Hidrocarburos y Auditoría Superior de la Federación quienes expresaron en la solicitud un mayor conocimiento en las disposiciones jurídicas o administrativas para estructurar a una gestión administrativa con base en un principio de transparencia.

4.1.5. Resultados de la variable 5 “Existe evaluación de transparencia al interior de la institución”

Respecto a la variable 5 se obtuvo los siguientes resultados:

Tabla 12.- Evaluaciones de transparencia al interior de la institución

Organizaciones públicas	Variable 5
	Existe evaluación de transparencia al interior de la institución
Secretaría de Educación Pública (SEP)	
Secretaría de Salud (SSA)	
Secretaría de Bienestar	
Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL)	
Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH)	
Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFETEL)	
Instituto Nacional Electoral (INE)	
Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI)	
Banco de México (Banxico)	
Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE)	
Comisión Federal de Electricidad (CFE)	
Comisión Nacional de Hidrocarburos (CNH)	
Comisión Reguladora de Energía (CRE)	
Auditoría Superior de la Federación (ASF)	
Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI)	

Fuente: Elaboración propia.

Esta variable contribuye a identificar el grado de permeabilidad de la transparencia en la gestión interna de las instituciones, muchas dieron como respuesta que no tienen función o competencia para establecer mecanismos de evaluación interna o algún tipo de acción de seguimiento de sus trabajos en ese componente. Como hemos mencionado en las variables anteriores, se desvincula la responsabilidad al indicar que compete al INAI. A excepción de todos los órganos autónomos quienes de manera indicativa mencionaron mecanismos con que cuentan y operan internamente en las áreas de transparencia, jurídicas y la forma cómo se articulan todas sus áreas en búsqueda de un mejor ejercicio sistematizado, así también, se reflejó un avance con lo indicado por la Auditoría de la Federación. Si bien el INAI da seguimiento al grado de cumplimiento de los Sujetos Obligados, es importante, que las instituciones lo asuman como una responsabilidad al interior. Aquí es

necesario reforzar que la transparencia gubernamental también se puede implementar desde el interior de estas.

4.1.6. Resultados de la variable 6 “Hubo resultados al aplicar acciones de transparencia al interior de la institución”

Respecto a la variable número 6 obtuvimos los siguientes resultados:

Tabla 13.- Resultados al aplicar acciones de transparencia al interior de la institución

Organizaciones públicas	Variable 6
	Hubo resultados al aplicar acciones de transparencia al interior de la institución
Secretaría de Educación (SEP)	
Secretaría de Salud (SSA)	
Secretaría de Bienestar	
Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL)	
Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH)	
Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFETEL)	
Instituto Nacional Electoral (INE)	
Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI)	
Banco de México (Banxico)	
Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE)	
Comisión Federal de Electricidad (CFE)	
Comisión Nacional de Hidrocarburos (CNH)	
Comisión Reguladora de Energía (CRE)	
Auditoría Superior de la Federación (ASF)	
Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI)	

Fuente: Elaboración propia.

Esta variable está estrechamente relacionada con la variable número cinco, sobre los instrumentos internos existentes para dar seguimiento a la gestión con base en principios de transparencia. Cabe destacar que, en esta variable, la Comisión Nacional de Hidrocarburos (CNH), indicó la existencia de resultados al aplicar acciones de transparencia al interior del organismo, seguido nuevamente de algunos órganos autónomos como el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFETEL), Instituto Nacional Electoral (INE), Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) y Banco de México (Banxico). A diferencia de las dependencias

de la Administración Pública Federal, por lo que se puede deber a dos situaciones, una falta de acompañamiento por parte del INAI o falta de cumplimiento por estas dependencias; se observa, con base en la matriz, que la no participación activa para mejorar los resultados con respecto de las políticas de transparencia al interior de las instituciones.

4.1.7. Resultados de la variable 7 “Existen procesos de mejora, a favor de la transparencia”

Para la variable siete se obtuvieron los siguientes resultados:

Tabla 14.- Procesos de mejora a favor de la transparencia

Organizaciones públicas	Variable 7
	Existen procesos de mejora, a favor de la transparencia
Secretaría de Educación Pública (SEP)	
Secretaría de Salud (SSA)	
Secretaría de Bienestar	
Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL)	
Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH)	
Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFETEL)	
Instituto Nacional Electoral (INE)	
Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI)	
Banco de México (Banxico)	
Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE)	
Comisión Federal de Electricidad (CFE)	
Comisión Nacional de Hidrocarburos (CNH)	
Comisión Reguladora de Energía (CRE)	
Auditoría Superior de la Federación (ASF)	
Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI)	

Fuente: Elaboración propia.

Con esta variable se pretendió encontrar resultados que mostraran el grado de avance que tienen las instituciones al trabajar en pro de la transparencia, en dado caso, de que los avances fueran limitados en las variables anteriores, en esta pudieran manifestar que algo se está haciendo a pesar de sus limitantes de competencia que ellas valorarán. En ese sentido, las organizaciones calificaban el logro que han tenido en su cumplimiento de atención de solicitudes de información

en tiempo a través de la Plataforma Nacional de Transparencia, como de atender a tiempos la carga de información de Transparencia Proactiva a través del Sistema de Portales de Obligaciones de Transparencia (SIPOT). Si bien, es un logro plausible para las instituciones, pues se ven obligadas a cumplir bajo mandato de Ley. Así se indicó con el resultado de: Secretaría de Salud, Secretaría de Bienestar, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, Instituto Federal de Telecomunicaciones, Instituto Nacional Electoral, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Comisión Federal de Electricidad, Comisión Nacional de Hidrocarburos y Auditoría Superior de la Federación.

Es una meta significativa el que los organismos públicos argumenten que cumplir con la transparencia es un logro institucional, en apego a la normatividad, y que le genera mayor visibilidad al exterior en reconocimiento a su esfuerzo. Sumando a esto, las instituciones más que ver un logro individual, falta permear con el objetivo de que una gestión pública de calidad sustentada en principios de transparencia significará un beneficio social que permita reconocer a las instituciones por su aportación al conocimiento colectivo para la toma de decisiones.

Algo rescatable de esta sección es que la actitud de proactividad que manifiestan las unidades es en su mayoría autónomas, es decir, alejadas de la administración del poder ejecutivo. Para que una organización pública gane terreno en legitimidad y confianza, tal y como lo establece los preceptos teóricos de la NGP; sus procesos deben ser definidos y claros, que cumplan con objetivos y establezcan metas. Esto en concordancia con el actual paradigma de administración pública en México.

4.1.8. Resultados de la variable 8 “Existe organigrama o grupo de trabajo que revise la situación de transparencia al interior de la institución”

Respecto a la variable número ocho, se obtuvo los siguientes resultados:

Tabla 15.- Grupo de trabajo para revisar la situación de transparencia al interior de la institución

Organizaciones públicas	Variable 8 Existe organigrama o grupo de trabajo que revise la situación de transparencia al interior de la institución
Secretaría de Educación (SEP)	[Red]
Secretaría de Salud (SSA)	[Green]
Secretaría de Bienestar	[Yellow]
Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL)	[Yellow]
Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH)	[Red]
Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFETEL)	[Yellow]
Instituto Nacional Electoral (INE)	[Green]
Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI)	[Green]
Banco de México (Banxico)	[Yellow]
Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE)	[Red]
Comisión Federal de Electricidad (CFE)	[Red]
Comisión Nacional de Hidrocarburos (CNH)	[Green]
Comisión Reguladora de Energía (CRE)	[Red]
Auditoría Superior de la Federación (ASF)	[Green]
Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI)	[White]

Fuente: Elaboración propia.

Esta variable tenía el objetivo de indagar si estructuralmente existe organigrama o grupo de trabajo que revise la situación de transparencia al interior de la institución, con la finalidad de comprobar la hipótesis que entre mayor jerarquía orgánica tenga la atención de la transparencia, tendremos una mayor institucionalización interna. Se observó que todas las organizaciones públicas tienen un “Comité de transparencia”, el objetivo general de Comité es determinar las acciones tendientes a proporcionar la información prevista en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP) y en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LFTAIP) y de conformidad a las funciones y atribuciones. Este Comité es parte fundamental de la comunicación entre ciudadano y gobierno y es aquí donde llegan los requerimientos públicos que solicitan información que

está reservada, o que cuyas áreas de atención se declaran incompetentes para atender, como los recursos de revisión por la falta de entrega de información.

Prácticamente todos están cumpliendo con un Comité que por normatividad deben tener, pero jerárquicamente no se cuentan con estructuras específicas que lleve la directriz de la política interna de transparencia, salvo en órganos autónomos que delegan su facultad y rectoría a áreas de departamentos jurídicos de la institución.

4.1.9. Resultados de la variable 9 “Tienen convenios con organizaciones (público, privada, sociales) para fortalecer la transparencia”

Las respuestas de la variable número nueve son:

Tabla 16.- Convenios para fortalecer la transparencia

Organizaciones públicas	Variable 9 Tienen convenios con organizaciones (público, privada, sociales) para fortalecer la transparencia
Secretaría de Educación Pública (SEP)	[Red]
Secretaría de Salud (SSA)	[Green]
Secretaría de Bienestar	[Red]
Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL)	[Green]
Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH)	[Red]
Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFETEL)	[Red]
Instituto Nacional Electoral (INE)	[Green]
Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI)	[Red]
Banco de México (Banxico)	[Red]
Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE)	[Red]
Comisión Federal de Electricidad (CFE)	[Red]
Comisión Nacional de Hidrocarburos (CNH)	[Red]
Comisión Reguladora de Energía (CRE)	[Red]
Auditoría Superior de la Federación (ASF)	[Green]
Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI)	[White]

Fuente: Elaboración propia.

Para esta variable, prácticamente su único vínculo es con el INAI, con la salvedad de casos muy destacados como son: Secretaría de Salud que ha buscado una colaboración con el Instituto Nacional de Lenguas Indígenas (INALI), con la finalidad de colaborar en conjunto a efecto de que se otorgue el uso y acceso al Padrón

Nacional de Interpretes y Traductores en Lenguas Indígenas, para que la Secretaría de Salud esté en posibilidad de atender las solicitudes de acceso a la Información y Protección de Datos Personales a grupos vulnerables. El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, manifiesta que estableció convenio con la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción (SESNA) y el Instituto Nacional de Lenguas Indígenas (INALI) y que en materia sustantiva se cuenta con convenios establecidos con gobiernos estatales, organismos internacionales y nacionales y sector académico.

Un dato relevante fue que el Instituto Nacional Electoral manifiesta la realización de un contrato INE/ADQ-137/19 Montalvo KD, S.A.P.I. de C.V. Campaña de Sensibilización en Materia de Transparencia, Acceso a la Información, Protección de Datos Personales y Gestión Documental para el Personal del Instituto Nacional Electoral. Esto llama la atención, dado que el tema de transparencia y sensibilización sea trabajado por una empresa cuyo objeto social es publicitario, así se observa en distintos contratos que circulan en páginas web de transparencia proactiva.

La Auditoría Superior de la Federación, menciona las acciones internas que ha generado un trabajo en conjunto y que han rendido diversos beneficios para avanzar en la materia.

La postura más abierta por parte de organizaciones que no dependen del ejecutivo va en consonancia con la variable 7, por el tipo de respuesta, los organismos públicos autónomos, marca un hito en buscar la vinculación efectiva en materia de transparencia con otras organizaciones, esto conduce a incrementar los conocimientos, la capacitación y el aprendizaje en el marco de referencia de la transparencia pública.

4.1.10. Resultados de la variable “Cómo se da la relación interinstitucional”

Para variable número diez, se obtuvieron los siguientes resultados:

Tabla 17.- Relación interinstitucional

Organizaciones públicas	Variable 10
	Cómo se da la relación interinstitucional
Secretaría de Educación Pública (SEP)	
Secretaría de Salud (SSA)	
Secretaría de Bienestar	
Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL)	
Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH)	
Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFETEL)	
Instituto Nacional Electoral (INE)	
Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI)	
Banco de México (Banxico)	
Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE)	
Comisión Federal de Electricidad (CFE)	
Comisión Nacional de Hidrocarburos (CNH)	
Comisión Reguladora de Energía (CRE)	
Auditoría Superior de la Federación (ASF)	
Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI)	

Fuente: Elaboración propia.

De la presente variable se pretendía encontrar la relación entre las distintas instituciones a efecto de crear acciones que potencien un mejor ejercicio de transparencia pública, y fortalecer las buenas prácticas administrativas. En efecto, como se pueden observar los resultados, encontramos que solo dos instituciones manifiestan un avance de relaciones y vínculos entre pares, estas son la Comisión Nacional de Hidrocarburos y la Auditoría Superior de la Federación, el resto manifiesta no tener competencia en ese tema ya que es una función y facultad exclusiva del INAI. Desde la óptica y postura de esta investigación, se considera que la vinculación institucional en el marco de transparencia debe ser a nivel micro, meso y macro. Adicional, considerar a un ente garante internacional que valide la gestión pública y la trazabilidad, confiabilidad y efectividad en el derecho a saber. Transitar a una sociedad madura y ciudadanos capaces de decidir implica tener conocimiento pleno de qué, cómo, cuándo y dónde hacemos valer ese derecho a

saber. Los efectos positivos en el campo de la legitimidad nacional e internacional parte de una vinculación con otras organizaciones públicas en materia de transparencia.

4.1.11. Resultados de la variable 11 “Existen criterios y estándares para atender requerimientos de transparencia”

Respecto a la variable número once se obtuvieron los siguientes resultados:

Tabla 18.- Criterios y estándares para atender requerimientos de transparencia

Organizaciones públicas	Variable 11
	Existen criterios y estándares para atender requerimientos de transparencia
Secretaría de Educación Pública (SEP)	
Secretaría de Salud (SSA)	
Secretaría de Bienestar	
Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL)	
Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH)	
Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFETEL)	
Instituto Nacional Electoral (INE)	
Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI)	
Banco de México (Banxico)	
Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE)	
Comisión Federal de Electricidad (CFE)	
Comisión Nacional de Hidrocarburos (CNH)	
Comisión Reguladora de Energía (CRE)	
Auditoría Superior de la Federación (ASF)	
Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI)	

Fuente: Elaboración propia.

En la presente variable, se pretendía encontrar respuestas afirmativas al cuestionamiento, ya que si las instituciones vinculan a la transparencia como la atención a las solicitudes de información como de la transparencia proactiva normativamente se les solicita cargar en el Sistema de Portales de Obligaciones de Transparencia (SIPOT), en el cumplimiento de la LGTAIP y LFTAIP, por ende, ellas deberían de responder que ciertamente tienen sus procesos estandarizados y con determinada calidad. Sin embargo, únicamente la Comisión Nacional de Hidrocarburos y la Auditoría Superior de la Federación manifestaron hacerlo.

Con las respuestas analizadas, nos ubicamos en un comparativo entre lo formal y lo real, la cantidad versus la calidad. Todas las organizaciones públicas pueden cumplir en tiempo y forma, pero puede ser que entreguen cualquier información, con las características que las instituciones consideren por sus usos y costumbres, si es certera o fiable, real o no. Cabe aclarar que se desconoce si existe un área del INAI que revisa, valida y autoriza los informes que emiten las dependencias públicas, por un lado y por otro, si se tuviera que plantear qué tipo de área o ente al interior del INAI hace efectivo el debido cumplimiento de este factor solicitado por la Ley.

Es decir, esta variable es de las más delicadas ya que cuando se habla que en México se implementó la NGP con sus indicadores, variables en la gestión pública, nadie hace contraloría de esta variable de transparencia, por su parte el INAI manifiesta fomentar el derecho a la información y el cumplimiento respectivo de los Sujetos Obligados, pero hay una pieza del ajedrez que no está siendo parte de garantizar la transparencia real hacia la ciudadanía. En ese sentido nos quedan interrogantes como: ¿Será certera la información que se entrega a solicitantes mediante las solicitudes de información?, ¿es completa?, ¿el lenguaje técnico con que se entrega propicia una transparencia real y efectiva?, ¿solicitar ampliación de plazos por parte de los Sujetos Obligados es una acción deliberada que motiva a desincentivar los requerimientos de información?

4.1.12. Resultados de la variable 12 “Se tienen mecanismos de transparencia al interior de la organización”

Respecto a la variable doce encontramos los siguientes resultados:

Tabla 19.- Mecanismos de transparencia al interior de la institución

Organizaciones públicas	Variable 12
	Se tienen mecanismos de transparencia al interior de la organización
Secretaría de Educación Pública (SEP)	
Secretaría de Salud (SSA)	
Secretaría de Bienestar	
Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL)	
Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH)	
Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFETEL)	
Instituto Nacional Electoral (INE)	
Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI)	
Banco de México (Banxico)	
Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE)	
Comisión Federal de Electricidad (CFE)	
Comisión Nacional de Hidrocarburos (CNH)	
Comisión Reguladora de Energía (CRE)	
Auditoría Superior de la Federación (ASF)	
Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI)	

Fuente: Elaboración propia.

Aquí toma relevancia el Sistema de Portales de Obligaciones de Transparencia (SIPOT), este sistema contiene un conjunto de información pública que deben registrar los sujetos obligados (en nuestro estudio, todas las organizaciones que reciben recursos públicos). Se cuestiona no la cantidad y el nivel de cumplimiento, sino la calidad y utilidad de la información, hoy en día.³⁹

Las aportaciones finales del capítulo, corresponde estimar de manera general el trabajo que hacen las instituciones desde el interior en materia de transparencia y es coincidente con los procesos de rendición de cuentas y acceso a la información.

