



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA  
DE MÉXICO**



---

**FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES  
ACATLÁN**

**“TRANSPARENCIA Y COMBATE A LA  
CORRUPCIÓN EN MÉXICO (2000 - 2006)”.**

**SEMINARIO TALLER EXTRACURRICULAR  
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:  
LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y  
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA  
P R E S E N T A :  
HUGO ALBERTO CAÑAS AGUILAR**

**ASESOR: MTRO. ENRIQUE BAILLERES HELGUERA.**

JULIO 2005

m347036



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

*Agradezco a Dios la oportunidad de realizar esta tesis;*

*Gracias a Narciso y Manuela, mis padres quienes*

*Me han apoyado, a mis hermanos José y Oscar*

*A quienes les deseo lo mejor.*

*Gracias Gaby todo el apoyo y paciencia durante mi carrera.*

**Autorizo a la Dirección General de Bibliotecas de la UNAM a difundir en formato electrónico e impreso el contenido de mi trabajo recepcional.**

**NOMBRE:** HUGO ALBERTO

GAJAS AGUIAR

**FECHA:** 18/AGN/08

**FIRMA:** [Firma manuscrita]

# ÍNDICE

<b>PROLOGO</b>	<b>5</b>
<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>7</b>
<b>CAPITULO I</b>	
<b>Contexto Estatal y la Necesidad de Legitimizar a la Administración Pública a través de la Transparencia</b>	
<b>1.1 Del Estado Liberal al Estado Benefactor</b>	<b>12</b>
<b>1.2 El Estado de Bienestar</b>	<b>13</b>
<b>1.2.1 La crisis del Estado de Bienestar</b>	<b>15</b>
<b>1.2.2 La crisis de Legitimidad del Estado Benefactor:             Causas de la Transparencia</b>	<b>17</b>
<b>1.3 El Problema de Gobernabilidad</b>	<b>25</b>
<b>1.4 La Reforma del Estado como Respuesta a la Crisis</b>	<b>27</b>
<b>1.5 La Administración Pública</b>	<b>30</b>
<b>1.5.1 La Modernización de la Administración Pública</b>	<b>31</b>
<b>1.5.2 El sistema de legitimidad del Estado y de la             Administración Pública</b>	<b>33</b>
<b>CAPITULO II</b>	
<b>La Transparencia Como Política Pública</b>	
<b>2.1 Orígenes de la Transparencia</b>	<b>36</b>
<b>2.1.1 Transparencia Pública</b>	<b>38</b>
<b>2.1.2 Rendición de Cuentas (accountability)</b>	<b>40</b>

2.1.3	Corrupción	42
2.2	La Transparencia como Política Pública	45
2.2.1	Políticas Públicas	45
2.3	La Política Pública de la Transparencia	48
2.4	La Participación Social en la Transparencia	50
2.5	Transparencia y Acceso a la Información en el Ámbito Internacional	51
2.6	Transparencia y Acceso a la Información en México	54

### **CAPITULO III**

#### **El Control de la Transparencia**

3.1	El Control Social	58
3.1.1	Control Social y Ciudadanía	62
3.2	Gestión Pública de la Transparencia	64
3.3	Medición de la Transparencia	66
3.3.1	Metodología de la Medición de Transparencia	69
3.3.2	Índices de Medición	72

<b>CONCLUSIONES</b>	<b>76</b>
---------------------	-----------

<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	<b>80</b>
---------------------	-----------

<b>HEMEROGRAFÍA</b>	<b>84</b>
---------------------	-----------

<b>PAGINAS WEB</b>	<b>86</b>
--------------------	-----------

## PROLOGO

Un gobierno Abierto es una demanda social creciente en el mundo. La respuesta en la mayoría de los casos ha consistido en buscar nuevos mecanismos de acceso ciudadano a la toma de decisiones.

En la actualidad, cada vez es mayor la demanda ciudadana por información precisa y comprobable de la administración pública, tanto de sus recursos como de la toma de decisiones y de los resultados de la gestión gubernamental. Demanda que hoy no podemos considerar sino como un derecho fundamental para el ciudadano y una obligación para sus representantes.

La disponibilidad de nuevas herramientas administrativas y la aplicación de las nuevas tecnologías de comunicación electrónica, inducen y facilitan el transito de un gobierno tradicional a una Administración Publica mas cercana y transparente.

Este documento nace en un contexto político y critico en México. La modernización de la Administración Publica y la profesionalización de los servidores públicos han conseguido avances paulatinos que nos han permitido llegar a la situación actual en el país, en el cual el ámbito político, económico y social se muestran bajo nuevas circunstancias democráticas, por ello la Transparencia es una condición práctica del buen gobierno.

No obstante, considero que la aportación sobre el tema en esta tesis es escasa, debido a que es un tema actual a nivel mundial, y que los diversos estudios existentes han sido empíricos. Sin embargo, considero que es un punto de partida y que servirá para dar a conocer el contexto de la Transparencia Publica en México.

La definición del proyecto de investigación y el desarrollo del mismo no fue tarea fácil. Por ello, agradezco al grupo de profesores del Seminario de Políticas Públicas su tiempo y disposición que demostraron; en especial, quiero agradecer al asesor de tesis Mtro. Enrique Bailleres Helguera y al Mtro. Martín de Jesús Díaz Vázquez.

Hugo Alberto Cañas Aguilar

## INTRODUCCIÓN

Desde mediados de la década de los noventa, varios gobiernos alrededor del mundo han emprendido acciones destinadas a incrementar la transparencia en la gestión de los asuntos públicos. Actualmente, más de 40 países han elaborado leyes que facilitan el acceso de la ciudadanía a la información en posesión del gobierno, mientras que algunos otros países están en el proceso de elaboración de la legislación.

México ha seguido con esta tendencia y en el mes de junio del 2002 entro en vigor la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Publica Gubernamental. El objetivo principal de dicha ley, es permitir a todos los ciudadanos el acceso a la información en posesión de los poderes de la Unión, los órganos constitucionales autónomos, los tribunales administrativos federales y demás órganos federales.

La transparencia como criterio en la gestión publica y como factor de cambio en la sociedad, es un tema que hoy en día esta presente en las agendas de la mayoría de los países. El compromiso por la transparencia se ha traducido en una política de gobierno que requiere la participación y el compromiso de todas las fuerzas y sectores sociales, políticos y económicos.

En el contexto internacional la actuación de estas agrupaciones es notoria, ya que constantemente exigen a los gobiernos mayor apertura, capacidad de injerencia y flexibilidad de los trámites con el fin de que los particulares y la sociedad civil estén en posibilidad de funcionar con mayor eficacia para la consecución de sus intereses legítimos.

Hoy en día, el combate a la corrupción no debe basarse únicamente en la sanción de las personas que la producen, sino en la prevención de los actos de la corrupción.

Por ello, actualmente grupos representativos de la sociedad, entre los que se encuentran organismos empresariales y sindicales, organizaciones no gubernamentales, instituciones académicas y colegios de profesionistas, comparten herramientas que se pueden instrumentar para reducir espacios a la corrupción en todos sus ámbitos de acción.

En este entorno las organizaciones no gubernamentales, han venido alentando a las prácticas del buen gobierno, cuyas características principales son la honestidad, eficacia, el combate a la corrupción, rendición de cuentas y transparencia entre otras.

Este trabajo tiene como objetivo principal analizar el modelo de transparencia y combate la corrupción en México así como la participación de la sociedad organizada y de múltiples organismos internacionales preocupados por el tema. Se tomara a la transparencia como política pública, con el fin de encontrar un camino que facilite su aplicación.