³⁹ En el caso de la organización civil NOSOTRXS, hacen un estudio del nivel de cumplimiento en este sistema por los partidos políticos. Ver <https://nosotrxs.org/informe-de-cumplimiento-de-las-obligaciones-de-transparencia-de-los-partidos-politicos/>

En el contenido anterior se fue analizando cada una de las respuestas que dieron las entidades cuando se les consultaron elementos del ejercicio de la transparencia en sus procesos de gestión pública. La mayor parte de las analizadas indicaron cierto grado de conocimiento del marco normativo, relacionan la transparencia con un elemento que es el cumplimiento de la transparencia proactiva en el SIPOT, como de la atención oportuna de solicitudes de información que llegan por parte de la ciudadanía. Como parámetro generalizado, es evidente la desvinculación con los compromisos de garantizar la transparencia al interior de las organizaciones al asumir que el INAI es el único responsable de los procesos de garantía del derecho al acceso a la información pública funcione o no, y todas las nuevas acciones deben ser promovidos por este último.

4.1.13. Reflexiones sobre los resultados de la transparencia en organizaciones públicas.

A manera de cierre, a continuación, se presenta la calificación final del semáforo de todas las organizaciones públicas analizadas.

Tabla 20.- Nivel de institucionalización de transparencia

Organizaciones públicas	Nivel de permeabilidad de transparencia
Secretaría de Educación (SEP)	Rojo
Secretaría de Salud (SSA)	Amarillo
Secretaría de Bienestar	Rojo
Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL)	Amarillo
Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH)	Rojo
Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFETEL)	Amarillo
Instituto Nacional Electoral (INE)	Amarillo
Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI)	Amarillo
Banco de México (Banxico)	Rojo
Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE)	Rojo
Comisión Federal de Electricidad (CFE)	Rojo
Comisión Nacional de Hidrocarburos (CNH)	Amarillo
Comisión Reguladora de Energía (CRE)	Rojo
Auditoría Superior de la Federación (ASF)	Verde
Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI)	

Fuente: Elaboración propia.

Los resultados generales de la tabla anterior, muestra que la Secretaría de Salud trabaja parcialmente con elementos de transparencia, conoce la normatividad establecida y han realizado acciones para procurar un sistema interno que homogeneice su actuar con principios hacia una mejora; es importante destacar que los resultados en este apartado son completamente congruentes con el análisis del capítulo cinco (caso de estudio de tres dependencias) porque es la única que muestra una amplia institucionalización de la transparencia al interior así como de los procesos de gestión pública. En cambio, la Secretaría de Educación Pública y de Bienestar, son coincidentes en revelar pocos o nulos resultados de la institucionalización de la transparencia en esta sección y también, manifiestan mayores dificultades en su dinámica de gestión pública, tal y como se analiza en el capítulo siguiente.

Por otro lado, aun cuando se identificaron cuatro órganos autónomos preparados con estrategias internas para la transparencia, en el caso de la Auditoría Superior de la Federación, es la única que muestra una mayor institucionalización de la transparencia y procesos de gestión pública claros y pertinentes.

Esta información permite concluir que hay mucho trabajo pendiente en las organizaciones públicas, por lo menos en las secretarías del poder Ejecutivo, que generen mecanismos en pro del correcto ejercicio en sus procesos de gestión pública. Deslindar, quizá un poco, la responsabilidad que todas le asumen al INAI como el único responsable y promotor de las buenas prácticas para la correcta implementación de la NGP en transparencia.

4.2. Contexto de la Nueva Gerencia Pública (NGP) y su vinculación con el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INA).

Cuando se habla de la implementación de la Nueva Gerencia Pública (NGP), se considera que los procesos se estandaricen, tengan elementos medibles,

controlados, unificados y homogéneos. En ese supuesto y, a manera de contexto, la NGP da pauta a implementar un modelo de gestión gubernamental sustentado, entre otros aspectos, a la transparencia. Posteriormente se asume que, pasado un periodo, el Estado mexicano estaba preparado para transitar hacia una nueva etapa de gestión gubernamental, el de rendir cuentas a la ciudadanía, formalizando el derecho de acceso a la información. Actividad de ida y vuelta, que implica generación de solicitudes de información por parte de la ciudadanía a efecto de dar seguimiento al actuar público, como por otra parte, el gobierno debe publicitar información específica en sus páginas oficiales y/o portales de transparencia, muchas identifican únicamente el Sistema de Portales de Obligaciones de Transparencia (SIPOT) en cumplimiento a una responsabilidad de publicitación proactiva que solicita cargar la información obligatoria establecida en las disposiciones como la LGTAIP y LFTAIP.

Con base en lo anterior, la APF actualmente cuenta con obligaciones de poner en la vitrina pública información vinculada con los recursos públicos, algunos de estos; contratos, convenios, gastos, personal contratado, entre otros. Es el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), el órgano constitucionalmente autónomo, que lleva la rectoría de preservar, promover y garantizar el derecho a la información pública gubernamental, a nivel nacional como de coordinar las instancias locales, su función va de la mano con la ciudadanía a efecto de generar la máxima publicitación de lo que es de interés público, por ejemplo, si una solicitud de información no es atendida o se omite la información requerida, los petitionarios pueden interponer un *recurso* que pasa a revisión del Pleno de los Comisionados del INAI y resuelven a efecto de que se entregue o no la información.

Sin embargo, se apuesta a un país de vanguardia de derechos humanos de tercera generación y de implementar plenamente lo establecido en la NGP, pero el impacto real en la sociedad no se ha visto reflejado como una herramienta para vigilar, pedir cuentas o sancionar el indebido ejercicio. Porque, una parte de la población es la

que conoce el proceso para hacerlo (utilización de sistemas de información) o cuenta con cierto grado de adiestramiento sobre el uso de tecnologías de la información y comunicación, por lo tanto, el ejercicio de este derecho no es democrático y no es comprendido o utilizado por la mayoría de la población. Aquí es importante conocer cómo está funcionando el INAI, con datos, la vinculación con la transparencia y acceso a la información.

4.2.1. Análisis del número de solicitudes de información

Con base en información del INAI, encontramos que, en el año 2017 el número de solicitudes de información pública fue de 244,387, cifra que representa el 0.19% de la población total mexicana en ese año (124,777,324), tal porcentaje equivale a la proporción de personas que realizaron una solicitud de información. Para el año 2018 se tenía una población de 126,190,788 habitantes según estimaciones del Banco Mundial (BM) (2017), y de acuerdo con el INAI en ese año se realizaron 236,490 solicitudes, esto quiere decir, un equivalente al 0.18 % de la población. Posteriormente para 2019 había una población de 127,575,529 y las solicitudes de información para ese año fueron 279,984, cifra que representa el 0.22% de la población. En términos reales se presentó un incremento respecto del año anterior de 43,494 solicitudes, es decir, 0.3%. Todo esto asumiendo que una persona no está realizando más de una solicitud, de lo contrario ese porcentaje sería menor, pero las cifras publicadas son por totales solicitados.

A continuación, revisaremos las principales dependencias a las que se les han realizado solicitudes de información (Sujeto Obligado), posteriormente describiremos las características del perfil de solicitantes. Para tales datos ocuparemos el Informe de Labores de los años 2017, 2018 y 2019 del INAI, a efecto de saber, qué información solicitan, rangos de edad, nivel educativo, ocupación y tipo de información, con base en el periodo que data de 2017 a 2019.

4.2.2. Solicitudes de información a los Sujetos Obligados (nivel macro)

De la información encontrada podemos identificar tres Sujetos Obligados con el mayor número de solicitudes por año, estos son:

Tabla 21.- Principales sujetos obligados a los que se les pide información

No.	Oct. 2016-sept. 2017		Oct. 2017 - sept. 2018		Oct. 2018 - sept. 2019	
	Sujeto Obligado	Núm. de solicitudes	Sujeto Obligado	Núm. de solicitudes	Sujeto Obligado	Núm. de solicitudes
1	Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN)	42,535	SCJN	38,307	SCJN	39,480
2	Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios (COFEPRIS)	11,799	COFEPRIS	10,802	Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS)	12,068
3	IMSS	9,749	IMSS	10,193	COFEPRIS	10,899

Fuente: Elaboración propia con base en información de los Informes de Labores de los años 2017, 2018 y 2019 del INAI.

La anterior tabla permite observar que un alto número de solicitudes versan sobre las actividades de la SCJN en los tres años, cifras que dista mucho de las cuantificadas para el segundo lugar que son COFEPRIS e IMSS, posteriormente en el tercer lugar de los tres años siguen siendo IMSS y COFEPRIS. Si observamos la información desde otra óptica obtenemos que para el año 2016 en primer lugar existió mayor inquietud respecto a las actividades del poder judicial, seguido de una institución encargada del control de los posibles riesgos sanitarios, dependiente del ejecutivo y finalmente de un organismo descentralizado.

Para el año 2017 se repite el mismo orden y competencias administrativas, ya para el año 2018 sigue el primer lugar la SCJN del poder judicial, y se invierte el orden de importancia entre IMSS y COFEPRIS. Analizando los eventos coyunturales tendremos que el 27 de junio del 2017 COFEPRIS anunció que en diciembre de ese año el mercado mexicano se abriría a la comercialización de productos de marihuana, evento que pudo detonar en un mayor número de solicitudes de

información sobre trámites y expedición de permisos, así como cambios significativos en la operatividad de hospitales del IMSS derivados del sismo de 2017.

4.2.3. Características de las solicitudes de información para las tres secretarías: Educación Pública, Bienestar y Salud (nivel meso).

Siguiendo con el análisis y en específico de nuestras tres dependencias de estudio localizamos la siguiente información:

Tabla 22.- Solicitudes de información a las Secretarías (caso de estudio)

No.	Oct. 2016-sept. 2017		Oct. 2017 - sept. 2018		Oct. 2018 - sept. 2019	
	Sujeto Obligado	No. de solicitudes	Sujeto Obligado	No. de solicitudes	Sujeto Obligado	No. de solicitudes
1	Secretaría de Educación Pública (SEP)	5,573	SEP	7,832	Secretaría de Salud (SSA)	8,466
2	SSA	4,020	SSA	5,342	SEP	6,091
3	Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL)	1,877	SEDESOL	1,618	Secretaría de Bienestar	3,063

Fuente: Elaboración propia con base en información de los Informes de Labores de los años 2017, 2018 y 2019 del INAI.

De la información anterior podemos observar que la SEP es de las dependencias con mayores solicitudes de información para el periodo octubre de 2016 a septiembre de 2018, seguido por la Secretaría de Salud en el periodo de octubre de 2018 a septiembre de 2019. En segundo lugar, tenemos para el periodo de octubre de 2016 a septiembre de 2018 y continúa la SEP en el siguiente periodo. Finalmente se tiene a la Secretaría de Desarrollo Social, ahora Secretaría de Bienestar en todos los periodos. Si lo clasificamos en ramas de actividades tendremos que el tema de mayor interés para solicitar es la educación, como de la salud.

En las dependencias que tomamos como referentes en materia de transparencia, vemos que existe un aumento en las solicitudes de información, estos son; en la SEP del 2017 al 2018 se tuvo un incremento del 40%, mientras que para 2018 al

2019 fue inferior al periodo anterior, ascendiendo en un 8%. Por su parte, la Secretaría de Salud aumentó de 2017 al 2018 en 33% y del periodo 2018 al 2019 fue del 14%, prácticamente la mitad del año anterior. En tanto, la Secretaría de Desarrollo Social, ahora Bienestar, del 2017 al 2018 tuvo un decremento del 13.8 por ciento y del 2018 al 2019 tuvo un incremento del 89%.

4.2.4. Tipo de información pública requerida.

El tema y el subtema de la información que se solicitó es la siguiente:

Tabla 23.- Temas y subtema solicitados al INAI

No.	2017		2018		2019	
	Tema	Subtema	Tema	Subtema	Tema	Subtema
1	Información generada o administrada por el sujeto obligado.	a.- Otros b.- Estadísticas	Información generada por administrada por el sujeto obligado.	a.-Otros b.- Estadística	Información generada o administrada por el sujeto obligado.	a.-Marco Jurídico
2	Actividades de la institución	a.- Resultados de actividades sustantivas	Actividades de la institución	b.- Resultados de Actividades sustantivas	Actividades de la institución	b.- Resultados de actividades sustantivas
3	Información sobre contratos	a.-Bienes adquiridos	Información sobre contratos	b.-Servicios contratados	Información sobre contratos	b.-Servicios contratados

Fuente: Elaboración propia con base en información de los Informes de Labores de los años 2017, 2018 y 2019 del INAI.

Para la tabla anterior, el INAI presenta la información desagregada por temas y subtemas, derivado de las opciones que se clasifican en las solicitudes de información. Encontramos una relación entre los tres, prácticamente las personas que piden la información han tomado un papel activo para auditar, temas como estadísticas, resultados y bienes adquiridos son los dudas que han tenido los ciudadanos del 2017 al 2019. Les interesa saber qué información se genera, las actividades de la institución, o para decirlos en otras palabras, por qué y para qué existe dicha institución, y la última pieza del rompecabezas, información con respecto a los contratos. Con base en esto, hemos encontrado que ciertamente ha existido un interés por saber del trabajo administrativo y funciones de las

instituciones. La población se muestra más interesada por información del ejercicio del gasto.

4.2.5. Territorialidad

Para ir precisando las características de quienes ejercen su derecho a la información, encontramos publicado en el mismo informe, la ubicación geográfica de los solicitantes, de la siguiente manera:

Tabla 24.- Ubicación geográfica de los solicitantes

No.	2017		2018		2019	
	Ubicación geográfica	Porcentaje %	Ubicación geográfica	Porcentaje %	Ubicación geográfica	Porcentaje %
1	CDMX	38.6	CDMX	35.1	CDMX	30.6
2	Edo. Méx.	7.6	Edo. Méx.	6.5	Edo. Méx.	4.1
3	Jalisco	3.5	Jalisco	2.9	Jalisco	2.4

Fuente: Elaboración propia con base en información de los Informes de Labores de los años 2017, 2018 y 2019 del INAI.

El porcentaje de personas que solicitan información a los Sujetos Obligados está representado para el periodo de 2017 al 2019 por población que habita en la Ciudad de México; en 2017 (38.6%), 2018 (35.1%) y 2019 (30.6%). Le siguen persona localizadas en el Estado de México para 2017 (7.6%), 2018 (6.5%) y 2019 (4.1), y finalmente de Jalisco; 2017 (3.5%), 2018 (2.9%) y 2019 (2.4%). Las cifras pueden obedecer a diversos factores, podemos asumir que son entidades con mayor densidad poblacional, se logra permear sobre el derecho al acceso a la información, el acceso al uso de las TIC'S puede ser más viable, son entidades con mayor participación política. Específicamente, en la Ciudad de México se centralizan los tres poderes de la Unión, la APF tiene sus sedes centrales, se ubican los órganos autónomos, los principales medios de comunicación periodísticas, como de organizaciones civiles que dan seguimiento a la contraloría de la gestión pública, entre otros.

Pese a que existe una importante participación en las tres entidades, el número de solicitudes han disminuido porcentualmente en el mismo periodo, de 2017 a 2019,

por ejemplo, en la Ciudad de México que es la principal generadora de solicitudes disminuyo un 8%, mientras que para el Estado de México fue de 3.5 % y para Jalisco de 1.1%. Si bien, respecto a cifras de tablas anteriores la tendencia es a incrementar las solicitudes de información, pero en estas tres entidades han ido disminuyendo.

4.2.6. Perfil sociodemográfico

Es importante identificar el perfil de los solicitantes, esto ayuda a reconocer el grado de permeabilidad de la importancia de la transparencia, su nivel de madurez como de un reconocimiento pleno del derecho ciudadano a pedir cuentas del actuar público. Sirve para que los servidores públicos tengan conocimiento de cómo se debe transmitir la información, con la finalidad de que sea útil. Las cifras que se encuentran para las edades con mayor porcentaje de representación para los años 2017 al 2019 se presentan en la siguiente tabla:

Tabla 25.- Rangos de edad de los peticionarios

No.	2017		2018		2019	
	Rangos de edad	Porcentaje	Rangos de edad	Porcentaje	Rangos de edad	Porcentaje
1	Menos de 18 años	36.60%	Menos de 18 años	19.80%	Menos de 18 años	18.00%
2	20 a 24 años	13.00%	25 a 29 años	17.40%	25 a 29 años	14.00%
3	25 a 29 años	11.30%	30 a 34 años	13.00%	30 a 34 años	13.70%

Fuente: Elaboración propia con base en información de los Informes de Labores de los años 2017, 2018 y 2019 del INAI.

Un rango de edad que aparece entre los años 2017 y 2019 son personas menores de 18 años, mismas que por tres años consecutivos se colocan como lo principales solicitantes de información. El portal de transparencia no solicita evidencia de la edad, por lo que puede ser manipulada en un cierto grado, realizada esa precisión, es importante asumir como un gran reto para los Sujetos Obligados pues si la ciudadanía de este rango edad sigue empoderándose como un derecho que tiene en sus manos al alcance desde una solicitud, puede constituir un reto significativo en el futuro inmediato. De antemano, asumir que los jóvenes saben vigilar y solicitar

una rendición de cuentas sobre la gestión pública, y un beneficio adicional a la ciudadanía en la medida que estos pueden darle un mayor peso al trabajo interno de la transparencia en las instituciones, quienes estarán obligadas a unificar sus procesos, transmitir el conocimiento de manera clara, confiable y precisa.

En el 2017 los rangos de edad que más solicitaban información iban de entre los 20 y 29 años, y de 2018 al 2019 el rango de edad se cambia a 25 y 34 años, disminuyendo significativamente la población menor de 18 años que solicitaban a 18.6 por ciento, más de la mitad de las solicitudes con respecto al 2017. Siguiendo con la clasificación de edad, tenemos que el rango de 25 a 29 años que en 2017 era tercer lugar pasó en el 2018 a ser el segundo lugar. Sin embargo, para el 2019 hubo una disminución del 3.4 puntos y para el rango de 30 a 34 años se tuvo un incremento entre los 2018 y 2019 de 0.70 por ciento. Es de notar que la tendencia general es la baja de las cantidades de solicitudes.