Así mismo, la comparación de la aplicación del modelo en México y en otros países, será solo descriptiva con el fin de conocer la situación actual de México y del ámbito internacional.

Este trabajo lo hemos dividido en tres capítulos, los cuales están estructurados de la siguiente manera:

En el primer capítulo *Contexto del Estado y la necesidad de Legitimizar a la Administración Pública a través de la Transparencia*, se plantea un contexto general del Estado, partiendo del paso del Estado Liberal al Estado Benefactor, las

crisis del Estado Benefactor, los problemas de gobernabilidad, para llegar a una reforma del Estado, planteada como solución a la crisis del Estado de Bienestar y a su falta de legitimización. Trataremos también el tema de la Administración Pública resaltando sus características en la etapa de crisis del Estado, así como su modernización, producto del crecimiento desmedido de la burocracia y finalmente hablaremos del sistema de legitimidad del Estado y su administración pública, como medio para alcanzar el consenso en la sociedad.

En este capítulo trataremos de plantear cuales fueron las causas que orillaron al Estado a implementar la transparencia como medio para combatir la corrupción, legitimizarse y hacer frente a las nuevas demandas de la sociedad.

En el Segundo capítulo "La transparencia como Política Pública" planteamos a la transparencia como una política pública. Consideramos que la transparencia es un ejercicio indispensable en los actos de la vida cotidiana en sociedad; para la construcción de la transparencia el gobierno y los ciudadanos comparten la responsabilidad. Por otro lado el gobierno tiene como compromiso brindar claridad a todas sus actividades. Generar formas de buen gobierno, transparentar sus acciones y rendir cuentas a la ciudadanía.

En este sentido la transparencia será vista como un tema articulado a las políticas públicas, cuyo avance en el sentido positivo repercute favorablemente en un sistema democrático. La transparencia es un reto de las autoridades para impulsar procesos legales y administrativos que permitan a los ciudadanos acceder a la información pública, así como desarrollar mecanismos eficaces en la lucha contra la corrupción.

Se considera que un sistema político democrático en plena transparencia puede demostrar la eficacia de sus políticas públicas y que sus mecanismos tienen un diseño flexible que facilita a los ciudadanos acceder a la información pública.

La legitimidad y la legalidad son elementos clave de la confianza de la ciudadanía en un buen gobierno que requieren de transparencia como acción que renueve la relación entre gobernantes y gobernados. La transparencia va acompañada de la intención de combatir la corrupción y en el plano internacional se inscriben una serie de acciones de reforma de las administraciones públicas.

En el último capítulo, *evaluación y Control de la Transparencia*, veremos como la sociedad también lleva un control de las acciones gubernamentales, al mismo tiempo que puede hacer recomendaciones para el pleno funcionamiento del aparato estatal. Por otro lado, la evaluación es un punto muy importante, ya que en ella participan, tanto, la sociedad civil, como organizaciones internacionales.

## **CAPITULO I**

### **Contexto Estatal y la Necesidad de Legitimizar a la Administración Publica a través de la Transparencia**

#### **INTRODUCCIÓN**

En los últimos años, se ha cuestionado el papel del Estado, así como el de su función administrativa; debido a la falta de transparencia e ineficiencia con que enfrenta los problemas y a la carencia de respuestas que da ante las exigencias y planteamientos de la sociedad.

Observamos que en la actualidad las sociedades se encuentran cada vez más informadas y son más participativas, por lo que se deben considerar la utilización de modelos de gobernabilidad más eficaces y eficientes, mediante los cuales se pretenda que la relación Sociedad-Gobierno, sea mejor y brinde respuestas transparentes a las políticas públicas que se plantean.

Por ello el Estado requiere una nueva orientación, con el objeto de que responda las exigencias y demandas de la sociedad, en donde las características principales son la complejidad de las relaciones sociales, políticas y económicas, entre otras, así como la rapidez de los cambios y la casi nula posibilidad de prever el futuro.

En este capítulo se plantea el contexto del Estado, los procesos por los que ha pasado, las crisis a las que se ha enfrentado, pasando por las crisis de ingobernabilidad, como un factor en cuanto a la pérdida de legitimidad y transparencia, así como la necesidad de una reforma estatal, que tenga como

objetivo enfrentar la crisis del Estado. Todo ello para conocer el contexto del Estado que origino la creación y utilización de la Transparencia.

Todo ello con la finalidad de tener un panorama más amplio del porqué de la necesidad de una modernización administrativa, que enfrente los retos de la globalización, y sobretodo que, ayude a dar respuesta a las demandas de la ciudadanía.

Por ello se plantea que la modernización administrativa, utilice a la transparencia, como un enfoque de políticas públicas, ya que esto ayudaría a la legitimización del Estado.

### **1.1 Del Estado Liberal al Estado Benefactor.**

Los distintos cambios en el contexto estatal, nos obliga a determinar los elementos que en su momento sustentaron un tipo de Estado a través de la historia.

La concepción del Estado en parte del siglo XIX y principios del XX se centraba en un modelo de Estado-Gendarme, el cual se preocupaba por garantizar la seguridad, soberanía e impartir justicia. Este tipo de Estado no intervenía ya que estaba únicamente regido por lo que la norma jurídica le permitía hacer.

El Estado gendarme era sólo una ampliación de la sociedad civil de mercado, en donde los individuos poseían una condición externa de reproducción y realización; debido esencialmente al desarrollo de las fuerzas productivas que se basaban en el principio de intercambio equivalente.

“Posteriormente, desde la década de los treinta, en la mayor parte de los países capitalistas la concepción del Estado evolucionó hacia el modelo del Estado providencia –la primera fase del Estado benefactor-.”<sup>1</sup>

En esta etapa, ya se comienza a percibir una profunda intervención y presencia estatal dentro de la sociedad y del mercado, ya que se comienza a ampliar las responsabilidades estatales, en el ámbito de los bienes públicos básicos, tales como: la educación, salud, vivienda, entre otros.

Contrario al Estado Liberal el cual solo impartía justicia y se preocupaba por garantizar la seguridad y soberanía. A partir de esta década el escenario de acción gubernamental se expandió y dio origen al Estado Benefactor, en el cual la sociedad ya no pudo organizarse y administrarse, por lo que se requirió una fuerte intervención y decisión estatal. En este nuevo momento histórico, el Estado de Bienestar surge como un sistema de legitimidad por el criterio de servicio y del interés público.

## 1.2 El Estado de Bienestar

Los criterios de servicio y de interés público dieron legitimidad al Estado Benefactor, por lo que se establecía al Estado como el único rector de la economía y de los procesos sociales. Para Giddens: “El Estado de Bienestar tiene dos objetivos: crear una sociedad mas igual, pero también proteger a los individuos durante el ciclo vital”.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Cabrero, Mendoza Enrique. Estudio Introductorio. En La Gestión Pública su situación Actual. Barry Bozeman (Coordinador) Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C. y F.C.E. México, p. 19

<sup>2</sup> Giddens, Anthony. La tercera Vía. La Renovación de la Social Democracia. Taurus. México 1999. pp. 20-21.

Así observamos que el objetivo del Estado de Bienestar, en principio, era encontrar soluciones para las grandes desigualdades sociales, producto del Estado Liberal que concentraba la riqueza en un solo estrato social.

El Estado, es entonces, una institución capaz de solucionar los problemas y regular todos los procesos económicos y sociales. Lo más importante del Estado de Bienestar es la intervención en distintos ámbitos de la sociedad, como el económico y social, lo cual se tradujo en un crecimiento desmedido del Estado; el reto era tener más cobertura con los servicios básicos.

“La esencia del Welfare State es la intervención: pautas mínimas en materia de ingresos, nutrición, sanidad, vivienda, y educación, garantizados a los ciudadanos como derecho político y no como caridad”<sup>3</sup>. El aparato gubernamental se convirtió un aparato de producción de servicios.

En el aspecto económico, observamos que el Estado de Bienestar esta al servicio del capital, por lo que se asegura la formación, la vivienda y la protección de los trabajadores y sus familias y al mismo tiempo que se garantiza la ley y el orden. Este crecimiento de las políticas sociales surgió de las transformaciones económicas del capitalismo.

Otro aspecto que hay que resaltar, es que con el Estado de Bienestar, se pretendía, unir al Estado con la Sociedad, con el objetivo de brindar bienestar social, pero ante esta situación, el tamaño del gobierno y de la burocracia creció de forma desmedida para poder regular todos los aspectos de la vida económica y social, crecieron también el numero de acciones estatales, que produjeron un incremento en el gasto publico a causa de la prestación de servicios públicos y sociales.

---

<sup>3</sup> Ives, Meny y Jean-Claude, Toening. Las Políticas Públicas. Ariel Ciencia Política, Barcelona 1992. P. 20.

Este fenómeno del crecimiento del Estado, trajo consigo que las burocracias y los funcionarios públicos, aumentaran sus presupuestos con el fin de la sociedad se beneficiara con el creciente numero de gestiones gubernamentales y formar una alianza clientelista entre dirigentes y gobernados, aunque esto produjera un aumento en el gasto, el cual muchas veces era superior a los recursos percibidos por el Estado y ello se tradujera en déficit publico.

Desde el punto de vista de Estado como organización, se ha generado un exagerado crecimiento de las burocracias, múltiples estructuras gubernamentales que han promovido nuevas formas de intervención y de gestión, crecen entonces, las dependencias gubernamentales que hacen confusa la acción gubernamental.

### **1.2.1 Crisis del Estado de Bienestar**

El crecimiento desmedido del gobierno y de las burocracias, que en su momento se desarrollaron, fue para poder cubrir y regular todos y cada uno de los aspectos económico y social; el resultado de este fenómeno fue un crecimiento del gasto público para prestación de servicios públicos y sociales, con ello un incremento en los impuestos, para que el Estado tuviera la oportunidad de cumplir su objetivo.

La excesiva intervención del Estado en todos los ámbitos, el desmedido crecimiento administrativo y el uso irracional de recursos públicos, provocaron el hundimiento del Estado. El Estado de Bienestar fue el generador de una crisis en los Estados Contemporáneos. Sin embargo, afirmamos que el Estado de Bienestar tuvo su auge y fue funcional, al afrontar y resolver los problemas que en su momento fueron importantes; su surgimiento y su actuación fue justificada y necesaria de acuerdo al momento histórico.

La economía en el Estado Benefactor, va de la mano y depende en gran medida de un gobierno grande, que genera un déficit creciente para financiar el gasto

público y que expande los gastos burocráticos y administrativos. De ahí que, “la proliferación de organismos no justificados dio como resultado el crecimiento a veces explosivo de las practicas y rituales burocráticos. La extensión de la esfera gubernamental es paralela al distanciamiento que el Estado tenia respecto a la sociedad civil”<sup>4</sup>.

El desarrollo de la sociedad, ha agotado la capacidad de respuesta por parte del Estado, por lo que las criticas no solo son en el sentido de su impacto negativo en la economía y en sus costos, sino que ha dejado un gran vacío, al no dominar las políticas que plantea, por lo que se ha generado una sobrecarga de demandas. Lo cual demuestra que el gobernar los sistemas políticos de las sociedades actuales es un problema de ingobernabilidad.

La escasa capacidad de respuesta por parte del Estado a las exigencias de la sociedad, además de contar con los medios inadecuados para hacer frente a los retos sociales, demuestra, que el Estado como institución, tiene grandes problemas de ingobernabilidad.

“La ingobernabilidad hace referencia a la incapacidad organizativa y operacional del Estado para satisfacer un cúmulo acrecentado de demandas emergidas de un espacio político expandido y diferenciado, demandas provenientes de partidos, grupos de presión y medios de comunicación que disfrutan de una amplia libertad de expresión. Entonces ocurre una sobrecarga de exigencias, ante las cuales el Estado no tiene capacidad de responder positivamente. Lo anterior debido a que de su incapacidad e inacción, brotan la inconformidad y la frustración de los sectores insatisfechos, cuyas demandas el Estado no

---

<sup>4</sup> Uvalle Berrones, Ricardo. La Gerencia Social: Una Opción de Gobierno Abierto. En Estudios Políticos. UNAM, FCP y S, Cuarta Época No. 4, 1994. p. 113.

puede ya satisfacer y se da cabida a un incremento en el nivel de ingobernabilidad".<sup>5</sup>

El Estado de Bienestar no fue entonces, de acuerdo a su actuación, la solución a todos los problemas para los que fue creado. Podemos decir, que el Estado de Bienestar fue el responsable de su crisis, ya que en su momento, no pudo cubrir todos y cada uno de los rincones del país, por lo que esta crisis puso en peligro a todo el sistema de protección social el cual estaba ligado, por la sociedad, a la prosperidad.

En el contexto mundial, se ha generado conciencia en la necesidad de cambiar el papel del Estado, debido al fracaso de la planeación centralizada y que el sector público ha sido incapaz de realizar sus funciones, por lo que se tiende a buscar otras alternativas de manera que la sociedad sea más participativa y el Estado sea más transparente.

### **1.2.2 La Crisis de Legitimidad del Estado Benefactor: Causas de la Transparencia.**

Debajo de la crisis y el cuestionamiento del Estado de bienestar hay un predominio de ideas, pero sobre todo una batalla de fórmulas y retóricas, así como una búsqueda de instituciones alternativas.

En el fondo, sin embargo, lo que determina estas mutaciones en tejidos y principios sociales básicos, es el cambio económico mundial, impulsado por los cambios en la tecnología pero articulado por poderosos deslizamientos paradigmáticos tanto en la economía como en las concepciones sobre el hombre.

---

<sup>5</sup> Guerrero, Omar. El Estado en la Era de la Modernización. Plaza y Valdés, México 1992. pp. 77-78.

Por un lado, los Estados se ven obligados a buscar nuevas mezclas de políticas y recursos, debido al fin del proteccionismo que permitía, contra muchos discursos y pretensiones de grupos empresariales y políticos, del orden de Bretton Woods.

“Con la competencia global, intensificada por el cambio tecnológico planetario, lo que parece dominar el campo de visiones y expectativas que dan forma a las decisiones estatales es el imperativo de sobrevivir como formaciones nacionales, razón mayor que justifica, según la visión dominante, el soslayar o de plano sacrificar o abandonar, el compromiso ético público que la gran depresión de los años veinte y la segunda guerra mundial habían implantado en las sociedades y los estados...”<sup>6</sup>

Por otro lado, aquella aparente intemporalidad del *Welfare State* ha sido desafiada y, que junto al reto neo-conservador, sustentado en el cambio económico internacional y las tensiones fiscales crecientes de los Estados, el mundo ha vivido y vive una explosión de libertades y una fascinación con las diversidades de todo tipo que desembocan generalmente en un rechazo de los principios establecidos para fundamentar el intervencionismo estatal con fines de bienestar.