De manera general, se destaca que es la población joven encabeza las solicitudes de información prácticamente en una edad adolescente, joven y adulta. Como reflexión se puede indicar que, si consideramos que el INAI, antes IFAI, se creó por decreto en el 2002, actualmente cuenta con dos décadas, y es desde ahí donde se da mayor auge al concepto de transparencia y rendición de cuentas, es una población que desde muy pequeña creció con la difusión del derecho a la información y quizá se ha logrado transmitir en esa generación la importancia de requerir cuentas al gobierno.

Con anterioridad se presentó, las cifras de solicitudes de información, sus características, la ubicación territorial de donde se ubican los requirentes y los rangos de edades de quienes solicitan, ahora corresponde indicar la ocupación y grado de escolaridad de quienes realizan las solicitudes. Estas son:

Tabla 26.- Ocupación de los requirentes

Núm.	2017		2018		2019	
	Ocupación	Porcentaje %	Ocupación	Porcentaje %	Ocupación	Porcentaje %
1	Ámbito académico	38.6	Ámbito académico	35.9	Ámbito académico	38.7
2	Ámbito empresarial	21.2	Ámbito empresarial	28.9	Ámbito empresarial	28.9
3	Medios de comunicación	11.5	Medios de comunicación	9.8	Medios de comunicación	10.8

Fuente: Elaboración propia con base en información de los Informes de Labores de los años 2017, 2018 y 2019 del INAI.

Con la información anterior, se indica que para el año 2017 quienes más solicitaban pertenecían al ámbito académico con un 38.6 por ciento, seguido del empresarial con 21.2 por ciento y medios de comunicación con 11.5. Para el año 2018 y 2019 se tienen los mismos perfiles, disminuyendo el primero en el año 2018 e incrementándose nuevamente en 2019, siendo así que el ámbito empresarial incrementó de 2017 a 2018 y se mantuvo en los dos últimos años. Por último, los medios de comunicación disminuyeron de 2017 a 2018 e incrementándose en 2019 nuevamente, no de manera similar que en 2017.

En cuanto al principal nivel educativo de los solicitantes tenemos que existen como principales, el de licenciatura, posgrado y bachillerato, los porcentajes que les representan se pueden observar en la siguiente tabla:

Tabla 27.- Nivel educativo de los solicitantes

No.	2017		2018		2019	
	Nivel educativo	Porcentaje %	Nivel educativo	Porcentaje %	Nivel educativo	Porcentaje %
1	Licenciatura	55.7	Licenciatura	59	Licenciatura	51.5
2	Posgrado	27.4	Posgrado	28.4	Posgrado	31.2
3	Bachillerato	9.8	Bachillerato	5.3	Bachillerato	8.1

Fuente: Elaboración propia con base en información de los Informes de Labores de los años 2017, 2018 y 2019 del INAI.

Se localizan los mismos niveles de estudio en los tres años analizados, en primer lugar, se ubica la licenciatura con porcentajes mayores al 50 por ciento, entre 51.5 a 59%. El nivel posgrado está en segundo lugar con los rangos de 27.4 a 31.2 y, por último, bachillerato con 5.3 a 9.8 por ciento. En el nivel licenciatura, si bien para el del año 2017 al 2018 hubo un aumento en el porcentaje de solicitudes, para el 2019 disminuyó en 7.5 puntos. Para el rubro de posgrado ha habido un incremento del 2017 al 2018 un incremento de un punto porcentual, mientras que del 2018 al 2019 hubo un incremento de 2.8 puntos porcentuales. Para el bachillerato del 2017 al 2018 bajó en 4.5 puntos porcentuales y para el 2019 recuperó 2.8 puntos. Finalmente, la tendencia en el nivel escolar para las solicitudes de información es al alza.

4.2.7. Quiénes han institucionalizado la transparencia y el derecho al acceso a la información.

Para concluir con el análisis de la información presentada por el INAI en sus informes de labores, se agruparon los principales indicadores, con la finalidad de hacer algunas observaciones de cómo se ha llevado a la práctica el derecho al acceso a la información. Al realizar un cruce de datos con los tres principales rubros y con los siguientes datos, da como resultado:

Tabla 28.- Cruce de variables

	Tema	Rango de edad	Ocupación	Nivel educativo
1	Informes sobre servicios públicos	Menores de 18 años	Academia	Licenciatura
2	Organigrama	25 a 29 años	Empresarial	Posgrado
3	Contratos	30 a 34 años	Medios de comunicación	Bachillerato

Fuente: Elaboración propia con base en los principales indicadores presentados en los Informes de Labores de los años 2017, 2018 y 2019 del INAI.

En el portal de transparencia que sirve como mecanismos controlados por el INAI en donde se realizan solicitudes de información a Sujetos Obligados por parte de personas físicas o morales, la información requerida al registrarse una persona como usuaria es meramente informativo, como un acto de buena fe, toda vez que

permite el anonimato o el proporcionar información errónea que puede dispersar las estadísticas anteriormente presentadas. Ciertamente, no es un mecanismo de control para quien requiere de información pública, por el contrario, es un sistema que apertura las prácticas de buen gobierno al rendir cuenta de los gobernantes.

Podemos inferir que los menores de 18 años se encuentran estudiando el nivel licenciatura y lo indican como nivel de estudios, aunque no sea concluido, y sirve para requerir información para sus actividades escolares, de tal manera que su ocupación es académica y lo solicitado versa sobre informes de servicios públicos.

Mientras que los jóvenes entre 25 y 29 años laboran en empresas y solicitan organigramas de las dependencias, quizá para buscar un acercamiento con niveles jerárquicos. Mientras que los contratos son requeridos por población de entre 30 a 34 años cuyo perfil es que pertenecen a medios de comunicación, probablemente derivan investigaciones periodísticas.

En general, se concluye este apartado señalando que la información que se solicita a las diferentes dependencias es sencilla, no específica del quehacer esencial de los organismos, no técnica y que con facilidad podría encontrarse en las páginas oficiales de las dependencias de gobierno, en los manuales de operación específica de cada una de ellas o portales operados por la misma Secretaría de la Función Pública. Quedan muchos temas de reflexión que invitan a continuar sobre las líneas de la presente investigación, principalmente sobre el uso y utilidad de los mecanismos de lo que las instituciones conocen como la “transparencia” y si se ha llegado a comprender sus dimensiones dentro de la sociedad.

4.3. Encuesta Nacional de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales

El junio de 2020 el INEGI e INAI publican los resultados de la *Encuesta Nacional de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (ENAIID) 2019* en la cual se destaca los siguientes:

- a) Incrementó el porcentaje de la población que conoce o ha escuchado sobre la existencia de una institución que garantice el derecho de acceso a la información pública; pasó de 50.6% en 2015 a 54.8% en 2019.
- b) Con respecto de 2015, el tipo de información gubernamental que registró mayores incrementos porcentuales en cuanto a consultas fue la relacionada con seguridad pública y programas de apoyo social.
- c) El 25.7% de la población de 18 años y más identifica a los portales de transparencia como medio para obtener información del gobierno (INEGI, 2020b:1).

Por otro lado, en cuanto a los medios para obtener información gubernamental, disminuyó el porcentaje de población que buscó información en las páginas de Internet de los gobiernos, al pasar de 44% en 2015 a 35.7% en 2019, y la que acudió a instituciones u oficinas de gobierno, de 20% a 11.2%. Sin embargo, la población que identifica a los portales de transparencia en internet tuvo un incremento, al pasar de 15.9% en 2015 a 25.7% en 2019. De igual manera, se observó un incremento estadísticamente representativo en el nivel de confianza que la población tiene en la información consultada, especialmente, en aquella relacionada con desastres naturales, que pasó de 70.8% en 2015 a 77.1% en 2019; servicios de educación pública, de 58% a 67.9%, y programas de apoyo social, de 58.5% a 65.9 por ciento (INEGI, 2020b:1). Aquí es importante subrayar lo que solicita la ciudadanía, no está relacionado con información del gasto público (5.7%), documentación que le respalde, metas o indicadores del gobierno; sí lo es sobre requisitos para trámites (32.3 %), servicios de seguridad pública (29.6%), áreas inseguras por la delincuencia (24.5%) y hospitales públicos (24.1%).

4.4. Revisión de la Plataforma Nacional de Transparencia (PNT)

Cuando ingresa la Plataforma Nacional de Transparencia (PNT), se esperaba que esta transición unificara los sistemas e incluyera todos los locales –así se había contemplado desde el proyecto de cambio- y por ende, sustituiría a Infomex. Sin

embargo, eso no sucedió, siguió operando Infomex con su mismo dominio de sitio web en paralelo a de PNT. Hoy en día siguen existiendo dos plataformas que se denominan nacionales y tienen diferente dominio, estos son; <https://www.infomex.org.mx/gobiernofederal/home.action> y <https://www.plataformadetransparencia.org.mx/web/guest/inicio>, cada una tiene diferente proceso para solicitar información, sus formatos son distintos e incluso el ingreso a la misma implica registros no vinculados. En la primera cuyo dominio es nombrado como Infomex en la página principal indica que es la Plataforma Nacional de Transparencia y tiene logo del INAI; en la segunda es otra imagen, colores y tipografía e indica también que es la Plataforma Nacional de Transparencia. Las diferencias se presentan a continuación:

Tabla 29.- Comparativo entre los dos sistemas de solicitudes de información vigentes en México hasta el 30 de junio de 2020

	INFOMEX	PNT
Estatus	VIGENTE	VIGENTE
Dominio	https://www.infomex.org.mx/gobiernofederal/home.action	https://www.plataformadetransparencia.org.mx/web/guest/inicio
Solicitudes a:	Sujetos obligados de Estados y algunas dependencias Federales	Sujetos obligados establecidos en el padrón del Acuerdo anteriormente citado. Las opciones se dividen en Federación y Entidades federativas (contiene sujetos obligados locales)
Información solicitada en el registro a la Plataforma	<ul style="list-style-type: none"> • Nombre • Apellidos • Fecha de Nacimiento • Domicilio • Código Postal • Estado • Municipio • Colonia • Calle • Número exterior e interior • Teléfono con código postal y correo electrónico <p>*Todos obligatorios</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Nombre • Correo electrónico

Medio para recibir notificaciones de la solicitud	<ul style="list-style-type: none"> • Teléfono con clave lada • Correo electrónico 	<ul style="list-style-type: none"> • Sistema de solicitudes de la PNT • Acudir a la Unidad de Transparencia • Estrados de la Unidad de Transparencia • Correo electrónico • Domicilio
Permite solicitudes anónimas	No	Sí e incluso pseudónimos
Durante el levantamiento de la solicitud	PASO 2 de la solicitud. El Sistema vuelve a pedir todos los datos anteriores (del registro al Sistema) [que identifique a la persona solicitante.	
Cómo se entrega la información	<ul style="list-style-type: none"> • Consulta directa-sin costo • Entrega por Internet en el INFOMEX-Sin costo • Verbal- Sin costo • Archivo electrónico en disco o CD-Con costo • Copia simple- Con costo • Otro medio 	<ul style="list-style-type: none"> • Electrónico a través del sistema de solicitudes de acceso a la información de la PNT • Copia simple • Copia certificada • Consultas directas • Cualquier otro medio incluido los electrónicos
Estadísticos	<p>Como último paso el Sistema solicita el llenado de un formato extenso con efectos estadísticos que incluye:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Sexo • Fecha de nacimiento • Ocupación <p>• Selección de un listado que indica ¿Cómo te enteraste de tu derecho de acceso a la información?</p>	<p>Solicita la selección de alguno de los siguientes campos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ámbito académico (cargo) • Ámbito empresarial (sectores) • Ámbito gubernamental (nivel de gobierno) • Medios de Comunicación • Organismos de la sociedad civil • Otros ámbitos • Si se pertenece a algún grupo indígena • Nacionalidad
Recurso de revisión	Si	Si

Fuente: Elaboración propia con base en la revisión de ambas plataformas.

Como se observa en la anterior tabla, existen diferencias sustanciales de forma y fondo en ambas plataformas. El dominio INFOMEX es burocrático, robusto, y complejo; la cantidad de información que solicita en los registros y estadísticas inciden a pensar que las personas solicitantes será localizadas e investigadas cuando requieren alguna información que puede poner en duda sobre la credibilidad del actuar público, despierta temor y duda; por último, dada la cantidad de información que se pide previamente al hacer la solicitud, incentiva al desánimo en

la conclusión de la misma, se indica que determinados tienen costo pero no se enuncia en cuánto ascienden los montos y para una persona que desconoce dicha información puede dudar el efectuarla. Por otra parte, encontramos el segundo sistema con diferente *dominio*, pero el mismo nombre de portal que es más amigable a la ciudadanía, simple y sencillo que permite hacer las mismas solicitudes que el anterior, permite el anonimato y da seguridad de que no es identificable la personalidad de quien solicita. Cabe señalar que en el interior de dicha plataforma existen conceptos y términos que no son en lenguaje ciudadano, como el *recurso de revisión*; cualquier persona podría pensar que es revisar la información o que alguien le apoye en línea, sin embargo, es un medio de características jurídicas con implicaciones para los Sujetos Obligados derivado de una resolución y apertura de expediente por parte de Consejeros (as) del INAI y notificaciones al Sujeto Obligado; por último, el segundo de ellos es la que se denomina “Solicitud de protección de datos personales (ARCO)”, un elemento que se desconoce posiblemente porque anteriormente no se ha realizado una solicitud de información.

Derivado de la revisión a las distintas plataformas y marco normativo para preservar el derecho a la información, se puede concluir que ejercer el derecho a la información es para un sector de la población con cierto nivel de estudio, involucrada en el tema de transparencia, rendición de cuentas y acceso a la información; y que tiene pleno conocimiento de cómo funcionan estos sistemas o cualquier otro sistema en el gobierno federal. En general, con esto se asume que el “el derecho a la información en nuestro país es un derecho de élite” porque el conocimiento de los resultados de la gestión pública vía sistemas del INAI, sobre el destino y uso de los recursos públicos, no está socializado hacia la mayoría de la población. Además, no se menciona explícitamente que el realizar la solicitud lleva un proceso de búsqueda de información y documentación con base en los argumentos vertidos de la solicitud, por lo que pudiera sobreentenderse que con el hecho de entrar al sistema y solicitar información ahí estará en el momento que se está efectuando la solicitud.

Con base a lo expuesto, la existencia de un mecanismo formal, estandarizado y con parámetros de transparencia de la gestión pública en México, no exime los criterios diversos y heterogéneos por parte de las organizaciones públicas al dar respuesta a diversas solicitudes de información; motivo por el cual se manifiesta que el cúmulo de leyes y reglamentos en materia de transparencia presupuestaria más la aportación institucional del INAI, es poco efectiva. Hace falta una mayor participación, capacitación, orientación de dicha institución en los diversos Sujetos Obligados con el objetivo de diseñar, implementar y evaluar una política pública de transparencia desde la visión de los servidores públicos involucrados en la administración, contratación, y ejecución de los recursos públicos. El criterio de respuesta que se observó al preguntar desde el concepto hasta cómo asimilan la transparencia gubernamental, incluyendo el análisis de la gestión pública de las tres dependencias gubernamentales, manifiesta que la transparencia está condicionada por el cumplimiento de la ley, siendo el piso mínimo que requiere una democracia. El siguiente nivel es buscar prácticas comunicativas más efectivas y pertinentes que impulsen la transparencia, la gestión pública y la participación ciudadana.

En sí, la transparencia fortalece la legitimidad gubernamental en cuanto a desempeño organizacional; otorgan disponibilidad, visibilidad y accesibilidad de la información pública. El concepto de transparencia debe mutar en “información de” en “conocimiento de”. Como se pudo observar, no hay incentivos positivos o en el caso extremo, sanciones administrativas eficaces ante la postura de “no disponibilidad de información” o argumentos para la no entrega de la misma, se observó que el camino de la transparencia para permearse dentro de las organizaciones públicas es complejo y hasta cierto punto no se ha institucionalizado con efectividad. Existe la posibilidad de relaciones de poder dentro de las organizaciones públicas que evitan y/o distorsionan la transparencia en la gestión gubernamental. Si el planteamiento es que nos encontramos en un Estado democrático, debemos perfeccionar la gestión pública y, por ende, incrementar la legitimidad ante la sociedad; la obligación pública de las organizaciones debe consistir en sostener y promover las condiciones necesarias y suficientes para

consolidar la cooperación social, y en esta investigación la transparencia es un pilar fundamental de legitimidad.

Actualmente, existe una nueva y compleja red de actores que permiten la asimilación y transferencia de la información gubernamental en conocimiento de transparencia. La participación colectiva y constante de estos actores diversifica el intercambio de información de uno vertical, a otro horizontal. Los nuevos actores inciden en la gestión pública, son capaces de organizarse y modificar las redes de interacción sociedad-gobierno, facilitando el acceso a la información y conocimiento de las políticas públicas.

Por otra parte, la información estadística analizada invita a crear una serie de conclusiones respecto a cómo nos encontramos en términos de transparencia y acceso a la información pública:

- A la población no le es trascendente saber sobre el gasto público.
- El gasto público es información especializada que la ciudadanía en general no ve la importancia de conocerlo.
- Se solicita información que representa una utilidad de información inmediata.
- Los portales de entidades públicas no son claros sobre cómo realizar un trámite.
- El esfuerzo de garantizar el derecho a la información pública no ha tenido el impacto social que implica.
- La ciudadanía no ve al derecho a la información pública como una herramienta de control del quehacer de los servidores públicos.

Capítulo 5. Análisis de transparencia en Programas Presupuestarios: Educación Pública, Bienestar y Salud

La presente investigación tiene diversos campos de comprensión de la transparencia, tanto indicar las definiciones doctrinarias como empíricas de aquello que se usa en la práctica cotidiana; principalmente, conocer qué es la transparencia gubernamental, los elementos teóricos que le dan estructura y su vinculación con la rendición de cuentas y el acceso a la información; esta investigación pone énfasis en la necesidad de mostrar los elementos de gasto público de las acciones gubernamentales que ameritan un conocimiento público. Se ha encontrado que el uso y alcance de la transparencia tanto en las instituciones públicas, sean secretarías, órganos autónomos, dependencias descentralizadas como paraestatales el contexto de entendimiento y uso es similar, siendo una actividad de cumplimentar por ley o porque el INAI, les exige; sin demostrar plenamente que es un derecho de la ciudadanía para supervisar el papel del Estado.

Es decir, cumplen desde el *deber ser* por los requerimientos legales, la relacionan con el cumplir en tiempo y forma con la atención de solicitudes de información ciudadanas que llegan a través de Sistema Nacional de Transparencia y por publicitar los requerimientos en el SIPOT con las características requeridas. Las acciones de convenios o coordinación interinstitucional son prácticamente nulas. De manera general se observa al concepto de transparencia como una obligación.

También no perder de vista que la población que forma parte de este nuevo andamiaje de transparencia, rendición de cuentas y acceso a la información, lo hace a través de un *portal* que les permite requerir información no clasificada, ordenada o parametrizada, es decir, quien va a solicitar lo debe hacer con pleno conocimiento de qué va a requerir porque el *portal* no tiene precalificado la totalidad de información que tiene el gobierno, en ese sentido, si la persona no sabe de manera específica o no redacta bien la solicitud corre el riesgo de que el Sujeto Obligado le indique como respuesta lo que considera, valora o conviene entregarle de información.

5.1. Programas presupuestarios

Para Cardozo (2006) las políticas sociales constituyen un tipo particular de políticas públicas, cuyo objetivo final es el logro del bienestar social mediante estrategias de redistribución de la riqueza y del ingreso para impulsar un mejoramiento continuo de las condiciones de vida de la población. Impulsadas en Europa en el marco del Estado de bienestar al finalizar la Segunda Guerra Mundial, y en menor medida por los latinoamericanos, tendieron a ampliar los derechos sociales y procurar condiciones aceptables de vida para el conjunto de la sociedad (Cardozo, 2006: 153).

La esencia de los avances del gobierno está en el conocimiento socializado de los Programas Presupuestarios, por lo que se debe indicar su definición expresa, porque a simple lectura parece ser que la palabra Programas Presupuestarios es sinónimo de Programas Públicos, Políticas Públicas o Presupuesto Público, pero es más que eso, y es una información muy especializada y técnica que está en la jerga de la población vinculada con el ejercicio del gasto, dígase, servidores públicos.

A partir de la emisión de la Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG) en 2008, dio inicio un proceso de armonización contable y de alineación de los instrumentos presupuestarios de los entes públicos de los tres órdenes gobierno, con la finalidad de facilitar el registro y la fiscalización de los activos, pasivos, ingresos y gastos y, en general, contribuir a medir la eficacia y eficiencia en la economía del gasto e ingresos públicos (SHCP, 2020: 6). Para dar orden y cumplimiento a las actividades de manera uniforme, el Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC), expidió el “Acuerdo por el que se emite la Clasificación Funcional del Gasto” (2010). En este acuerdo, se señalan los objetivos de la Clasificación Funcional del Gasto, estos son:

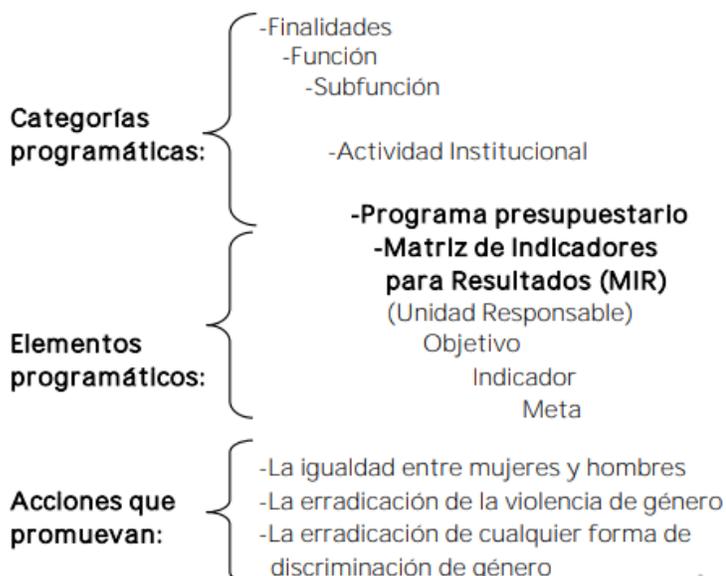
- Presentar una descripción que permita informar sobre la naturaleza de los servicios gubernamentales y la proporción del presupuesto que se destina a cada tipo de servicio;
- Conocer **en qué** medida las instituciones públicas **cumplen con funciones económicas o sociales**;
- Facilitar el **análisis** a lo largo del tiempo según la **finalidad y función**;
- Posibilitar las **comparaciones** internacionales respecto a las **funciones** que desempeñan los gobiernos;
- Favorecer el **análisis del gasto** para estudios económicos y sociales;
- Cuantificar la proporción que las instituciones públicas **destinan** a las **áreas de servicios públicos generales, económicos, sociales** y a las **transacciones no asociadas a funciones**.

Figura 10.- Diseño de la estructura programática del presupuesto público, 2020

Estructura administrativa:

Ramo / Unidad Responsable

Estructura programática:



Fuente: Tomado de SCHP, 2020:49.

Respecto al diagrama anterior, todas las entidades de la administración pública deben sustentar sus acciones clasificadas de esta manera. En tal situación, al estar así presentadas se pueden localizar acciones específicas para que la ciudadanía pueda reconocer e identificar la información de manera clara y precisa. En ese sentido, para efectos de esta investigación, se han revisado los Programas Presupuestarios de tres Secretarías: Educación Pública, Bienestar y Salud, y sus respectivas acciones. Siguiendo esa lógica encontramos en la misma SHCP que el gasto programable de los Programas Federales se ubica de la siguiente manera:

Figura 11.- Ubicación de Programas Presupuestarios

Grupo de Gasto Grupo de Programas Finalidades de los Programas Modalidades de Programas	Clave	
Gasto Programable		
Programas Federales		
Subsidios: Sectores Social y Privado o Entidades Federativas y Municipios		
Sujetos a Reglas de Operación	S	
Otros Subsidios	U	
Desempeño de las Funciones		
Prestación de Servicios Públicos	E	
Planeación, seguimiento y evaluación de políticas públicas	P	
Promoción y fomento	F	
Regulación y supervisión	G	
Funciones de las Fuerzas Armadas	A	
Específicos	R	
Proyectos de Inversión	K	
Administrativos y de Apoyo		
Apoyo al proceso presupuestario y para mejorar la eficiencia institucional	M	
Apoyo a la función pública y al mejoramiento de la gestión	O	
Operaciones ajenas	W	
Compromisos de Gobierno Federal		
Obligaciones de cumplimiento de resolución jurisdiccional	L	
Desastres Naturales	N	
Obligaciones de Gobierno Federal		
Pensiones y jubilaciones	J	
Aportaciones a la seguridad social	T	
Aportaciones a fondos de estabilización	Y	
Aportaciones a fondos de inversión y reestructura de pensiones	Z	

Retomamos para nuestros estudios:

P001 Secretaría de Educación
P001 "Política Educativa".

P003 Secretaría de Bienestar
P003 "Evaluación de Programas Sociales".

P018 Secretaría de Salud
P018 "Prevención y Control de Enfermedades".

Correspondiente al desempeño de sus funciones, en específico a la planeación, seguimiento y evaluación de **políticas públicas.**

Activar

Fuente: Grupo de gasto tomado de la SHCP, 2020: 50.

El Programa Presupuestario (PP) se define como “La categoría programática que permite organizar, en forma representativa y homogénea, las asignaciones de recursos de los programas federales y del gasto federalizado a cargo de los ejecutores del gasto público federal para el cumplimiento de sus objetivos y metas, así como del gasto no programable” (SHCP, 2020: 7).

La clasificación programática emitida por el CONAC adoptó la clasificación que el sector público federal introdujo desde el presupuesto de 2008 como un primer paso para la implantación del sistema de evaluación del desempeño y la adopción del enfoque del presupuesto basado en resultados. Esta clasificación consta de 23 modalidades del PP's, de las cuales 20 corresponden a programas de gasto programable.

5.2. Transparencia en los programas presupuestarios.

Con la finalidad de comparar la gestión pública de la transparencia gubernamental en los programas presupuestarios y como un ejercicio de verificación del grado de aplicación de las políticas públicas en educación, desarrollo social y salud, se definieron solicitudes de información con el siguiente cuestionario:

- 1.- Indique los nombres y descripciones de los programas presupuestarios autorizados del periodo 2000-2020 autorizados a la Secretaría **(Nombre de Secretaría)**.
- 2.- Indique el presupuesto autorizado, modificado, ejercido y pagado de cada uno de los programas presupuestarios del periodo 2000-2020 autorizados a la **(Nombre de Secretaría)**.
- 3.- Entregue la base de datos del presupuesto autorizado, modificado, ejercido y pagado que emite el Sistema de Contabilidad y Presupuesto (SICOP) del periodo 2000-2020 de la **(Nombre de Secretaría)**. La información debe estar de acuerdo con el Clasificador por Objeto del Gasto para la Administración Pública Federal.
- 4.- Indique las evaluaciones, auditorías (desempeño, operativas y de seguimiento), fiscalizaciones (gestión financiera) realizadas por la Auditoría Superior de la Federación, Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales o la Secretaría de la Función Pública, al programa presupuestario **(P001 "Política Educativa", P003 "Evaluación de Programas**

Sociales”, y P018 “Prevención y Control de Enfermedades”). Del periodo 2000 a 2020.

5.- Mencione si del periodo 2000 a 2020 tuvo observaciones por parte de la Auditoría Superior de la Federación, Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales o la Secretaría de la Función Pública sobre transparencia gubernamental del programa presupuestario **(P001 “Política Educativa”, P003 “Evaluación de Programas Sociales”, y P018 “Prevención y Control de Enfermedades”)**, e indique cómo fue solventada.

6.- Existe un reporte en el cual se identifique qué tipo de evaluaciones, Auditorías (desempeño, operativas y de seguimiento), fiscalizaciones (gestión financiera) se llevaron a cabo en la **(Nombre de Secretaría)** y qué institución pública la efectuó, en este caso, Auditoría Superior de la Federación, Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales y la Secretaría de la Función Pública. Si la respuesta es afirmativa, entregarlo o en su caso indicar la ubicación. Del periodo 2000 a 2020.

7.- Entregue los objetivos, metas, indicadores que, con base en el Presupuesto Basados a Resultados, está obligado el programa presupuestario **(P001 “Política Educativa”, P003 “Evaluación de Programas Sociales”, y P018 “Prevención y Control de Enfermedades”)**, de la **(Nombre de Secretaría)**. Del periodo 2000 a 2020. Referencia: Programa de Acción Específico o Plan Anual de Trabajo o Matriz de Administración de Riesgos o Programa de Trabajo de Control Interno.

8.- Indique si existen mecanismos de transparencia gubernamental dentro de la **(Nombre de Secretaría)** para dar a conocer a los ciudadanos, con un lenguaje claro y accesible, la gestión pública de dicha dependencia, en el cual se mencione el cumplimiento de las metas del programa presupuestario **(P001 “Política Educativa”, P003 “Evaluación de Programas Sociales”, y P018 “Prevención y Control de Enfermedades”)**. Del periodo 2000 a 2020.

5.2.1. Programa Presupuestario de la Secretaría de Educación Pública: P001 "Política Educativa".

La respuesta de la Unidad de Transparencia de la Secretaría de Educación Pública con fecha del 30 de octubre de 2020 es limitada y concluyente en sentido negativo, no atendió la totalidad del requerimiento, circunstancia que permite identificar la comprobación de elementos de nuestra hipótesis. Esta constó en:

“Cumpliendo con lo mandado por los artículos 131 de la LGTAIP y 133 de la LFTAIP, la Unidad de Transparencia turnó la presente solicitud a la unidad administrativa competente, a saber, a la Unidad de Administración y Finanzas (UAF) y a la Dirección General de Presupuesto y Recursos Financieros (DGPYRF), para que realicen una búsqueda exhaustiva y razonable de la información solicitada, señalando lo siguiente: En principio, la Unidad de Administración y Finanzas (UAF), lo siguiente:

“Sobre el particular, con fundamento en el artículo 129 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y el artículo 130 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, le comunico que en términos del artículo 35 del Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 15 de septiembre de 2020, la Dirección General de Presupuesto y Recursos Financieros adscrita a la Unidad de Administración y Finanzas, atenderá conforme a sus atribuciones la presente solicitud.” (SIC)

Por su parte, la Dirección General de Presupuesto y Recursos Financieros (DGPYRF), no remitió respuesta alguna, por lo que, está en su derecho de ingresar recurso de revisión con fundamento en la fracción VI del art. 148 de la LAFTAIP”.

Ante esta respuesta solicitamos el recurso de revisión en el mismo Portal de Transparencia y aún no se tiene el dictamen del Pleno del INAI.

5.2.2. Programa Presupuestario de la Secretaría de Bienestar: P003 “Evaluación de Programas Sociales”

Respecto a la respuesta que da la Secretaría de Bienestar con fecha del 27 de julio de 2020, existen argumentos que permiten la reflexión a profundidad respecto a cuáles pueden constituir las debilidades en la gestión pública dentro de la APF, en el fortalecimiento de las acciones en pro de la transparencia interna; la dependencia, en términos generales, contestó lo siguiente:

1.- “La Secretaría de Desarrollo Social dejó de fungir como tal el 30 de noviembre de 2018, y a partir del 01 de diciembre de 2018 la Secretaría de Bienestar dio inicio a sus actividades.

2.- Respecto a los numerales 1 y 2 de su solicitud, con apego en lo previsto en la Ley General de Archivos, se tiene la obligación de conservar los archivos en los términos establecidos en el Catálogo de Disposición Documental, por un plazo de 5 (cinco) años, por lo que esta área no cuenta con la información de algunos ejercicios fiscales requeridos.

3.- Comenta que para la información solicitada del numeral 3, “la misma Dirección General le comenta que el Sistema de Contabilidad y Presupuesto (SICOP), es la herramienta tecnológica para el procesamiento automático de las operaciones presupuestarias y extra presupuestarias del Poder Ejecutivo, en tiempo real y a nivel transaccional, constituyendo el único punto de entrada para la recepción y el registro de operaciones presupuestarias para las dependencias del sector central de la Administración Pública Federal (APF), y provee la información de los registros de las transacciones del Egreso que alimentan al Sistema de Contabilidad Gubernamental (SCG) para realizar el registro de las operaciones contables y producir los estados e informes financieros del Poder Ejecutivo; y se encuentra a cargo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

(..) De lo anterior puede concluirse que el SICOP es un sistema administrativo por la SHCP y sus usuarios son la Dependencias, razón por la cual esta área carece de atribuciones para hacer entrega de la base de datos requerida”.

4.- Respecto a las evaluaciones, auditorías, fiscalización y observaciones realizadas, nos comentan que identificaron una evaluación realizada en 2013, por la Auditoría superior de la Federación al Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, y se nos indica la liga. www.coneval.org.mx/quienessomos/Paginas/Evaluacion%20al%20CONEVAL/Auditoria_2013.aspx

5.- Respecto a los programas presupuestarios nos indican que: “La Dirección General de Programación y Presupuestación (...) no tiene a su cargo programas presupuestarios de los cuales deriven la elaboración de matrices de indicadores, por tal motivo, no se cuenta con la información solicitada”.

5.2.3. Programa Presupuestario de la Secretaría de Salud: P018 "Prevención y Control de Enfermedades"

En este caso, la respuesta de la solicitud de información a la Secretaría de Salud se obtuvo un resultado que contrasta notoriamente a las respuestas de las dos Secretarías anteriores, estas nos permiten identificar algunos elementos que son necesarios destacar en la presente investigación con el objetivo de sugerir cuestiones que son prudentes para crear un sistema efectivo de implementación de la NGP.

A continuación, expondremos los puntos más destacados:

1.- La dependencia nos brindó todas las respuestas a cada uno de los cuestionamientos, con precisión, amplitud y en algunos con pasos a seguir si esta se encontraba en alguna liga de portal de transparencia publicada.

2.- En caso de encontrarse la información en el Portal de Transparencia Proactiva, se nos señaló la liga, años a seleccionar, pasos del submenú, tomos, y categoría programática.

3.- Para cada solicitud se entregó cada uno de los anexos, en general la información proporcionada es basta, exhaustiva y completa.

5.3. Reflexiones sobre el resultado de la transparencia de las dependencias.

Con base en el ejercicio de consultar con tres dependencias respecto a un Programa Presupuestario que opera cada una de ellas, en el Gasto Programable de cada año, correspondientes *al desempeño de sus funciones, en específico a la planeación, seguimiento y evaluación de políticas públicas*, quedan aprendizajes importantes que invitan a catalogar su grado de permeabilidad de la transparencia.