Las viejas metáforas referidas al apoyo y las obligaciones mutuas en el nivel de la sociedad nacional, en las que descansaba una determinación pública de las necesidades y una gestión estatal-burocrática, en manos de expertos, de su alivio y atención, perdieron su eficacia y atractivo, aunque las dislocaciones brutales del cambio técnico aún les otorgan vigencia elemental.

Sin duda, las estructuras políticas forjadas en torno a ideas de fuerza de articulación social y apoyo mutuo, de responsabilidad del todo por las partes, mantiene su capacidad para estimular la imaginación política y social.

---

<sup>6</sup> Ibarra David, Interdependencia, ciudadanía y desarrollo, Fondo de Cultura Económica. México, 1994 p.82

Sin embargo, es cada día más claro que la noción de obligación social que se desarrolló con el Estado de bienestar tiene que ser repensada. Se requiere de un nuevo discurso político que reconozca el lugar de los deberes y no sólo de los derechos.

"Tanto el individualismo resurgente de los neo-conservadores, como las expectativas sin freno de los grupos que reclaman los derechos al bienestar, tienen que ser repensados, pero también cuestionada la preeminencia que le quieren otorgar a sus reclamos específicos".<sup>7</sup>

Todo esto podría servir para una renovación del Estado que traiga consigo la legitimización, y modernizando a la administración pública, para hacerla realmente eficaz y eficiente, para que ésta a su vez, implemente la Transparencia como una política pública, para dar respuestas a los diversos problemas que atañen a la sociedad.

En efecto, la propia estructura del bienestar, como Estado, pretensión colectiva e ideología, ha tenido que admitir la eficacia del reto neo-conservador al exponer la falacia de que las burocracias del bienestar eran sólo instrumentos impasibles para lograr el bien social. Paradójicamente, la crítica neo-conservadora apoyada en una revaloración de la autonomía individual frente al paternalismo estatal, abrió la puerta para una movilización colectiva pero específica, también sustentada en una afirmación de la autonomía pero esta vez grupal, en torno al paradigma de los derechos del bienestar.

Tan sólo a partir de estas vertientes de cuestionamiento y movilización social e ideológica, parece evidente que lo que está por delante es algo más que ajustes gerenciales o reafirmaciones doctrinarias de la política social como eje del mejoramiento general de la sociedad.

---

<sup>7</sup> Culpitt Ian, Welfare and citizenship, Sage Publications Lim., Londres, 1992. p. 41

"Los defensores del Estado de bienestar deben superar su 'certeza' de que el mercado es corrupto y aprender a abandonar una falsa nostalgia por el viejo contrato cívico. Sólo si eso se consigue es que habrá una alternativa viable al conservadurismo del mercado, así como bases para reargumentar sobre la legitimidad de la teoría de la ciudadanía".<sup>8</sup>

Observamos que el Estado ha sido presa de sus contradicciones ante el agotamiento de sus formas de proceder, en diferentes momentos históricos. En la década de los veinte se discutía el decaimiento del modo en que intervenía el Estado liberal en la economía y en la sociedad a partir de los años setenta y aun en nuestros días, se crítica la postura omnipresente del Estado de bienestar.

La década de los setenta marca un periodo desesperante frente a esa situación y constituye uno de los puntos decisivos de la historia: ya que es uno de esos virajes en los cuales muchas de las suposiciones del pasado se tomaron de repente.

"En esa década descubrimos que quizá no éramos capaces de sostener ese tipo de sistema de respaldo a los derechos ciudadanos que había venido constituyéndose a través de muchos decenios. Descubrimos que el gasto público no podría extenderse e incrementarse indefinidamente, como también que había muy buenas razones para sentirnos desilusionados con el desempeño del gobierno, en cuanto a la ejecución efectiva de lo que deseábamos que hiciera. Descubrimos que la burocratización es a la vez obstáculo y ayuda para el desarrollo".<sup>9</sup>

---

<sup>8</sup> Ibidem, p. 72

<sup>9</sup> Dahrendorf, Ralf. "La Desregulación y la Intervención del Estado". En Reforma del Estado: las Razones y los Argumentos. Perspectivas de la Modernización Política. PRI-IEPES, México, 1990, p. 123.

Nos queda claro que la lógica de la realidad, económica, social y política, caracterizada por cambios, avances, riesgos, incertidumbre y retrocesos, ha dejando vacíos en los Estados contemporáneos. La realidad estatal actual, somete al Estado a grandes cuestionamientos respecto de su papel como rector de las grandes transiciones.

A mediados de los años setenta, la fórmula de paz establecida pasa a ser objeto de dudas, críticas y conflicto político, por lo que la confianza indiscutida del Estado intervencionista y su expansión, se vieron desfavorecidas rápidamente.

“Está en cuestión el ‘fracaso del Estado’ y la ‘bancarrotta de la política’ que desembocan agudamente en la crisis del *Welfare State*, la crisis fiscal del Estado, la crisis del Estado asistencial-benefactor, del Estado Keynesiano, del Estado social, hasta llegar a los actuales temas de crisis de gobernabilidad o el hecho de la ingobernabilidad sin más”.<sup>10</sup>

Ante esta cita de Aguilar Villanueva, abordemos algunas características de estas crisis, las cuales fueron las generadoras del desequilibrio del Estado contemporáneo, y por consiguiente las generadoras de la falta de legitimidad, por la que esta pasando la administración pública.

Con el objetivo de abordar elementos que nos lleven a determinar que la transparencia, como política pública, es necesaria en un contexto global, y sobretodo como una forma de legitimizar a la Administración Pública, por medio de la disminución las malas practicas en los servidores públicos, que se generaron en las diversas etapas por las que ha pasado el Estado y desde luego la Administración Pública. Presentamos a continuación algunas de deficiencias que el Estado de Bienestar presento durante su desarrollo.

---

<sup>10</sup> Aguilar Villanueva, Luis F. Política y Racionalidad Administrativa. INAP., México 1982 p. 81

## a) Crisis Económica

Actualmente se vive una situación de crisis global, en donde los indicadores económicos más importantes son los descensos del producto interno bruto, los desequilibrios en la balanza de pagos, y sobre todo los aumentos en la tasa de inflación, por mencionar algunos.

Ricardo Mosquera, menciona algunos problemas económicos, que enfrentan principalmente los países de América Latina, como consecuencia de la deficiencia y de los malos manejos, por parte de servidores corruptos, de la administración de recursos económicos y financieros en el Estado benefactor.

“Hiperinflación; disminución del gasto público en casi tres cuartas partes; proceso acelerado de urbanización; aumento de la población que vive en nivel de pobreza; aumento de la deuda externa que obstaculiza el desarrollo económico; reducción del producto interno bruto; incremento de las tasas de desempleo; crisis urbana; la mayor parte de la población vive en tugurios, déficit de vivienda, servicios públicos y equipamiento colectivo y; la contaminación acústica y ambiental que en suma, acentúan la pobreza”.<sup>11</sup>

Por ello es necesario recurrir a otros enfoques, por ejemplo el de políticas públicas, para enfrentar la corrupción, y hacer de la Transparencia un sistema, que legitime a la administración pública, para evitar caer en los mismos errores, que han generado deficiencias en las finanzas de los países y por consecuencia rezagos sociales.