Cabe destacar que son tres dependencias estratégicas de la política pública, encargadas de dirigir la política nacional de cada uno de los Derechos Humanos, como la educación, el desarrollo social y la salud; su grado de trascendencia es fundamental, son quienes llevan las directrices y principios de atención primordial en nuestro país, utilizan un vasto presupuesto público que se destina para la atención directa de niñas, niños, adolescentes, población prioritaria y una cobertura universal del derecho a la educación, al desarrollo social y a la salud, que implica un esfuerzo gubernamental de contar con personal capacitado, preparado, profesional y conocimiento técnico en las áreas de encargo.

De las respuestas que dieron a las solicitudes de información, se concluye con ciertos aportes:

1.- Dos dependencias, la Secretaría de Educación Pública y la Secretaría de Bienestar, proporcionan información incorrecta e incompleta en sus respuestas, redactando explicaciones con un lenguaje técnico y normativo que mina en la credibilidad institucional; la realidad que describen no es certera y manifiestan vaguedad en sus propios procesos que, siguiendo la normatividad aplicable, no son coincidentes ni cumplen con lo que obligatoriedad correspondiente.

2.- La Secretaría de Educación en definitiva no atendió la solicitud. Para la cual se antepuso un recurso de revisión en la Plataforma Nacional de Transparencia, en espera de dictaminación.

3.- La Secretaría de Bienestar, indicó un cambio de nombre por lo que no son responsables de información de SEDESOL, porque ahora son Secretaría de Bienestar, sin embargo, ejecutan los mismos programas presupuestarios que SEDESOL utilizó con anterioridad.

4.- La Secretaría de Bienestar señala que su “Catálogo de Disposición Documental, por un plazo de 5 (cinco) años, por lo que esta área no cuenta con la información de algunos ejercicios fiscales requeridos”. Esto es erróneo, toda vez que el Catálogo de Disposición Documental (CADIDO)⁴⁰ establece un periodo de conservación en el archivo de trámite, en este caso es de cinco años, pero posteriormente por Ley pasará a un archivo de concentración y del cual también se puede obtener la información requerida.

5.- La Secretaría de Bienestar, también argumentó que “los registros de las transacciones del Egreso que alimentan al Sistema de Contabilidad Gubernamental (SCG) para realizar el registro de las operaciones contables y producir los estados e informes financieros del Poder Ejecutivo; y se encuentra a cargo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). (..) De lo anterior puede concluirse que el SICOP es un sistema administrativo por la SHCP y sus usuarios son la Dependencias, razón por la cual esta área carece de atribuciones para hacer entrega de la base de datos requerida”.

Ante lo expuesto, es evidente que no tienen conocimiento del ciclo presupuestal; todas las dependencias de la APF controlan y administran su propio presupuesto, por lo que deben llevar el control del gasto al interior de la organización.

6.- La misma Secretaría de Bienestar, indicó que “La Dirección General de Programación y Presupuestación (...) no tiene a su cargo programas presupuestarios de los cuales deriven la elaboración de matrices de indicadores,

⁴⁰ Es un documento emitido por el Archivo General de la Nación de observancia obligatoria.

por tal motivo, no se cuenta con la información solicitada”. Las funciones de una dirección, de esa envergadura y nivel jerárquico, son propiamente llevar la programación del presupuesto como el nombre lo indica, por ende, su esencia es llevar el presupuesto con base en la Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG), con matriz de indicadores y PbR.

7.- Respecto a la Secretaría de Salud, entregó toda la información solicitada, en extenso, completa, con evidencias de documentos escaneados y en caso de que estar en un sistema diferente a su portal, indicó paso a paso cómo llegar a su consulta.

De manera general, el ejercicio fue enriquecedor desde la perspectiva de transparencia, rendición de cuentas y acceso a la información; permitió contrastar las posturas y distintas realidades institucionales al revisar cómo gestionan al interior de dichas dependencias los instrumentos referidos. Valorar cómo impacta notoriamente cuando la intención es demostrar una superioridad en la argumentación normativa y de procesos jurídica y administrativamente no válidos; sin embargo, es aquí cuando el conocimiento se socializa y el empoderamiento de la sociedad remite a nuevas relaciones de interacción con la gestión gubernamental, el nivel de exigencia de los ciudadanos se incrementa y consolida un nuevo camino a fortalecer los derechos humanos, principalmente en saber el uso y destino de los recursos públicos que vienen principalmente de impuestos que recauda el Estado Mexicano.

Lo anterior, muestra una posible omisión de responsabilidad en la gestión pública, por el hecho de no responder o hacerlo parcialmente. La aportación teórica de la NGP coincide en principios como profesionalización en el servicio público, estandarización de procesos, consolidación de indicadores de gestión pública, en este caso, de programas presupuestales y de conocer los resultados de los mismos. La educación, el desarrollo social y la salud, son elementos estratégicos del crecimiento y desarrollo económico, razón por la cual, es fundamental conocer los

impactos en estos rubros desde la vertiente del gasto público y al no brindarlos de manera completa y correcta, se está en el análisis de los fallos del Estado al mostrar información asimétrica a la sociedad, que día a día, es exigente con la aplicabilidad efectiva de sus derechos.

5.4. Estudios empíricos relacionados con transparencia, rendición de cuentas y acceso a la información de la gestión pública.

El presente apartado nos permitirá conocer resultados de investigaciones empíricas, que de forma paralela han contribuido al análisis de la transparencia en México y otros países.

En el caso de Araiza (2017), partió del enfoque epistemológico de la complejidad para realizar un análisis minucioso acerca de los elementos que conforman el acceso a la información pública en México, cómo se interrelacionan y la vez, dan vida a este fenómeno. La perspectiva de esta investigación se conformó de dos grandes ejes: el político-jurídico y el bibliotecológico. La finalidad se realizó en función de observar el desempeño del gobierno mexicano en lo relativo al acceso a la información pública mediante la vía electrónica. Concretamente, evaluó la forma en cómo el gobierno mexicano garantiza el acceso a la información gubernamental, específicamente al portal gob.mx, basándose en cuatro aspectos fundamentales: tipo de información y forma de acceso disponibles, servicios de información que se proporcionan, nivel de comunicación e interacción entre las instituciones públicas y usuarios, y propuestas para mejorar el papel que juegan las instituciones públicas a partir de los servicios e información que brindan. Partió de la premisa de que la información pública electrónica era sumamente irregular, que las políticas en materia de acceso a la información no eran lo suficientemente claras y que no existía una idea integral de lo que es la información pública.

Para comprobar la hipótesis, diseñó un esquema de evaluación que arrojara resultados confiables y que, además, pudiera ser replicable, modificable y adaptable

a futuro tomando en cuenta el avance del mundo digital. Para ello, se apoyó de la evidencia empírica que ofrecieron algunos sitios gubernamentales de otros países como Estados Unidos, Reino Unido, Canadá y Corea con respecto a sus buenas prácticas en garantizar el acceso a la información pública. Su modelo de evaluación constó de 10 indicadores para medir el acceso a la información pública electrónica en el gobierno de nuestro país, estos fueron: autoridad, normatividad, transparencia, contenido, representación de la información, recuperabilidad, interoperabilidad, diseño y ergonomía, interactividad, y, administración. Si bien, los resultados obtenidos fueron aprobatorios, no fueron del todo satisfactorios pues se comprobaba que gov.mx era relativamente corto en experiencia en materia de administración electrónica y apenas comenzaba su andar en alcanzar los estándares internacionales de gobierno abierto y gobierno electrónico de otros países.

Entre los resultados negativos resaltaron algunos criterios bibliotecológicos como representación y recuperabilidad, los cuales demostraron que no había participación de profesionales de la información documental o que no existía un verdadero interés en que se recuperara la información. Por otro lado, hubo aspectos que si bien, no fueron mal calificados, si dejaron algunas dudas en su andar como fue el caso del rubro de contenido pues no carecía de mención de responsabilidad, pues “era como si el gobierno no quisiera comprometerse frente a la ciudadanía por el sistema de información que habría creado y que se supone, responde a sus demandas” (Araiza, 2017: 151). Éste resultó contradictorio de acuerdo con su función en materia de transparencia –rubro bien calificado- pues cumplía con sus obligaciones de publicitar cuestiones fundamentales dictadas por la ley.

Enfatiza que el gobierno mexicano trabaja en garantizar el derecho de acceso a la información pública, no obstante, el enfoque que utiliza su administración es puramente técnico al haber construido la herramienta para un fin específico y, por ende, se encuentra en un proceso de construcción sobre todo en lo relativo a contenidos a falta de incorporar diferentes documentos de todos y cada uno de los

sujetos obligados. Asimismo, concluye en que para que el derecho de acceso a la información pueda ser efectivo, la ciudadanía también juega un papel fundamental: el de conocer el recurso y utilizarlo. Para apoyar esto, el gobierno emprendió la migración de sus diferentes sitios webs a la plataforma gov.mx, debido a que los usuarios se familiaricen más con la herramienta al ser remitidos automáticamente ante cualquier consulta a dicha plataforma.

En otra vertiente, Medranda (2017) se situó en un contexto en el que la comunicación contaba con nuevas herramientas para ofrecer mayor facilidad de circular la información y de diversos mecanismos de intercomunicación. Su investigación se centró en evaluar la calidad y la transparencia de la información que se publican en las páginas webs de los municipios de Ecuador adaptando la Metodología del proyecto “Mapa Infoparticipa” de España al contexto ecuatoriano. Esta metodología, consiste en una serie de indicadores que permiten evaluar las páginas webs de los municipios basándose en criterios previamente establecidos. Para aplicar esta metodología se adaptaron los indicadores de España a la normatividad de Ecuador tomando como referencia la Constitución de la República (2008) y la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LOTAIP) (2004). El objetivo de esta investigación fue el generar una explicación que permitiera abordar de manera amplia la relación que existe entre el nivel de calidad y transparencia de la información que se publica en las páginas web de los gobiernos locales de Ecuador, las rutinas de los responsables de la comunicación en esas áreas, y el Grado de cumplimiento de la LOTAIP.

Partió de la hipótesis de que la aplicación de la LOTAIP por parte de los municipios conlleva a un mayor grado de transparencia y calidad de la información y una mayor aceptación y participación ciudadana y que la propuesta metodológica era adaptable tanto para describir las prácticas comunicativas de los gobiernos municipales de Ecuador, como para proponer mejoras en lo referente a la calidad y transparencia de la información que emiten sus instituciones. Su investigación demostró que la evaluación de los municipios de Ecuador tuvo serias limitaciones

con respecto a aplicar la normatividad de la LOTAIP de aquel país. Si bien, la normativa ecuatoriana garantizaba la difusión de información pública, en la práctica estas leyes no se cumplían en totalidad. Este incumplimiento se vio reflejado en los resultados de que brindó la aplicación de los indicadores a las páginas webs de los gobiernos locales.

Argumentó que esto se debía en parte a un desconocimiento de la normatividad y, además, a la ausencia de una cultura de la comunicación dentro de las instituciones públicas. Si bien, los municipios demostraron interés en mejorar sus prácticas comunicativas y en responder a los requerimientos legales, dicho interés estuvo condicionado por el cumplimiento de la ley y no por buscar prácticas comunicativas que propiciaran la transparencia de la gestión y la participación ciudadana. La investigación demostró que no bastaba con tener leyes y reglamentos sobre el acceso a la información pública y la participación ciudadana, sino que también era necesaria una voluntad ética sobre la administración pública.

En el caso de Reyes (2017), analizó en qué medida las acciones que realizan los gobernantes con relación a la transparencia y acceso a la información en los municipios del Estado de México han permitido institucionalizar las bases de un Gobierno Abierto.

Su enfoque de investigación fue de carácter mixto, es decir, cualitativo y cuantitativo en tanto que por una parte se dedicó a investigar diversas teorías que respaldaran su investigación a la vez que se encargó de diseñar encuestas y cuestionarios con la finalidad de obtener datos estadísticos que fortalecieran el cruce teoría-empírica. La premisa de dicha investigación partió del supuesto de que mejorar las condiciones administrativas de los gobiernos tales como: el presupuesto e infraestructura del municipio, número de personal que desarrolla las funciones, la capacitación del personal responsable de las funciones, la participación ciudadana, los recursos tecnológicos para el control de archivos, la continuidad de los gobiernos municipales, el género de los gobernantes y el nivel educativos de la población no

mejorarán el cumplimiento de la ley si no hay voluntad política del gobierno en turno para romper con los esquemas de opacidad existentes.

Entre sus resultados, se demostró que la capacidad institucional con la que cuentan los municipios de esta entidad son insuficientes ya que los responsables de transparencia no tienen los perfiles adecuados para llevar a cabo labores relacionadas con ésta, además, hay falta de personal y equipo de cómputo, no se tiene un control de archivos, información histórica, presupuesto y, lo más importante, voluntad política por parte de los ayuntamientos para mejorar el cumplimiento de la ley de transparencia. Lo anterior se evidencia con las constantes reformas que la ley de transparencia estatal ha sufrido en los últimos años, demostrando la falta de planeación sobre el tema. La hipótesis de investigación fue comprobada al demostrar que, de manera individual, ninguna variable resultó ser estadísticamente significativa para lograr el cumplimiento de la ley de transparencia.

Romeu (2017) propuso llenar parte del vacío existente en el tema de la transparencia en el ámbito contractual, especialmente en la contratación local en España. Para ello, trata de identificar de qué modo la actividad contractual pública que se desarrolla en el nivel local de la Administración pública se ve afectada por los procesos de transparencia administrativa. Con la finalidad de ofrecer una óptica más aproximada a la incidencia de la transparencia en la actividad contractual pública, centra su análisis de la transparencia en el ámbito público más que en la relación que tiene con la ciudadanía, es decir, intenta identificar de qué modo actúa la transparencia en el nivel local de la administración española, específicamente, en el ámbito municipal.

La hipótesis de su investigación parte de considerar que la integración del principio de transparencia en la actividad española ha sido impulsada fundamentalmente desde el ámbito supraestatal y desde la ciudadanía; argumenta que la administración local española se caracteriza por una leve asimilación de la cultura de la transparencia, lo que afecta directamente la actividad contractual pública –

entendida como una función interna de la administración pública, con un carácter puramente técnico-. A fin de comprobar dicha hipótesis, la investigación se apoya de diversas técnicas utilizando un enfoque multidisciplinar mediante una triangulación metodológica, la cual estuvo conformada por un marco teórico, un análisis documental, y un trabajo de campo que combinó tanto técnicas cualitativas como cuantitativas: cualitativas en cuanto al análisis de páginas web y cuantitativas al diseñar cuestionarios que facilitaron la comparación de resultados. Dicha hipótesis se comprobó gracias a que, parte de los resultados de investigación fueron que en los procesos de desarrollo de las políticas de transparencia confluyen tanto fuerzas externas e internas, es decir, del exterior del Estado y de impulso ciudadano.

Ambas se interpretan como determinantes para la transparencia y la apertura de datos. Existió unanimidad por parte de los diferentes organismos internacionales en considerar a la transparencia como un elemento fundamental de la política pública contemporánea. Por otro lado, argumenta que los ciudadanos cada vez más reclaman mayor participación y mayor acceso a la información pública, especialmente si ésta última es de carácter económico. Esto se debe a que son precisamente los problemas económicos y aquellos relacionados a la corrupción los que, en mayor medida, preocupan a la ciudadanía española.

Sánchez R. (2018) se interesó por ver qué aspectos pueden estar afectando el funcionamiento del INAI en el momento en que se dispone a resolver los recursos de revisión que llegan a éste. El problema del que parte esta investigación es que las resoluciones del INAI han ido en detrimento de la transparencia debido a las decisiones que ha tomado el Pleno. Si bien, los comisionados deciden de forma unánime en el pleno, la interpretación que hace un comisionado acerca de un recurso y de acuerdo con la ley para su resolución, se lleva a cabo de forma discrecional, aun cuando en teoría, debe de ser público bajo el principio de máxima publicidad. Se concentra en conocer por qué las decisiones del Instituto se han dado de forma adversa a lo que debería de ser. Las explicaciones del actuar de decisión por parte del INAI se pueden encontrar en causas que van desde índole interno o

doméstico, hasta factores externos o ambientales que pueden afectar el proceso de toma de decisiones del instituto.

La hipótesis central de esta investigación fue que el Instituto de transparencia mexicano ha orientado sus decisiones hacia el cierre de información debido a factores de carácter interno como son la composición de su máximo órgano de toma de decisiones (el Pleno) a través de los diversos perfiles de cada integrante que ha tenido el INAI después de una constante rotación de sus miembros. Para comprobar dicha suposición, el objetivo central fue el hallar las causas que pueden estar incidiendo en la capacidad de toma de decisiones y cómo es que han impactado éstas en la apertura de la información y en una rendición de cuentas limitada.

El enfoque de investigación fue corte cuantitativo mediante el uso de estadística inferencial con un diseño de modelos y posterior explicación de sus variables basadas en los datos duros que presentó el Instituto durante 13 años. Los resultados de la investigación se dividieron en cuatro puntos principales: 1) cambio de comisionados y funcionamiento, 2) la influencia del perfil laboral de los comisionados, 3) el efecto aprendizaje de los miembros de la institución, y 4) los factores que influye en el desempeño del Instituto. En lo que respecta al primer punto, el ir y venir de personas al interior del Pleno del Instituto repercutió en el desempeño de la institución garante del país. El análisis permitió identificar que el Instituto sufrió variaciones en sus niveles de rendición de cuentas, en los 13 años de estudio de esta investigación, el Instituto logró generar un 77.5% de rendición de cuentas con sus resoluciones. Además, identificó que cuando hay una mayor homogeneidad en cuanto a los perfiles laborales de los comisionados, existe una tendencia al cierre de la información. En palabras de Sánchez, R. “la institución importa, pero las personas importan más”.

El perfil laboral de los comisionados demostró que hay una relación directa entre cierre de información y comisionados provenientes del sector público. Pasando al tercer punto, se permitió identificar que los factores internos (perfiles y aprendizaje)

estaban relacionados con la transparencia y rendición de cuentas de manera negativa. Esto se debió a la existencia de variaciones entre los niveles de aprendizaje por año y por comisionado. Menciona que durante los primeros años del IFAI su aprendizaje fue bajo, mientras que en sus últimos años y primero de vida del INAI la tendencia de aprendizaje fue al alza. Los datos demostraron que ante una tendencia hacia la homologación o dispersión de los perfiles laborales al interior del Instituto, el aprendizaje de éste se ve afectado notablemente. Por otra parte, los perfiles heterogéneos (académicos, sector público, privado y sociedad civil) tienden a presentar niveles más bajos en su aprendizaje y, a diferencia de los perfiles homogéneos, en su conformación mostraron niveles de aprendizaje superior o cercano a lo óptimo.

Finalmente, el cuarto punto intentó dar un diagnóstico y respuesta el problema de investigación presentado al analizar dos aspectos que consideró partes de la enfermedad: las causas ambientales y las causas endógenas, es decir, los factores externos e internos. El hallazgo de la investigación mostró que a través de una prueba modelística correlacional ambos factores están estrechamente relacionados con los resultados que puede dar el IFAI/INAI. Existió una relación estadísticamente significativa entre ambas variables en donde el desempeño de la transparencia y de la rendición de cuentas han estado estrechamente relacionados por más de los 13 años que fue el lapso de estudio.

En resumen, en el capítulo se realizó un análisis comparativo de las respuestas a solicitudes información de tres dependencias de la APF en temas específicos de gasto público dentro de los programas presupuestarios. Haciendo notar la amplia variedad de respuestas gubernamentales siendo que se encuentran dentro del poder ejecutivo y la obligatoriedad jurídica es la misma para todas. La llave para conocer la incidencia del gasto público en rubros tan importantes como son la educación, el desarrollo social y la salud, son los programas presupuestarios siendo la base de la construcción de metas e indicadores de acuerdo al modelo actual del SED. Por lo tanto, si la propuesta fue entregar una solicitud de información de un

cuestionario homogéneo y basado en la Ley de Contabilidad Gubernamental para la Secretaría de Educación, de Bienestar y Salud, la pregunta es por qué las respuestas fueron diferentes en contenido, calidad y cantidad. Es importante destacar que la Secretaría de Salud demostró fehacientemente información ordenada, completa y coherente, la Secretaría de Bienestar dio respuestas parciales e incompletas y la Secretaría de Educación no contestó, motivo por el cual se interpuso un recurso de revisión ante el INAI.

Luego entonces, si el énfasis de la Nueva Gerencia Pública es realzar la inclusión de la transparencia, rendición de cuentas y acceso a la información como elementos fundamentales para hacer efectiva y eficiente la gestión pública; además, se da por sentado que SFP, INAI y ASF realizan, en el terreno de su competencia y atribuciones administrativas, todo lo necesario para permear al interior de las organizaciones públicas lo referente a esos tres elementos, lo mínimo esperado era la existencia de congruencia en sus respuestas y homologación de criterios al atender una solicitud de tema presupuestario, ya que eso está unificado por Ley.

Las tres dependencias estudiadas respecto a los programas presupuestarios como parte de la APF que, al estar adscritas al ejecutivo federal, deben apegarse por Ley a la normatividad, y reglamentos concernientes a la clasificación, organización, componentes, indicadores por decir algunos sobre los resultados de los programas presupuestarios. Por consiguiente, esta investigación encontró que el resultado final es distinto, la causa sigue siendo una interrogante para futuras investigaciones. Un ciudadano común sin conocimiento especializado en temas de hacienda pública parte del supuesto de que el diseño organizacional y los resultados serían los mismos, por el contrario, se demostró heterogeneidad y diversidad de información presupuestal, por lo que los fundamentos teóricos de la NGP no están adheridos de manera efectiva dentro de las estructuras administrativas y de gestión pública en la APF.

Conclusiones

En México, con la necesidad de modernizar el aparato administrativo, generar procesos con cierto nivel de eficiencia y eficacia, estandarizados, competitivos y controlados con el propósito de disminuir las ineficiencias del trabajo en la administración pública, se implementa el modelo de la Nueva Gerencia Pública (NGP). Este modelo, trajo entre sus elementos cambios en procesos, la transparencia gubernamental y control del gasto público; como una transformación de ciclos en la gestión gubernamental que estaban operando de antaño, se crean nuevas funciones de instituciones garantes en búsqueda de resultados, también se instauran nuevas organizaciones gubernamentales, y se entrelazan procesos que se encontraban aislados.

Es por eso por lo que la transparencia, rendición de cuentas y acceso a la información son mecanismos de gestión pública sobre los cuales se construye el Estado democrático y de derecho. Estas tres variables dotan de legitimidad, gobernabilidad y confianza en el aparato administrativo. Sus acciones como son la divulgación de resultados, disposición de documentos, trazabilidad de información, evaluación del desempeño, seguimiento a cumplimiento de indicadores, responsabilidad del actuar de los funcionarios, monitoreo en la consecución de metas institucionales, vigilancia en el uso correcto de recursos, revisión de las acciones gubernamentales, entre las más destacables, buscan la optimización de la gestión pública, la actuación correcta del servidor público y el análisis sistematizado de datos e información.

En esta investigación se denominó órganos garantes a las tres instituciones que por ley tienen entre sus funciones contribuir a la consolidación de los procesos de la NGP; con un enfoque de transparencia, rendición de cuentas y acceso a la información. La aportación de la Secretaría de la Función Pública, la Auditoría Superior de la Federación e Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, en cierta medida, han contribuido a propiciar cambios institucionales en la función administrativa en el Estado mexicano,

que quizá no como se espera después de tantos años de haberse implementado el modelo de la NGP y los mecanismos para la transparencia.

Aunado a lo anterior, las organizaciones públicas estudiadas, son diversas en funciones y atribuciones, complementan el esquema organizacional del Estado mexicano al diseñar, implementar y evaluar políticas públicas para atender problemas sociales específicos y buscar disminuir las situaciones adversas en el territorio nacional; por lo que, un elemento básico debe ser la transparencia al interior de las mismas, y sus resultados nos permiten conocer qué, cómo y dónde están ejecutando procesos de la gestión pública.

En esta investigación, seleccionamos los sectores que conforman los ejes de toda política pública de un Estado democrático que son: educación, salud y desarrollo social. En el caso de educación, se buscaría incrementar los niveles de inserción escolar, potenciar el nivel de rendimiento escolar, fomentar estrategias de enseñanza-aprendizaje, adquirir nuevos conocimientos y novedosas habilidades necesarias para la participación plena en la sociedad del saber; en salud, reducir la mortalidad de diversos grupos etarios, incrementar el nivel de vida de la población, promover nuevos esquemas de vida saludable, ampliar la cobertura a poblaciones que no cuentan con seguro social; por último, del desarrollo social, dotar de recursos a grupos vulnerables, capacitar a la población en temas de género y no discriminación, priorizar la reestructuración del tejido social con becas para niños, niñas, adolescentes y adultos mayores. Por lo anterior, conocer la hacienda pública de un Estado y el uso adecuado de sus ingresos, se convierte en una obligación de este y en un derecho de la ciudadanía; motivo por el cual la transparencia, rendición de cuentas y acceso a la información son instrumentos de gestión pública sumamente relevantes en tres sentidos: fortalecen la democracia, se incrementa el valor de lo público, apertura la discusión de lo público y robustece la participación activa de la sociedad.

Sin embargo, a pesar de que se han emprendido diversas reformas de Estado, identificamos con el análisis cualitativo un conjunto de limitaciones que impiden institucionalizar de manera efectiva la transparencia, rendición de cuentas y acceso a la información.

A nivel del entramado organizacional, se puede argumentar la poca efectividad de vinculación entre tres aparatos administrativos como son la SFP, la ASF y el INAI, desarticulación organizacional cuyo efecto inmediato impacta negativamente en la consolidación de un Estado plenamente democrático, y da como resultado posibles limitaciones, deficiencias y discrecionalidad en el actuar público. Cabe destacar que la ASF mostró una amplia convicción de proporcionar información con el principio de “Máxima Publicidad”, bajo la lógica de quien estaba requiriendo la información era una persona que no necesariamente comprendería el lenguaje técnico.

En lo que respecta a las áreas de oportunidad, la SFP que es entidad dependiente del ejecutivo realiza acciones de auditorías internas, lleva la vigilancia y control directo del actuar de los servidores públicos al servicio del Estado, ha establecido un trabajo arduo en esa materia y en los últimos años ha fortalecido la visibilización y credibilidad de los Órganos Internos de Control, quienes anteriormente no eran ni conocidos por la ciudadanía. Sin embargo, hay un reto mayúsculo que no debería dejar pasar, es el preservar la profesionalización del servicio público, ya que desde la visión de la NGP son un elemento trascendente para poder darle calidad, efectividad y eficiencia a los procesos de gestión pública.

Como principal promotor del derecho al acceso a la información, el INAI no se ha visto fortalecido al interior de este, ni tampoco ha propiciado una sinergia proactiva al exterior de todo el conjunto de las organizaciones públicas. En las respuestas obtenidas, no se muestra fehacientemente la incorporación del INAI en algunas fases de la gestión pública de los aparatos administrativos. El INAI debe ser una institución que constantemente capacite en esta materia, regularmente acompañe a los distintos actores sociales y habitualmente institucionalice la transparencia en

el Estado; debe ser más dinámico y proactivo en su quehacer público y no tanto de enjuiciador de los grados de cumplimiento, ya que se le ha asignado en la práctica un rango de órgano jurisdiccional.

Es importante subrayar que al INAI se le solicitó información, tanto de sus procesos al interior como de la vinculación con otras dependencias. El resultado es que mostró reticencias y argumentos jurídicos de que las preguntas enviadas no tenían elementos válidos para ser contestadas en el ámbito de su competencia, evitando así el “Principio de Máxima Publicidad”, en contraste con el resto de las dependencias. Esto es una muestra de que el derecho de información es limitado, porque el INAI al ser un órgano garante de la transparencia, no está cumpliendo con sus funciones de manera efectiva, en los cuestionamientos de nosotros hacia ellos, sus respuestas prácticamente fueron nulas y argumentadas por limitaciones jurídicas por parte del solicitante, lo anterior es un claro ejemplo de distanciamiento institucional con el ciudadano.

De igual manera, la investigación no encontró solidez en algunas organizaciones públicas que componen al Estado en México en materia de transparencia; la mayoría mostró diversos argumentos, distintos tramos de control e interpretaciones diferentes del marco normativo de los procesos de transparencia. La implementación de la transparencia dista mucho del diseño y marco normativo motivo por el cual se estructuró. Se muestra una disociación de las organizaciones públicas sobre el término de transparencia y los efectos positivos que otorga en la discusión pública.

Por último, la aplicabilidad de los ordenamientos jurídicos de transparencia de gasto público son los mismos para las Secretarías de Educación Pública, Bienestar y Salud; pero los resultados obtenidos en cuanto a información pública son dispares entre ellas, tanto en calidad como en cantidad; lo que propicia efectos distintos en la coordinación, evaluación y seguimiento de programas presupuestales, por ende, abona negativamente en la pérdida de legitimidad y confianza en las organizaciones. De las dependencias analizadas destacamos a la Secretaría de

Salud, porque su trazabilidad permitía al ciudadano obtener el dato requerido con exactitud y efectividad. Dado este resultado, consideramos que los conocimientos de hacienda pública pueden replicarse al interior de las otras dos organizaciones y fomentar así, un acompañamiento y acoplamiento de cómo se están haciendo procesos eficaces de la gestión pública para el análisis y la toma de decisiones.

En este sentido, desde la perspectiva de transparencia, rendición de cuentas y acceso a la información, la investigación contrastó las posturas y distintas realidades institucionales al revisar cómo se gestionan al interior de dichas dependencias los instrumentos referidos. Por lo anterior, resulta fundamental socializar el conocimiento, para empoderar a la sociedad hacia nuevas relaciones de interacción con la gestión gubernamental. De esta manera, el nivel de exigencia de los ciudadanos se incrementa y consolida un nuevo camino para fortalecer los derechos humanos, principalmente en saber el uso y destino de los recursos públicos que vienen principalmente de impuestos de la sociedad que recauda el Estado Mexicano.

Los resultados de la investigación nos permiten proponer un conjunto de acciones que contribuyan a fortalecer los instrumentos en materia de transparencia gubernamental:

La importancia de contar con personal preparado en la materia de su encargo se observa que la rotación constante de personal de la estructura jerárquica del Servicio Profesional de Carrera (SPC) impacta directamente sobre los procesos de la transparencia. Cuando se cambia al personal calificado, también se excluye de la dependencia toda la experiencia y conocimiento del encargo, es decir, optimizar y mejorar los procesos no necesariamente implica un cambio de personal, por el contrario, los principios de la NGP implica aprovechar los talentos y habilidades del personal que tiene principios, habilidades, aptitudes y vocación de servicio; falta como país tener presente que los encargos públicos no son botín para repartir, cotos

de poder o ascenso para encargos públicos; lo que realmente es “un curriculum profesional al servicio del Estado”.

Es necesario fortalecer los actuales mecanismos tecnológicos generadores de información, como lo es el Sistema de Portales de Obligaciones de Transparencia (SIPOT); este se puede adicionar, mejorar y precisar; como parte de la política pública, las evaluaciones a los elementos tangibles de la gestión pública deben ser incrementales para mejorar, de tal suerte que el conocimiento en materia de gasto gubernamental tenga como destinatarios a los ciudadanos comunes. Los resultados y evaluaciones del actuar gubernamental deben ser fidedignos, completos, comprensibles y comparables. Los procedimientos de las organizaciones públicas están dados, pero también se deben observar la visión de los que “hacen y generan” la información pública, así como la incorporación de estándares, uniformidad y homogenización en los distintos tipos de documentos, reportes y demás elementos que dan certeza y claridad a la gestión pública. Los portales de información son instrumentos válidos y pertinentes, sin embargo, para lograr plena efectividad, se debe pasar de las Tecnologías de la Información y Comunicación a las Tecnologías de Aprendizaje y Conocimiento.

Adicionalmente, el sector público en todas sus dimensiones (federal, estatal y municipal) debe fortalecerse por dos vías; la primera, impulsar y estructurar una mayor coordinación institucional que permita evitar la fragmentación, insuficiencia o desarticulación de la transparencia gubernamental; la segunda, un mayor acercamiento con los sectores no gubernamentales como son las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC's), observatorios ciudadanos, especialistas, académicos, instituciones internacionales para conocer y adicionar nuevas propuestas, posturas, conceptos, metodologías, indicadores que son clave para incrementar el valor de lo público, estos han sido propuestos por dichos actores con el objetivo de mejorar la calidad, dotar de trazabilidad y aumentar el valor social.

Por lo tanto, la reconstrucción de un lenguaje público no implica hacer más leyes, sino con las actuales, transmitir efectivamente la transparencia del gasto público hacia la sociedad. Son procesos de enseñanza-aprendizaje que implican nuevas maneras de acercamiento con la sociedad. Es un nuevo y desafiante papel del Estado democrático, que conlleva ser partícipe a la ciudadanía en un lenguaje que pueda entender y usar. De esta manera, fomentar procesos gubernamentales transparentes implica, en efecto fomentar un poder mayúsculo del gobernado.

La propuesta versa en la necesidad de fortalecer diversos mecanismos que permitan una mayor participación en la toma de decisiones en materia de transparencia a la sociedad civil; pues es a través de la participación social donde se definen los espacios de diálogo y perfeccionamiento de políticas públicas con ese fin social. Hasta el momento, la vinculación del aparato administrativo ha sido poco eficaz con otros actores relevantes, entorno que obliga a una mayor apertura en la comunicación y constante revisión de los procesos gubernamentales que se han implementado en México.

Bibliografía

Acemoglu, D. & Robinson, J. (2012) *Por qué fracasan los países*, Buenos Aires, Ariel.

Ackerman, J. (2013) “Instituciones electorales, derecho a la información y medios de comunicación durante las campañas presidenciales de 2012” en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Nueva Época, Volumen 58, Número 219, pp. 45-74.

Ackerman, J. & Sandoval, I (2008) *Leyes de acceso a la información en el mundo*, México, Instituto Nacional de Transparencia y Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.

Aguilar, J. (2008) *Transparencia y rendición de cuentas: claves para un concierto*, México, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI).

Recuperado el 9 de diciembre de 2019 en la URL:

<http://inicio.ifai.org.mx/PublicacionesComiteEditorial/Cuadernillo%2010.pdf>

Aguilar, L. (2006) *Gobernanza y Gestión Pública*, México, Fondo de Cultura Económica.

Aguilar, L. (2007) “El aporte de la Política Pública y de la Nueva Gestión Pública a la gobernanza”, en *Revista del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) Reforma y Democracia*, Caracas, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, número 39, pp. 5-32.

Aguilar, A., Caamal, I. & Portillo, M. (2018) “Políticas públicas para los municipios más pobres de México”, en *Estudios Sociales Revista de Alimentación Contemporánea y Desarrollo Regional*, México, Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo, A. C., volumen 28, número 51, pp. 1-24.

Almeida, M. (2014). “Experiencias internacionales en transparencia fiscal”, en *Serie Macroeconomía del desarrollo*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), número 146.