---

<sup>11</sup> Mosquera, Ricardo. El Papel del Estado en el Avance Tecnológico. Revista de la CEPAL, No 45, Santiago de Chile, diciembre 1991, p. 69

## **b) Crisis Político-Administrativa**

La formación de la economía del Estado tuvo como efecto correlativo la existencia de un gobierno grande, ya que un gran número de dependencias gubernamentales de diversa índole tuvieron injerencia en los procesos productivos, comerciales y de servicios a pesar, que éstos eran impulsados por agentes privados. De ahí que;

“la proliferación de organismos no justificados diera como resultado el crecimiento a veces explosivo de las prácticas y rituales burocráticos. La extensión de la esfera gubernamental es paralela al distanciamiento que el Estado tenía respecto a la sociedad civil. Más poder nominal vía reproducción de organismos administrativos, no es equivalente a más eficiencia, sino a más burocracia”<sup>12</sup>

Los indicadores socio-políticos más claros son el renacimiento del conflicto social, el aumento de las reivindicaciones, de las demandas de prestaciones y de subsidios que la sociedad exige cada vez más al Estado.

Claus Offe, por su parte, argumenta que “el fracaso del Estado de bienestar y la fuente de la crisis del Estado en actualidad, está basada en dos elementos: la sobrecarga de expectativas por parte de los partidos políticos, grupos de interés, medios de comunicación, etc., a las que se ve sujeto. Como consecuencia de ello, el Estado se encuentra imposibilitado para satisfacer dichas demandas, porque los recursos y la capacidad de gobierno son demasiado escasas, para encauzar efectivamente dicha carga de demandas”<sup>13</sup>

---

<sup>12</sup> Uvalle. Op. cit, p. 113

<sup>13</sup> Offe, Claus. Contradicciones en el Estado de Bienestar. Traducción Antonio Escohotado. CNCA-Alianza, México 1990, pp. 135-136

La sociedad en su conjunto, cuestiona a un aparato estatal que no ha sido capaz, ni lo es hoy, de dar respuestas a sus demandas, ni de actuar con agilidad y eficacia en la resolución de los problemas que aquejan a los estratos más numerosos y más desprotegidos de la estructura social.

Argumentan que han perdido la capacidad de creer en la idea de un Estado protector y benefactor, ante lo que surgen nuevas formas de organización que pretenden la autogestión de los problemas generales de la sociedad, tratando a toda costa de evitar la intervención estatal por considera al Estado un ente que en lugar de agilizar y ayudar a la búsqueda de respuestas, contamina políticamente, entorpece administrativamente y desvirtúa los contenidos.

### **c) Crisis Fiscal**

Como ya se señaló, el principal argumento que se maneja en torno a la crisis del Estado, es el de tipo económico, reflejado en una “crisis fiscal”, remitida a la escasez e insuficiencia de recursos para hacer frente a sus necesidades básicas como institución pública y resolver las demandas que la sociedad de manera cada vez más creciente le plantea.

En efecto, los aspectos relacionados con los fines económicos del Estado, se politizaron en aras del cumplimiento que no siempre evaluaba costos y beneficios. A veces, la prisa por alcanzar la eficiencia dio lugar a improvisaciones y gastos de recursos que no se recuperaban en cambio provocaban efectos en la hacienda pública.

La política creciente del gasto público se traduce en beneficio no generalizado y se constituye una política que llegó a utilizar los recursos públicos como si fueran ilimitados, provocando el déficit fiscal como un mal público que la ciudadanía y la economía han tenido que pagar. Coincidimos con Uvalle cuando afirma que “un gobierno protagónico es el colofón de una época donde la cultura administrativa

vista se exaltaba como fin en sí misma, no como medio para alcanzar metas superiores de progreso social”<sup>14</sup>.

Las críticas más frecuentes acerca de las consecuencias que dejó el Estado de bienestar se centran en los efectos de haber aumentado de forma tan grotesca los recursos económicos, (que hasta entonces se consideraban ilimitados) en los gastos del gobierno, generándose un aumento en la burocracia estatal, amplios programas de gobierno con finalidad social y, una ampliación en las unidades gubernamentales.

### **1.3 El Problema de Gobernabilidad**

Es evidente que los problemas que enfrenta el Estado no son problemas de coyuntura. Es Estado parece haber agotado su capacidad de respuesta ante una sociedad cada vez más desarrollada, por lo que la complejidad creciente es el marco actual del desarrollo del Estado.

Desde hace tiempo, se discute respecto de las posibilidades y características de la gobernabilidad en las sociedades contemporáneas; ante esta situación esta visto, que el Estado contemporáneo es una institución, con graves problemas de ingobernabilidad, debido a su escasa capacidad de respuesta respecto de las exigencias de la sociedad, directamente relacionado con la escasez de medios e instrumentos adecuados, con los cuales hacer frente y responder a los retos sociales;

“al respecto, numerosas investigaciones en Estados Unidos, Gran Bretaña y Alemania, han destacado que la falta de eficacia o la parálisis de las acciones pública habría que buscarlas en lo que han calificado

---

<sup>14</sup> Uvalle, Op. Cit. pp. 113-114

de sobrecarga gubernamental (overload). Dicha sobrecarga de la máquina estatal está aunada por numerosos índices; crecimiento de los gastos, incremento de políticas cuyos objetivos no son revisados, aplicación de políticas demasiado ambiciosas, e incapacidad para conciliar demandas contradictorias".<sup>15</sup>

Afirmación que es extendida y soportada por Omar Guerrero en su obra *El Estado en la Era de la Modernización*, cuando nos dice que "la ingobernabilidad hace referencia a la incapacidad organizativa y operacional del Estado para satisfacer un cúmulo acrecentado de demandas emergidas en un espacio político expandido y diferenciado, demandas provenientes de partidos, grupos de presión y medios de comunicación que disfrutaban de una amplia libertad de expresión. Entonces ocurre una sobrecarga de exigencias, ante las cuales el Estado no tiene capacidad de responder positivamente. Lo anterior, debido a que de su incapacidad e inacción, brotan la inconformidad y la frustración de los sectores insatisfechos, cuyas demandas el Estado no puede ya satisfacer y se da cabida a un incremento en el nivel de ingobernabilidad".<sup>16</sup>

El tema de gobernabilidad ingresó con signo cambiado en la agenda de discusión, ya que la atención estuvo centrada en el problema de "ingobernabilidad" basada en un razonamiento simple. Autonomizada y excitada por sistemas partidistas competitivos, la ciudadanía mostraría la tendencia a sobrecargar al Estado con demandas, y éste, hipertrofiado por la magnitud de sus múltiples funciones y debido a sus graves problemas de financiamiento, se mostraría incapacitado para atenderlas adecuadamente y en el momento oportuno.

Se ha observado que el aumento de la población, sus necesidades básicas, la consiguiente depredación y la falta de recursos, harán que el futuro no solo sea

---

<sup>15</sup> Ives, Meny y Jean-Claude, Toening. Op Cit. p. 36

<sup>16</sup> Guerrero, Omar. *El Estado en la Era de la Modernización*. Plaza y Valdés, México 1992, pp. 77-78

difícil, sino también dramático, por ello se requiere tomar conciencia de que la vida estatal esta sujeta a mutaciones, contradicciones y transformaciones que necesariamente provocan desajustes en su organización y funcionamiento.

Por lo que se requiere actuar inmediatamente y el punto central es el planteamiento de una reforma estatal en la cual se pretenda asimilar los procesos de cambio de velocidad intensa e imprevisibles, al mismo tiempo plantear como deben los Estados encarar el futuro en contextos turbulentos y competitivos. La reforma del Estado debe ser una manera de reordenarlo y rehabilitarlo para poder llevar cabalmente a efecto sus funciones públicas, sociales y económicas.

#### **1.4 La Reforma del Estado como Respuesta a la Crisis.**

Durante los últimos años, se ha demostrado que el Estado contemporáneo ha agotado sus recursos, capacidades y medios de administración, y que por lo tanto, no ha conseguido rebasar sus deficiencias en cuanto a la acción gubernamental. Los modelos piramidales y centralizados estuvieron en completa decadencia, lo cual nos demuestra una ineficiente intervención gubernamental. Es por ello, que se ha tomado conciencia de que la vida estatal requiere una estricta revisión.

Las condiciones en las que se encontraba un Estado proteccionista, el régimen político que se venia desarrollando era ya obsoleto y la falta de habilidad para ordenar el desarrollo económico a las condiciones internacionales, hicieron que se generara este proceso de Reforma del Estado, que consistía en reacomodar el Estado como poder y como aparato; por lo que la Reforma del Estado es una medida para los Estados estén preparados para un contexto más competitivo.

Con la Reforma del Estado, se pretendía terminar con el Estado paternalista, propietario, interventor excesivo y absorbente, promoviendo en cambio, el fortalecimiento del Estado para hacerlo más justo y eficaz. Para ello, se requería

redimensionarlo, hacerlo ágil, eficiente y ampliar los espacios a la iniciativa de los grupos sociales organizados.

Por lo que la Reforma del Estado, observa la compleja dinámica de las interacciones de la sociedad y la totalidad del Estado. Es una forma de rehabilitar y ordenar al Estado para que pueda llevar a cabo, eficaz y eficientemente, sus funciones públicas, sociales y económicas. La versión que Juan Rebolledo plantea, en este aspecto sería:

“La Reforma del Estado es el cambio de los criterios con los que el Estado opera en el gobierno de los asuntos públicos. De un criterio paternalista, patrimonialista, cerrado, a otro de autonomías corresponsales, regulado, abierto y no discrecional”.<sup>17</sup>

Desde el punto de vista político, la sociedad organizada conforma el Estado; la esencia de la Reforma del Estado la conforma la relación Estado Sociedad, lo que implica una transformación económica, política y social. Las transformaciones que plantea la Reforma del Estado son distintas en cada país, algunas son internas y responden a las necesidades de cada nación, y existen otras que se derivan de los contextos internacionales.

La Reforma del Estado tiene como función la reorientación del Estado, tiene como finalidad hacer de las estructuras gubernamentales sean funcionales de acuerdo al nuevo contexto, lo cual no implica adelgazar al Estado, sino observar al Estado en su totalidad, lo que incluye a la sociedad y la dinámica de sus interacciones.

Otro aspecto importante de la Reforma del Estado es que busca nuevas herramientas para modernizar a la Administración Pública, para mejorar su gestión. Los gobiernos de todo el mundo han hecho programas de modernización

---

<sup>17</sup> Rebolledo, Juan. La Reforma del Estado en México. Edit. FCE, México 1991. p.39.

de sus administraciones públicas. La administración pública es un componente del sistema político, totalmente subordinado a el Estado, el cual acelera la modernización del país y contribuye a que el Estado en el que actúa funcione mejor y se fortalezca.

Las instituciones políticas y administrativas que se quedaron rezagadas, ya no pudieron responder a los vertiginosos cambios que día con día se generaban por una sociedad cada vez más informada, han obligado a los Estados a modernizarse. La reforma, por su parte, exige;

“...capacitar al Estado para absorber las nuevas organizaciones políticas, para dar cabida a mas y mas variadas demandas, para fortalecer el desarrollo político. Se reforma cuando se suprimen los modos antiguos de ejercer la administración publica, desterrando la improvisación, el clientelismo y el nepotismo, dándole su lugar al merito, la capacidad y el desempeño.”<sup>18</sup>

Este proceso de Reforma se ha dado de diferentes maneras de un país a otro, por un lado en los países desarrollados se ha formado un ambiente institucional que ha podido ligar al sector publico con el privado sin perder la capacidad de gestión; en países subdesarrollados, como México, la reforma se ha dedicado en su mayoría al adelgazamiento del Estado y hasta su posible desaparición a través de procesos de privatización.

Entendemos que la modernización del Estado y de su aparato gubernamental se manifiestan de diferentes formas, como la descentralización (administrativa, política y territorial), la profesionalización de la burocracia, mejora en los niveles de gasto público, simplificación de las transacciones con la sociedad, la eficientización de las actividades gubernamentales, la constante búsqueda de

---

<sup>18</sup> Guerrero, Omar. La Reforma del Estado como Modernización. ED. Plaza y Valdez, México. 1992. P. 20.

nuevas y mejores formas de gestión gubernamental, la mayor racionalidad de los planes y programas, la transparencia y la rendición de cuentas, etc.

La Administración pública emerge en este contexto con una actuación directa sobre la sociedad y deja atrás su visión tradicional de ejecutora de la decisión política y como simple instrumento del Estado.

### **1.5 La Administración Pública**

La Administración Pública es un componente del sistema político. "Es un vehículo útil para hacer mas coherentes las medidas que toma el Estado y ampliar los consensos necesarios sobre las decisiones políticas incluidas en los proyectos gubernamentales"<sup>19</sup>. Es por ello que la Administración Pública ha sido rebasada por la realidad, la crisis del Estado ha sido también la crisis de la Administración Pública, por lo que es necesario repara el papel de la propia administración.

El crecimiento desmedido de los sistemas sociales, económicos y políticos; además de la compleja organización del aparato estatal, traducida en el crecimiento de la Administración Pública en cuanto a tamaño, roles y responsabilidades, que enfrentaba ante la compleja sociedad, fueron el resultado de la crisis del Estado Contemporáneo, la cual también lo fue de la Administración Pública.

La crisis de la Administración Pública se caracterizo por la escasez de recursos, complejidad en la toma de decisiones políticas y falta de confianza por parte de la ciudadanía ante la incertidumbre de las acciones estatales.

---

<sup>19</sup> Pardo, Maria del Carmen. La Modernización Administrativa en México. Propuesta para analizar los cambios en la Estructura de la Administración Pública, 1940-1990. INAP-Colmex. México. 1992. P. 11.

En este contexto, el Estado Contemporáneo se vio obligado a utilizar medidas jurídicas técnicas, que requerían cuerpos administrativos capaces de hacer frente al proceso de cambio. Los métodos tradicionales de la Administración Pública que antes eran una solución única, en el presente son duramente puestos en tela de juicio y se han ido sustituyendo por nuevos métodos para no quedarse rezagados.

El cambio y la evolución de la sociedad civil exigen replantear la función de la Administración Pública mediante la utilización de nuevas tecnologías que respondan ante situaciones de inestabilidad e incertidumbre de manera flexible y abierta, enfocados hacia resultados finales, no a procedimientos, tal como lo plantea el enfoque de políticas públicas.

El reto de la Administración Pública es dialogar, concertar y acordar su misión con una nueva sociedad activa y politizada, la cual esta cada día mas informada de los problemas y la soluciones a estos. La Administración Pública debe realizar acciones a partir de lo social y buscar nuevas formas de relacionar a la sociedad con el Estado, en un escenario donde la transparencia y la rendición de cuentas son los nuevos parámetros para recuperar la confianza y credibilidad que la sociedad ha perdido en el gobierno.

### **1.5.1 La Modernización de la Administración Pública**

Las decisiones que el Estado promovía a través del ejecutivo necesitaban de legitimidad por parte de la sociedad, por lo que la modernización administrativa resulto ser un elemento mediante el cual el Estado, podría alcanzar la legitimidad necesaria.