Recuperado el 5 de febrero de 2017 en la URL:

https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/35882/1/S20131071_es.pdf

AR Información para Decidir (2018) *Índice de Transparencia de la Disponibilidad de la Información Fiscal de las Entidades Federativas 2018*.

Recuperado el 23 de octubre de 2019 en la URL:

http://www.aregional.com/docs/publicaciones/ITDIF18c_si.pdf

Araiza, V. (2017). *El ciudadano frente a la información del sector público en México*, tesis de doctorado, Universidad Nacional Autónoma de México.

Recuperado el 25 de noviembre de 2019 en la URL:

<http://132.248.9.195/ptd2017/octubre/0766826/Index.html>

Arellano, D; Lepore, W.; Zamudio, E. & Blanco, F. (2012). *Sistemas de Evaluación del Desempeño para organizaciones públicas*, México, Centro de Investigación y Docencia Económica.

Arredondo, O. & Ruiz, L. (2012). *Transparencia presupuestaria y Rendición de cuentas*, México, Fundar, Centro de Análisis e Investigación, AC.

Recuperado el 9 de diciembre de 2019 en la URL:

<https://www.fundar.org.mx/mexico/pdf/transparenciafiscalypresupuestaria.pdf>

Auditoría Superior de la Federación (2015), *Integridad y Prevención de la Corrupción en el Sector Público. Guía Básica de Implementación*, México, Auditoría Superior de la Federación.

Auditoría Superior de la Federación (2019), *Gasto federalizado: Fiscalización superior de la Cuenta pública 2019*, México, Auditoría Superior de la Federación.

Auditoría Superior de la Federación (En línea), *Preguntas frecuentes*, México.

Recuperado el 20 de junio de 2020 en la URL:

https://www.asf.gob.mx/Section/84_Preguntas_Frecuentes

Baena, P. & Cruz J. (2011) *Acceso a la información y políticas de transparencia focalizada*, Washington, Banco Interamericano para el Desarrollo (BID).

Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (1996), *Marco de referencia para la acción del Banco en los programas de modernización del Estado y fortalecimiento de la sociedad civil*.

Recuperado el 5 de abril de 2019 en la URL:

<https://publications.iadb.org/es/publicacion/16343/marco-de-referencia-para-la-accion-del-banco-en-los-programas-de-modernizacion>

Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2006), *Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina*.

Recuperado el 15 de julio de 2021 en la URL:

<https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Informe-sobre-la-situaci%C3%B3n-del-servicio-civil-en-Am%C3%A9rica-Latina.pdf>

Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2009), *Plan de Acción para el Apoyo a los Países en sus Esfuerzos por Combatir la Corrupción y Fomentar la Transparencia*.

Recuperado el 22 de mayo de 2018 en la URL:

<https://www.iadb.org/es/temas/transparencia/apoyo-a-los-paises/paact%2C6741.html>

Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2011), *Estrategia Sectorial sobre las Instituciones para el Crecimiento y el Bienestar Social*.

Recuperado el 14 de agosto de 2018 en la URL:

<https://publications.iadb.org/es/publicacion/16703/idb-9-revision-de-la-estrategia-sobre-instituciones-para-el-crecimiento-y>

Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2015), *Actualización de la Estrategia Institucional 2010-2020*.

Recuperado el 22 de octubre de 2020 en la URL:

<https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Actualizaci%C3%B3n-de-la-Estrategia-Institucional-2010-2020.pdf>

Banco Mundial (2017) *Población total-México*.

Recuperado el 14 de diciembre de 2019 en la URL:

https://datos.bancomundial.org/indicador/SP.POP.TOTL?end=2017&locations=MX&most_recent_year_desc=true&start=1960

Banco Mundial (BM) y Organización de Estados Americanos (OEA). (13 de junio de 2018) *Promoviendo una mejor gobernanza para movilizar fondos hacia el desarrollo de América Latina y el Caribe*.

Recuperado el 15 de diciembre de 2019 en la URL:

<https://www.bancomundial.org/es/news/statement/2018/06/11/panama-accord-promoting-better-governance-to-mobilize-finance-for-development-in-latin-america-the-caribbean>

Batra, G, Kaufmann, D. & Stone, A. (2003). *Investment Climate around the World: Voices of the Firms from the World Business Environment Survey*, Washington, World Bank.

Recuperado el 15 de julio de 2020 en la URL:

<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/15143>

Barzelay, M. (2003). "La Nueva Gerencia Pública: invitación a un diálogo cosmopolita" en *Gestión y Política Pública*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C., volumen XII, número 2, pp. 241-251

Bobbio, N. (2006). *Estado, Gobierno y Sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica

Bobbio, N. (2007). *Pensar la democracia*, México, Universidad Nacional Autónoma de México.

Recuperado el 15 de julio de 2020 en la URL:

http://www.filosoficas.unam.mx/docs/431/files/Pensar_la_democracia.pdf

Bonnefoy, J. & Armijo, M. (2005) *Indicadores de desempeño en el sector público*, Chile, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).

Recuperado el 10 de mayo de 2021 en la URL:

https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5611/S05900_es.pdf

Canto M. (2008) “Gobernanza y Participación Ciudadana en las Políticas Públicas frente al reto del desarrollo” en *Política y Cultura*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, número 30, pp. 9-37.

Cardozo, M. (2006). *La evaluación de políticas y programas públicos: el caso de los programas de desarrollo social en México*, México, Miguel Ángel Porrúa.

Casar, M. (2016). *México: Anatomía de la corrupción*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) e Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO).

Recuperado el 9 de diciembre de 2019 en la URL:

https://contralacorrupcion.mx/anatomiadigital/content/Anatomia_de_la_corrupcion.pdf

Cejudo, G.; López-Ayllón, S. & Ríos, A. (Ed.). (2012). *La política de la transparencia en México: Instituciones, logros y desafíos*, México, Centro de Investigación y Docencia Económica.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (En línea). *De Gobierno abierto a Estado abierto. Transparencia*. (Biblioguías)

Recuperado el 14 de diciembre de 2019 en la URL:

<https://biblioguias.cepal.org/EstadoAbierto/principiotransparencia>

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2014). *Experiencias Internacionales en Transparencia Fiscal*.

Recuperado el 5 de marzo de 2019 en la URL:

https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/35882/S20131071_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) (En línea) *La evaluación de los programas sociales: un proceso de mejora continua y rendición de cuentas*.

Recuperado el 10 de mayo de 2021 en la URL:

<https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Paginas/Proceso-de-Evaluacion.aspx>

Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC) (2010), *Acuerdo por el que se emite la Clasificación Funcional del Gasto*.

Recuperado el 18 de octubre de 2019 en la URL:

https://www.conac.gob.mx/work/models/CONAC/normatividad/NOR_01_02_003.pdf

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Texto vigente).

Cunill, N. (2006). “La transparencia en la gestión pública ¿Cómo construirle viabilidad?”, en Mezones, F. (Ed.), *Transparencia en la gestión pública: ideas y experiencias para su viabilidad*, Guatemala, Banco Interamericano de Desarrollo (BID)-Instituto Nacional de Administración Pública de Guatemala, pp. 25-57.

Cunill, N. (2008). “La construcción de ciudadanía desde una institucionalidad pública ampliada”, en Mariani, R. (Coord), en *Democracia/Estado/Ciudadanía: Hacia un Estado de y para la Democracia en América Latina*, Lima, Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), pp.113-138.

Dahl, R. (2005) *La democracia*, México, Taurus.

Dahlström C., Lapuente V., & Teorell J. (2012) “The Merit of Meritocratization: Politics, Bureaucracy, and the Institutional Deterrents of Corruption”, en *Political Research Quarterly*, volumen 65, número 3, pp. 656-668.

Recuperado el 15 de junio de 2019 en la URL:

<https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/1065912911408109>

De la Hoz, R. (2016). “Institucionalismo nuevo y el estudio de las políticas públicas”, en *Justicia*, número 30, pp.107-121.

Recuperado el 7 de mayo de 2016 en la URL:

<http://dx.doi.org/10.17081/just.21.30.1353>

Extractive Industries Transparency Initiative (2021). *EITI Progress Report 2021*.

Recuperado el 13 de junio de 2021 en la URL:

https://eiti.org/files/documents/eiti_-_informe_final_2018.pdf

Dussauge M. (2016), “Introducción” en *Gestión para resultados*, México, Grupo editorial siglo veintiuno-Escuela de Administración Pública de la Ciudad de México, 17-63.

Emmerich, G. (2004). “Transparencia, rendición de cuentas, responsabilidad gubernamental y participación ciudadana”, en *Polis: investigación y análisis sociopolítico y psicosocial*, México, Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Iztapalapa, Volumen 2, Número 4, pp. 67-90.

Eslava, A., Orozco, H., & Valencia, G. (2011) “Los nuevos institucionalismos como riqueza metodológica para el estudio de la política” En *Ópera*, Número 11, pp. 5-28. Recuperado el 13 de noviembre de 2020 en la URL:
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5147322>

Figueroa, A. (2007) *La Auditoría Superior de México en el horizonte internacional de la fiscalización superior*, México, Auditoría Superior de la Federación.

Fondo Monetario Internacional (FMI) (1999) *Código de Buenas Prácticas y Transparencia de las Políticas Monetarias y Financieras: Declaración de Principios*. Recuperado el 26 de diciembre de 2019 en la URL:
<https://www.imf.org/external/np/mae/mft/code/spa/code2s.pdf>

Fondo Monetario Internacional (FMI) (2007A) *Code of Good Practices on Fiscal Transparency*. Recuperado el 13 de septiembre de 2020 en la URL:
<https://www.imf.org/external/np/pp/2007/eng/051507c.pdf>

Fondo Monetario Internacional (FMI) (2007B) *Manual de Transparencia Fiscal*. Recuperado el 6 de marzo de 2019 en la URL:
<https://www.imf.org/external/np/fad/trans/spa/manuals.pdf>

Fondo Monetario Internacional (FMI) (2016) *¿De qué manera promueve el FMI una mayor transparencia fiscal?* Recuperado el 17 de diciembre de 2019 en la URL:
<https://www.imf.org/es/About/Factsheets/Sheets/2016/07/27/15/46/Encouraging-Greater-Fiscal-Transparency>

Fox, J. (2006). “Sociedad civil y políticas de rendición de cuentas”, en *Revista Perfiles Latinoamericanos*, México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO-México), volumen 13, número 27, pp. 33-68.

Fox, J. (2008). "Transparencia y rendición de cuentas" en Ackerman, J. (Coord.) *Más allá del acceso a la información: Transparencia, rendición de cuentas y Estado de Derecho*, México, Siglo XXI editores, pp. 178-198.

Fox, J.; Haight, L. & Palmer-Rubin, B. (2011) "Proporcionar transparencia: ¿Hasta qué punto responde el gobierno mexicano a las solicitudes de información pública?", en *Gestión y política pública*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), Volumen. 20, Número 1, pp. 3-61.

García, J. (2002) *Derecho a la Información. Consideraciones jurídicas para reglamentarlo en México*, México, Tesis de Doctorado, Universidad Nacional Autónoma de México.

Recuperado el 2 de junio de 2021 en la URL:

<http://132.248.9.195/pdtestdf/0313297/Index.html>

García, R. & y García M. (2010) *La gestión para resultados en el desarrollo de América Latina y el Caribe: avances y desafíos*, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo.

Garduño, G. (2017) "Seguridad en democracia: Hacia la nueva gestión pública", en Villarreal A., Chaires, J. & Haro, D. (Coord.), *Derechos Humanos y Seguridad en Democracia*, México, Universidad de Guadalajara, pp.15-43.

Gestión Social y Cooperación, (GESOC) A.C (s.f.) *Índice de Desempeño de los Programas Públicos Federales* (29 de agosto de 2020).

Recuperado el 15 de octubre de 2020 en la URL:

<https://www.indep.gesoc.org.mx/descargables>

Godínez, J. (2019) "La transparencia como control democrático en los consejos ciudadanos: el caso del municipio de León, Guanajuato, 2009-2012", en *Íconos*

Revista de Ciencias Sociales, Quito, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO-Ecuador), volumen 33, número 65, pp. 93-113.

González, A. (2013) “Enfoque conceptual: el qué, porqué y para qué de la GpRD” en *Fortaleciendo la Gestión para Resultados en el Desarrollo en México: Oportunidades y Desafíos*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas A.C., pp. 11-19.

González, M. (2005) “El estudio de las políticas públicas: un acercamiento a la disciplina”, en *Quid Iuris*, México, Tribunal Estatal Electoral de Chihuahua, Año 1, Volumen 2, pp. 99-118.

Habermas, J. (2008) *Facticidad y Validez*, Madrid, Trotta.

Hall, D. (2010), *¿Por qué es necesario el Gasto Público?*, London, University of Greenwich.

Recuperado el 18 de octubre de 2020 en la URL:

http://www.world-psi.org/sites/default/files/documents/research/es_psi_ru_why_we_need_public_spending_logonsignature.pdf

Hall, P., & Taylor, R. C. R. (1996). “Political science and the three new institutionalisms”, en *Political Studies*, número 54, pp. 936-957.

Recuperado el 13 de noviembre de 2020 en la URL:

<http://www.la.utexas.edu/users/chenry/core/Course%20Materials/Hall&TaylorPolStuds/9705162186.pdf>

Hodgson, G. (2006). “What Are Institutions?”, en *Journal of Economic Issues*, volumen 40, número 1, pp. 1-25.

Hodgson, G. (2007) *Economía institucional y evolutiva contemporánea*, México, Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Xochimilco y Unidad Cuajimalpa.

Ibarra, A. (2009) *Introducción a las Finanzas Públicas*, Colombia, Fundación Universitaria Tecnológico de Comfenalco.

Recuperado el 10 de octubre de 2020 en la URL:

https://licenciaturaap.files.wordpress.com/2012/02/introduccion_finanzas_publicas-de-alberto-ibarra-mares.pdf

Ibarra, G. (2005) “Ética y formación profesional integral”, en *Reencuentro Análisis De Problemas Universitarios*, México, Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Xochimilco, número 43, agosto, pp. 18-25.

Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) (2017) *Informe de Labores 2017*, México, INAI.

Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) (2018) *Informe de Labores 2018*, México, INAI.

Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) (2019) *Informe de Labores 2019*, México, INAI.

Instituto Mexicano para la Competitividad A.C. (IMCO) y el Centro Universitario de Ciencias Económico-Administrativas de la Universidad de Guadalajara (CUCEA-UdG) (2013) *Auditorías Superiores Locales en México: evaluación de su normatividad, prácticas y transparencia*.

Recuperado el 14 de diciembre de 2019 en la URL:

http://imco.org.mx/wp-content/uploads/2013/5/reporte_completo_imco_udg.pdf

Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO). *Transformando la transparencia: Incide de Información Presupuestaria Estatal (IIFE) 2019*.

Recuperado el 18 de marzo de 2020 en la URL:

<https://imco.org.mx/transformando-la-transparencia-indice-de-informacion-presupuestal-estatal-2019/>

Instituto Nacional de Estadística y Geografía INEGI (2020a) “Censo Nacional de Gobierno Federal 2017-2019”.

Recuperado el 23 de junio de 2020 en la URL:

https://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/consulta/general_ver4/MDXQueryDatos.asp?#Regreso&c=

Instituto Nacional de Estadística y Geografía INEGI (2020b) “Encuesta Nacional de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (ENAIID) 2019”. Comunicado de prensa núm. 273/20 17 de junio de 2020.

Recuperado el 22 de junio de 2020 en la URL:

<https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2020/ENAIID/ENAIID2019.pdf>

International Budget Organization (2017). *Encuesta de Presupuesto Abierto*.

Recuperado el 13 de junio de 2021 en la URL:

<https://www.internationalbudget.org/sites/default/files/country-surveys-pdfs/2019/open-budget-survey-mexico-2019-es.pdf>

International Institute for Management Development (IIMD) (2021), *World Competitiveness Ranking*.

Recuperado el 13 de junio de 2020 en la URL:

<https://www.imd.org/wcc/world-competitiveness-center-rankings/world-competitiveness-ranking-2020-2021/>

Jarquín, M., Cruz, J. & Haro, A. (2017). *Rindiendo cuentas. La agenda del Banco Interamericano de Desarrollo en transparencia y anticorrupción (2009-2015)*, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Recuperado el 25 de enero de 2020 en la URL:

[https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Rindiendo-cuentas-La-agenda-del-Banco-Interamericano-de-Desarrollo-en-transparencia-y-anticorrupci%C3%B3n-\(2009-2015\).pdf](https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Rindiendo-cuentas-La-agenda-del-Banco-Interamericano-de-Desarrollo-en-transparencia-y-anticorrupci%C3%B3n-(2009-2015).pdf)

Jeannot, F. (2000). “De las fallas de mercado a las fallas de las organizaciones”, en *Análisis económico*, México, Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco, volumen 15, número 31, pp. 5-33.

Klaus, S. (Ed.) (2019). *The Global Competitiveness Report*, World Economic Forum. Recuperado el 15 de enero de 2020 en la URL:

http://www3.weforum.org/docs/WEF_TheGlobalCompetitivenessReport2019.pdf

Kooiman, J. (2005) “Gobernar en gobernanza” en *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública.

Lahera, E. (2004) *Introducción a las políticas públicas*, Santiago, Fondo de Cultura Económica.

Latinobarómetro (2020) “Resultados online de la encuesta 2018 sobre gobierno nacional (México)”.

Recuperado el 23 de mayo de 2020 en la URL:

<http://www.latinobarometro.org/latOnline.jsp>

Lau, E. (2005). “Construyendo una nueva gobernanza a través del e-Gobierno: una visión de la OCDE”, en *Revista del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) Reforma y Democracia*, Caracas, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, número 31, pp. 1-5.

Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (Texto vigente).

Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal (Texto vigente).

Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del apartado B del artículo 123 Constitucional (Texto vigente).

Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (Texto Vigente)

Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública (Texto vigente)

Ley General de Contabilidad Gubernamental (Texto vigente).

Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (Texto vigente)

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (Texto vigente).

López-Ayllón, S. & Haddou, A. (2007) “Rendición de cuentas y diseño institucional de los órganos reguladores en México”, en *Gestión y política pública*, volumen 16, número 1, pp. 101-145.

López-Ayllón, S. & Fierro, A. (2010) “El ciclo del uso de los recursos públicos en el ordenamiento jurídico mexicano” en Merino, M., López-Ayllón, S. & Cejudo G (Coord), *Informe sobre la calidad de la información en las cuentas públicas en México*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).

López-Ayllón, S. (2015) *El acceso a la información como un derecho fundamental: La reforma al artículo 6° de la Constitución mexicana*, México, Instituto Nacional de Transparencia y Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.

Lugo, A. (2013) “La función pública en México: de la selección y profesionalización en el servicio profesional de carrera”, *Tesis doctoral*, Madrid, Universidad Complutense Madrid.

Magaña R. & Vargas G. (2008) “La nueva institucionalización del desarrollo social” en *Políticas Públicas de nueva generación: Una visión crítica*. México, Universidad Autónoma Metropolitana.

Ramió, C. (2001) “Los problemas de la implantación de la nueva gestión pública en las administraciones públicas latinas como modelo de Estado y cultura institucional”, en *Revista del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) Reforma y Democracia*, Caracas, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, número 21, pp. 75-116.

Márquez, D. (2009) “La función de fiscalización: Avances, retrocesos y proyecciones a la luz de la reforma de 2009” en Ackerman, J. & Astudillo, C. (Coord.) *La autonomía constitucional de la Auditoría Superior de la Federación*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Universidad Nacional Autónoma de México.

Martinelli, J. (2005) “Políticas públicas y participación social” en *Políticas Públicas: Cambio social e institucional*, Mendoza, J. (Coord.), México, Universidad Autónoma Metropolitana.

Martínez, M. (2014) “Acceso a la información, transparencia y rendición de cuentas en México. 37 años de evolución” en *El Cotidiano*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, número 187, pp. 203-215.

Medranda, N. (2017). *Calidad y transparencia en la información y comunicación que se emite a través de las páginas webs de los municipios: comparación de caso Ecuador y España*, tesis de doctorado, Universidad Autónoma de Barcelona.

Recuperado el 15 de diciembre de 2019 en la URL:

<https://www.tesisenred.net/bitstream/handle/10803/458654/njmm1de1.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Mendoza, J. (2005) "Presentación" en *Políticas Públicas: Cambio social e institucional*, México, Universidad Autónoma Metropolitana.

Mendoza, J. (2008) "Rendición de cuentas en la gestión pública de los gobiernos municipales". En *Políticas públicas de nueva generación: una visión crítica*, México, Universidad Autónoma Metropolitana.

Merino, M. (2013). *Políticas públicas: ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).

Merino, M. (2018). *Opacidad y corrupción: las huellas de la captura*, México, Instituto Nacional de Transparencia y Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI).

Merino, M., López-Ayllón, S. & Cejudo G (2009) (Coord), *Informe sobre la calidad de la información en las cuentas públicas en México*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).

Monedero, J. (2017) *Los disfraces del leviatán. El Estado en la era de la hegemonía neoliberal*, Madrid, Akal Pensamiento crítico.

Morlino, L. (1996) "Las democracias", en *Manual de Ciencia Política*, Madrid, Alianza Universidad.

Recuperado el 7 de febrero de 2020 en la URL:

<https://cienciapolitica1ucalp.files.wordpress.com/2016/02/manual-de-ciencia-politica-morlino-panebianco-bartolini-cotta-pasquino.pdf>

Moore, M. (1998) *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público*, Barcelona, Paidós.

Moreno, S. (2011). *La fiscalización superior en México. Auditorías al desempeño de la función de desarrollo social*, México, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados.

Naser, A & Ramírez A. (2013). *Plan de gobierno abierto: Una hoja de ruta para los gobiernos de la región*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

North D. (1990) *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, Fondo de Cultura Económica.

Ochoa, H. & Montes de Oca, Y. (2004) “Rendición de Cuentas en la Gestión Pública: Reflexiones teóricas”, en *Revista Venezolana de Gerencia*, Maracaibo, Universidad del Zulia volumen 9, número 27, pp. 455-472.

Organización de los Estados Americanos (OEA) (2013), *El Acceso a la Información Pública, un Derecho para ejercer otros Derechos*, México, Organización de los Estados Americanos.

Recuperado el 2 de junio de 2021 en la URL:

<https://www.oas.org/es/sap/dgpe/concursoinformate/docs/cortosp8.pdf>

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2010). *La Administración Tributaria en los países de la OCDE y en determinados países no miembros: Serie “Información comparada”*

Recuperado el 2 de enero de 2018 en la URL:

<https://www.oecd.org/tax/administration/CIS-2010-ESP.pdf>

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2003). *Transparencia y Responsabilidad del Sector Público: Haciéndolo Suceder.*

Recuperado el 4 de julio de 2018 en la URL:

https://www.oecd-ilibrary.org/governance/public-sector-transparency-and-accountability_9789264176287-en

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2005), *Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo*, París, OCDE.

Recuperado el 13 de junio de 2021 en la URL:

<https://www.oecd.org/dac/effectiveness/36853632.pdf>

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2008). *La política fiscal como herramienta de desarrollo en América Latina.*

Recuperado en 13 de junio de 2021 en la URL:

<https://www.oecd.org/dev/41578326.pdf>

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2009). *Estudio de la OCDE sobre el proceso presupuestario en México.* Recuperado el 15 de diciembre de 2019 en la URL:

<https://www.oecd.org/mexico/48190152.pdf>

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2015). *Recomendación del consejo sobre gobernanza presupuestaria.*

Recuperado en 13 de junio de 2021 en la URL:

<https://www.oecd.org/gov/budgeting/Recomendaci%C3%B3n-del-consejo.pdf>

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) & Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2020) “Panorama de las Administraciones Públicas América Latina y el Caribe 2020”.

Recuperado el 15 de abril de 2020 en la URL:

<https://publications.iadb.org/es/panorama-de-las-administraciones-publicas-america-latina-y-el-caribe-2020>

Osborne, D. & Gaebler, T. (1995) *La reinención del gobierno. La influencia del espíritu empresarial en el sector público*, Barcelona, Paidós.

Oyarce, H. (s.f.) *Gerencia pública*, Santiago, Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES)-Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Recuperado el día 16 de julio de 2020 en la URL:

https://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/4/45114/Gerencia_Publica2011_HOY_ARCE.pdf

Peschard, J. (2010) “El derecho a la información pública y la universidad pública” en *Revista Universidades*, México, Unión de Universidades de América Latina y el Caribe, Número 45, pp. 11-17.

Peschard, J. (2015). *Transparencia y partidos políticos*, Instituto Nacional de Transparencia y Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, México.

Peschard, J. (Coord.) (2016). *Hacia el Sistema Nacional de Transparencia*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Universidad Nacional Autónoma de México-Seminario Universitario de Transparencia.

Peters, B.G. & Pierre J. (2005) “¿Por qué ahora el interés por lo gobernanza?” en *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública.

Pimenta, C. & Pessoa, M. (2015). *Gestión financiera pública en América Latina: la clave de la eficiencia y la transparencia*, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Popper, K. (1987) “Apuntes a la teoría de la democracia”, en *El País*, Madrid.

Recuperado el 28 de noviembre de 2019 en la URL:

https://elpais.com/diario/1987/08/08/opinion/555372008_850215.html

Porras, F. (2016) *Gobernanza, propuestas, límites y perspectivas*, México, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora.

Public Expenditure and Financial Accountability (PEFA) (2019). *Public Financial Management, and Good Governance*, Washington, International Bank for Reconstruction and Development-The World Bank.

Recuperado el 13 de junio de 2021 en la URL:

<https://www.pefa.org/resources/pefa-public-financial-management-and-good-governance>

Puente, K. (2018). “Los congresos locales en México. Un modelo para evaluar su grado de institucionalización”, en *Estudios políticos (México)*, número 44, 65-91.

Recuperado el 9 de diciembre de 2019 en la URL:

<https://dx.doi.org/10.22201/fcpys.24484903e.2018.44.64753>

Puente, K. & Gutiérrez, L. (2014), “La fiscalización y el control político del Congreso mexicano”, en *Fiscalización, Transparencia y Rendición de cuentas*, México, LXII Legislatura, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, pp. 391-412.

Reyes, G. (2017). *La transparencia, el gobierno abierto y sus enemigos. Una visión desde los municipios del Estado de México 2005-2015*, tesis de doctorado, Universidad Autónoma del Estado de México.

Recuperado el 28 de diciembre de 2019 en la URL:

<http://ri.uaemex.mx/bitstream/handle/20.500.11799/65455/GABRIEL%20REYES%20JARAMILLO.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Rodríguez, H. (2021) “Las tres “E” o las tres “I” de la fiscalización en México”, en *PRAXIS de la Justicia Fiscal y Administrativa*, México, Centro de Estudios Superiores en materia de Derecho Fiscal y Administrativo del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, Número 29, pp. 75-103.

Romeu, J. (2018). *El principio de la transparencia en la actividad contractual de la administración pública. Especial referencia a la administración local*, tesis de doctorado, Universidad Complutense de Madrid.

Recuperado el 29 de diciembre de 2019 en la URL:

<https://eprints.ucm.es/49535/1/T40375.pdf>

Rose-Ackerman, S. (2005) “Rendición de cuentas y el estado de derecho en la consolidación de las democracias”, en *Perfiles latinoamericanos: revista de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales*, México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO-México), Volumen 12, número 26, pp.9-53.

Ruiz, L. (2012) *Índice Latinoamericano de transparencia presupuestaria*, México, FUNDAR, Centro de análisis e investigación.

Recuperado el 7 de diciembre de 2019 en la URL:

<http://www.fundar.org.mx/mexico/pdf/iltp2011mexico-1.pdf>

Sánchez, R. (2018) *La toma de decisiones del instituto de transparencia y rendición de cuentas de México: un análisis de los perfiles, aprendizajes y resultados, 2003-2015*, tesis de doctorado, Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Iztapalapa.

Recuperado el 15 de noviembre de 2019 en la URL:

<http://tesiuami.izt.uam.mx/uam/aspuam/presentatesis.php?recno=22653&docs=UAMI22653.pdf>

Sánchez, L. (2017) “Análisis del Servicio Profesional de Carrera: la necesidad del cambio”, en *Revista Electrónica del Centro de Estudios en Administración Pública*

de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, México, Universidad Nacional Autónoma de México, número 27, pp. 19-39.

Sandoval, I. (2013) “Hacia un proyecto “democrático-expansivo” de transparencia”, en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Nueva Época, Año LVIII, número 219, pp. 103-134.

Sanginés, M. & Strazza L. (2016) *Profesionalización de la función pública en los estados de México*, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Recuperado el 11 de mayo de 2020 en la URL:

<https://publications.iadb.org/es/publicacion/15600/profesionalizacion-de-la-funcion-publica-en-los-estados-de-mexico>

Sartori, G. (1992) *Elementos de teoría política*, Madrid, Alianza Editorial.

Sartori, G. (2007) *Qué es la democracia*, Madrid, Taurus.

Schröder, P. (s.f.) *Nueva Gestión Pública: Aportes para el buen gobierno*, México, Fundación Friedrich Naumann.

Recuperado el 16 de julio de 2020 en la URL:

<https://reial.org/uploads/biblioteca/44dbee76837e79a6c07bb8219d021843.pdf>

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) (2020) *Manual de programación y presupuesto*.

Recuperado el 14 de mayo de 2020 en la URL:

https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/548272/Manual_de_Programacion_y_Presupuesto_2020_240420.pdf

Schedler, A. (2004) *¿Qué es la rendición de cuentas?*, México, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI).

Sosa, J. (2011) *Transparencia y rendición de cuentas*, México, Editorial Siglo XXI.

Schumpeter, J. (1983) *Capitalismo, socialismo y democracia*, Barcelona Ediciones Orbis, S.A, Volumen I y II.

Transparency International (2019) *Global Corruption Barometer: Latin America and the Caribbean 2019 - Citizens' views and opinions of corruption*

Recuperado el 12 de junio de 2020 en la URL:

<https://www.transparency.org/en/publications/global-corruption-barometer-latin-america-and-the-caribbean-2019>

Transparency International (2020A) *Corruption Perceptions Index 2020*.

Recuperado el 12 de junio de 2020 en la URL:

https://images.transparencycdn.org/images/CPI2020_Report_EN_0802-WEB-1.pdf

Transparency International (2020B) *Exporting Corruption Progress report 2020: Assessing enforcement of the OECD Anti-Bribery Convention*.

Recuperado el 12 de junio de 2020 en la URL:

https://images.transparencycdn.org/images/2020_Report-Full_Exporting-Corruption_EN.pdf

Torres, E. (2015) "El nuevo institucionalismo: ¿hacia un nuevo paradigma?", en *Estudios políticos*, número 34, 117-137.

Recuperado el 07 de febrero de 2021 en la URL:

http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-16162015000100006&lng=es&tlng=es.

Ugalde, L. (2002) *Rendición de cuentas y democracia. El caso de México*, México, Instituto Federal Electoral.

Uvalle, R. (2007) “Gobernabilidad, transparencia y reconstrucción del Estado”, en *Convergencia Revista de Ciencias Sociales*, México, Universidad Autónoma del Estado de México, número 45, pp. 47-74.

Recuperado el 10 de diciembre de 2019 en la URL:

<http://www.scielo.org.mx/pdf/conver/v14n45/v14n45a3.pdf>

Valverde, M. (s.f.). *Transparencia, acceso a la información y Rendición de cuentas: elementos conceptuales y el caso de México*, en línea.

Recuperado el 10 de junio de 2021 en la URL:

https://catedraunescodh.unam.mx/catedra/CONACYT/04_Docentes_UdeO_ubicar_el_de_alumnos/Contenidos/

Vergara, R. (1993) “Decisiones, organizaciones y nuevo institucionalismo” en *Revista Perfiles Latinoamericanos*, México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO-México), volumen 2, número 3, pp. 119-144.

Vergara, R. (2005). *La transparencia como problema*, México, Instituto Nacional de Transparencia y Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.

Vergara, R. (Co). (2012). *Organización e Instituciones*, México, Escuela de Administración Pública del Distrito Federal y Secretaría de Educación del Distrito Federal-Grupo Editorial Siglo Veintiuno.

Villalobos, A. (2013). *El Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) en México: Una propuesta para los Gobiernos Locales*, México, Instituto Nacional de Administración Pública.

Villanueva, D. (2014), “Rendición de cuentas y gobiernos locales: retos y perspectivas”, en *Fiscalización, Transparencia y Rendición de cuentas*, México, LXII Legislatura-Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, pp. 23-48.

Villanueva, E. (2003) *Derecho de acceso a la información pública en Latinoamérica*, México, Universidad Nacional Autónoma de México.

Villaveces, J. & Anzola, M. (2005). “Calificando el desempeño institucional: índices internacionales y su descripción de Colombia” en *Economía. Serie Documentos, Borradores de Investigación*, Bogotá, Centro Editorial Universidad del Rosario, número 70, pp. 1-31.

Recuperado el 3 de septiembre de 2018 en la URL:

<https://repository.urosario.edu.co/bitstream/handle/10336/10925/2081.pdf>



Casa abierta al tiempo

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA

ACTA DE DISERTACIÓN PÚBLICA

No 00002

Matrícula: 2171801131

La transparencia y rendición de cuentas en el marco de la nueva gerencia pública en México: Una aproximación interinstitucional.

Con base en la Legislación de la Universidad Autónoma Metropolitana, en la Ciudad de México se presentaron a las 12:00 horas del día 9 del mes de diciembre del año 2021 POR VÍA ELECTRÓNICA, los suscritos miembros del jurado designado por la Comisión del Posgrado:

DRA. ROSALINDA ARRIAGA NAVARRETE
DR. JUAN MENDOZA PEREZ
DRA ROCIO JAZMIN AVILA SANCHEZ

Bajo la Presidencia de la primera y con carácter de Secretaria la última, se reunieron a la presentación de la Disertación Pública cuya denominación aparece al margen, para la obtención del grado de:

DOCTOR EN CIENCIAS ADMINISTRATIVAS

DE: JAVIER MERINO DELGADO

y de acuerdo con el artículo 78 fracción IV del Reglamento de Estudios Superiores de la Universidad Autónoma Metropolitana, los miembros del jurado resolvieron:

APROBADO

Acto continuo, la presidenta del jurado comunicó al interesado el resultado de la evaluación y, en caso aprobatorio, le fue tomada la protesta.




JAVIER MERINO DELGADO
ALUMNO



REVISÓ
MTRA. ROSALINDA SERRANO DE LA PAZ
DIRECTORA DE SISTEMAS ESCOLARES

DIRECTOR DE LA DIVISIÓN DE CSH



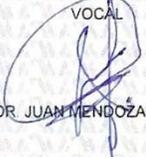
DR. JUAN MANUEL HERRERA CABALLERO

PRESIDENTA



DRA. ROSALINDA ARRIAGA NAVARRETE

VOCAL



DR. JUAN MENDOZA PEREZ

SECRETARIA



DRA ROCIO JAZMIN AVILA SANCHEZ