“La modernización administrativa se define como la adecuación y ajuste de la gestión estatal para lograr que el flujo de acciones sociales

predominantes en una sociedad logren la coherencia y organización necesaria"<sup>20</sup>.

El Estado contemporáneo se vio en la necesidad de apoyarse en elementos jurídico técnicos, los cuales requerían cuerpos administrativos racionales. La modernización administrativa se convirtió en un recurso para fortalecer el Estado y se constituye como un proceso transformador en las esferas de lo político, económico y social para adecuarlas a las nuevas necesidades de la sociedad.

Hoy en día, frente a las formas burocráticas, proteccionistas y partidistas con las que se llevo a cabo la intervención estatal en la sociedad, se ha reclamado y contrapuesto un nuevo estilo de gobierno, orientado hacia la participación, a consulta, la cooperación, la corresponsabilidad y la transparencia.

La modernización administrativa ha llevado a plantear nuevos patrones de administración Pública, que se caracterizan por un mayor peso de las iniciativas sociales en la identificación y definición de los problemas, y en la formulación de políticas para solucionarlos. Por lo que la Modernización es:

“Un proceso abierto y continuo que exige de la interacción de los diversos ámbitos de una sociedad. Para que se desarrolle de manera racional, es necesaria la presencia de dos factores: por un lado, se requiere de la presencia de ciertas actitudes, valores, disposiciones que permitan hablar de hombres modernos y por otro, se estima conveniente la existencia de instituciones y estructuras que aumenten los incentivos y las oportunidades que faciliten el proceso de modernización”<sup>21</sup>.

---

<sup>20</sup> Pardo, Op. Cit. P. 19.

<sup>21</sup> Castelazo, José R. Reflexiones sobre modernización y modernidad político administrativa. Cuadernos de Análisis Político Administrativo. No. 1. CNCP Y AP, México. P. 9.

Percibiéndose así la modernización como un proceso que permita restablecer el dialogo Estado Sociedad como una solución a la crisis de legitimidad.

### **1.5.2 El sistema de legitimidad del Estado y de la Administración Pública**

Actualmente nuestra realidad nos obliga a replantear el sistema de legitimidad existente, Laufer plantea un nuevo enfoque en donde le considera a la legitimización, un método del ejercicio del poder, es decir, la racionalización de su gestión, la eficacia de su acción la participación de la ciudadanía y de los usuarios de los servicios.

“La empresa pública entra en un proceso de cuestionamiento prácticamente devastador, dado que el sustento legitimador de su existencia es la capacidad del Estado para buscar fines lícitos para el interés público... La empresa privada, por su parte, en este nuevo sistema de legitimidad deberá buscar su aceptación social no sólo por contribuir al empleo y a la producción, sino por actuar con responsabilidad social; esto sugiere entonces un reconocimiento la preocupación por el impacto social, ecológico, tecnológico, y no sólo económico de su acción.”<sup>22</sup>

Este planteamiento basado en los métodos del poder, se refiere principalmente a la racionalización de la gestión y la participación de los usuarios, mediante la puesta en práctica de medidas y elementos tales como: indicadores sociales, utilización creciente de las ciencias sociales en la decisión administrativa, utilización de las técnicas del mercado, preocupación por la adaptación del servicio público a las necesidades de la sociedad y sus demandas.

---

<sup>22</sup> Cabrero, Mendoza Enrique. Evolución y Cambio en la Administración Pública. Del Administrador al Gerente Público. INAP, México, 1992, pp. 17-18

La crisis de legitimidad del Estado contemporáneo, es de hecho, la crisis de legitimidad de la administración pública, como parte integral e inherente del mismo, debido al agotamiento de una estructura administrativa, que creció ante la explosiva complejidad de los sistemas sociales, económicos y políticos.

“Un aparato administrativo incapaz de responder eficazmente a demandas de la sociedad, ha dado como resultado el cuestionamiento del Estado como ente obeso, ineficaz e ineficiente. Un aparato organizacional que se reproduce a sí mismo con su lógica interna e intereses propios, y que se ha desvinculado de la sociedad, ha sometido a una crisis de legitimidad al propio Estado. Se trata de una crisis de la relación Estado-sociedad, y es precisamente el aparato de la administración pública el puente responsable de dicha relación.”<sup>23</sup>

Resultado de ello, una administración pública inmersa en proceso de cambio e inestabilidad que inciden de manera directa en su organización y funcionamiento, donde es emergente una revisión de sus capacidades y procedimientos. Porque, lo que ayer fue útil y pragmático, hoy es objeto de cuestionamientos.

Finalmente, la administración se enfrenta a una crisis de legitimidad en sus decisiones, actuaciones y en los responsables de tomarlas. La ciudadanía ya no está dispuesta a acudir antes sus autoridades para la solución de sus problemas, ni mucho menos cree en éstas cuando del gobierno son emitidas acciones que nunca les fueron consultadas.

Por ello es necesario replantear otros enfoques, como el que sugiere este trabajo, la transparencia bajo el enfoque de política pública, sería objeto de consideración para dar al Estado y a la Administración Pública el grado de legitimidad que requieren.

---

<sup>23</sup> Ibidem. p. 20

A modo de conclusión, observamos que la crisis del Estado y los retos actuales para el bienestar social, adquieren sentido en el cuadro de una modernización sumamente compleja por su globalidad cultural, que no sólo tiene que ver con los deslizamientos económicos o tecnológicos, sino con múltiples factores institucionales y desafiantes así como reacciones sociales y políticas.

A la modernización se le demanda, por ejemplo, que sea un proceso integrador e incluyente y que, a la vez, reconozca en la pluralidad un activo social. Esta exigencia, que de hecho es una tensión, puede ser también, desde el punto de vista político y estatal, una oportunidad, un reto y un compromiso a cumplir con aquellos sectores que tradicionalmente han quedado al margen de los procesos globales en la economía y la política.

La reforma del Estado y la modernización administrativa aquí sugerida, exige un gran despliegue de imaginación política que deje atrás voluntarismos, maniqueísmos y retóricas desgastadas; que evite las tentaciones regresivas y autoritarias y busque renovadas fórmulas político-culturales basadas en propuestas creativas y plurales.

Desde luego hay que destacar que el reto de la Administración Pública es el dialogo para lograr su misión con una nueva sociedad activa y politizada, la cual esta cada día mas informada, y requiere soluciones urgentes a problemas cada vez más complejos.

Pero para lograr dar respuestas viables es necesario replantear las nuevas formas de relacionar a la sociedad con el gobierno, en el contexto, en el que esté a requiere, la credibilidad así como la confianza de la ciudadanía, por ello es necesario crear un escenario en donde la transparencia y la rendición de cuentas sean algunos de los nuevos parámetros, que se requieren para la legitimización del Estado y por consiguiente de la Administración Pública.

## CAPITULO II

### La Transparencia Como Política Pública.

#### INTRODUCCIÓN

En las nuevas sociedades existe la necesidad de que todos los procedimientos del Estado sean limpios y honestos; que aseguren la correcta aplicación de los recursos públicos, y que puedan ser revisados sin traba alguna por cualquier ciudadano.

Es por ello que la transparencia y el acceso a la información pública son dos cualidades fundamentales de un gobierno representativo, ya que la “transparencia es abrir la información de las organizaciones publicas y burocráticas al escrutinio publico”<sup>1</sup>. En efecto, un sistema democrático, además de garantizar reglas claras y confiables para el ascenso al poder, debe también proveer canales institucionales de acceso a la información que permitan a la sociedad conocer y evaluar periódicamente y no sólo por medio del sufragio sino también mediante otras formas de expresar preferencias la gestión gubernamental y el desempeño de los servidores públicos.

#### 2.1 Orígenes de la Transparencia.

La década de los ochenta se caracterizó por las transiciones políticas de regímenes autoritarios hacia sistemas eventualmente democráticos; los noventa

---

<sup>1</sup> IFAI. México: Transparencia y Acceso a la Información. IFAI. México. 2004. P. 10.

se pueden identificar como el periodo de la “emergencia de la transparencia y el acceso a la información”<sup>2</sup>.

Aun cuando la primera legislación en materia de acceso a la información tuvo lugar en 1776, año en que Suecia aprobó la Ley de Libertad de Prensa, no ha sido sino hasta los últimos 10 años cuando estos dos temas —íntimamente ligados— han ingresado en la agenda política de un gran número de países.

El proceso sociopolítico que vivió la Unión soviética a mediados de 1985, trajo como consecuencia cambios radicales en la forma de gobernar y el estilo de vida de esa nación; la idea original partió de Gorbachev, quien visualizó la necesidad de revertir el rumbo en todos los órdenes de las instituciones públicas y de la sociedad.

En 1985 se impulsa la productividad a través de la Perestroika (reestructuración), entendida como una política de aceleración del progreso social y económico. Inserta en la Perestroika, “aparece la Glasnost (transparencia o apertura o transparencia informativa) como una política de democratización en todos los aspectos de la sociedad”<sup>3</sup>. El término, otorgaba a los ciudadanos soviéticos el derecho de conocer cómo se manejan las cosas en el Estado.

Glasnost fue un mecanismo de crítica y autocrítica, el cual permitió acceder a una posición sólida de abrir el secreto de lo público, un proceso para conocer quien y como se había venido desarrollando y haciendo las cosas, un proceso que consideraba la apertura como sinónimo de democracia.

La eliminación del secreto gubernamental o la reserva del Estado es una necesidad constante de la sociedad que exige conocer los manejos financieros y

---

<sup>2</sup> Ibidem. P. 3.

<sup>3</sup> Díaz de León M. Francisco. “La Gestión Pública de la Transparencia”. En Revista de Administración Pública. Vol. 38. No. 1. INAP. México. 2003. P. 15.

económicos de sus gobernantes; es un derecho que combate frontalmente a la corrupción.

### **2.1.1 Transparencia Publica**

En primera instancia el concepto de transparencia en su forma más simple, nos indica la calidad de nitidez con la cual es posible observar a través de un cristal. El concepto de transparencia no se puede analizar sólo semánticamente. Este término está íntimamente ligado con los conceptos de ética, claridad, moral pública, honestidad, exposición e información entre otros, más aún cuando el responsable directo es el funcionario público.

Desde el punto de vista del Estado, la transparencia se deriva en el sentido de que los gobiernos democráticos son visibles ante la sociedad civil. Es decir, rinden cuentas, impiden actos deshonestos por parte de los servidores públicos, informan sobre sus acciones y abren sus expedientes a los ciudadanos que así lo demandan.

En primera instancia, transparencia significa fundamentalmente que las cosas del poder deben ser limpias y públicas; que nada debe permanecer oculto; que debe abolirse el secreto en el ejercicio del poder y en la administración del Estado. Es la necesidad de que todos los procedimientos del Estado sean limpios y honestos; que aseguren la correcta aplicación de los recursos públicos, y que puedan ser revisados sin traba alguna por cualquier ciudadano.

En este sentido, Ugalde menciona que, "la transparencia es una característica que abre la información de las organizaciones políticas y burocráticas al escrutinio

público, mediante sistemas de clasificación y difusión que reducen los costos de acceso a la información del gobierno<sup>4</sup>.

El concepto alude a un sector público abierto al público en general, al electorado y a los mercados financieros, en todo lo que atañe a estructura, comportamiento, intenciones, contabilidad, indicadores y predicciones. Aquí nos referimos al sector público en el sentido amplio, abarcando aun las empresas estatales, incluso a ciertas actividades estatales desempeñadas por el sector privado. Transparencia significa acceso fácil y oportuno a información fidedigna, completa, comprensible y comparable en el ámbito internacional.

La transparencia y el acceso a la información pública son dos cualidades fundamentales de un gobierno representativo. En efecto, un sistema democrático, además de garantizar reglas claras y confiables para la competencia electoral y el ascenso al poder debe también proveer canales institucionales de acceso a la información que permitan a la sociedad conocer y evaluar —periódicamente y no sólo por medio del sufragio sino también mediante otras formas de expresar preferencias— la gestión gubernamental y el desempeño de los servidores públicos.

La transparencia va acompañada de la intención de combatir la corrupción administrativa y política y de construir una administración más eficiente. “El ejercicio de la transparencia esta abocado a combatir el ocultamiento de practicas antidemocráticas, manejos turbios o información sesgada por parte de las autoridades<sup>5</sup>. Para un sistema político la transparencia es una prueba de su apertura y la adopción de una cultura democrática y participativa.

---

<sup>4</sup> Ugalde, Luis Carlos. La Rendición de Cuentas y Democracia. El caso México. IFE. México, 2002. P. 17.

<sup>5</sup> Castelazo, José. “La Gestión Pública de la Transparencia”. En Revista de Administración Pública. Vol. 38. No. 1. INAP. México. 2003. P. 55.

La transparencia y el acceso a la información son dos mecanismos que promueven la rendición de cuentas (accountability) y ambos inciden directamente en el perfeccionamiento del sistema democrático pues contribuyen a que una multiplicidad de actores, entre los cuales destacan los organismos no gubernamentales, la sociedad civil, el ámbito académico e, incluso, los propios poderes del Estado, reduzcan los costos asociados a la supervisión y vigilancia del ejercicio del poder.

Asimismo, la transparencia y el acceso a la información pública gubernamental favorecen la creación de canales de comunicación entre las instituciones del Estado y la sociedad, los cuales permiten a la ciudadanía realizar un escrutinio crítico, bien informado y periódico sobre el ejercicio gubernamental.

### **2.1.2 Rendición de Cuentas (accountability).**

La rendición de cuentas se ha constituido como uno de los elementos centrales de las democracias representativas contemporáneas, ya que en su realización encontramos uno de los principales instrumentos para controlar el abuso del poder y garantizar que los gobernantes cumplan con honestidad, eficiencia y eficacia el mandato hecho por la ciudadanía, que a través de un ejercicio democrático los ha elegido como sus representantes.

Rendición de cuentas es una traducción inexacta del término anglosajón *accountability*, que en su acepción original significa ser sujeto a la obligación de reportar, explicar o justificar algo; ser responsable ante alguien de algo. Sin embargo, en la lengua española no existe un término que exprese adecuadamente la idea anglosajona, por lo que en castellano utilizamos el término rendición de cuentas.

“La rendición de cuentas se define como la obligación permanente de los mandatarios o agentes para informar a sus mandantes... de los actos que llevan a cabo de los resultados de una delegación de autoridad que se realiza mediante un contrato formal o informal y que implica sanciones en caso de incumplimiento”.<sup>6</sup>

La noción de rendición de cuentas se relaciona estrechamente con las ideas de obligatoriedad por parte de las autoridades públicas y funcionarios de justificar y explicar su desempeño y de responsabilidad frente al ente del que dependen legalmente. La rendición de cuentas, “accountability”, es un concepto que remite a la responsabilidad pública con el único fin de adoptar la democracia, haciendo más eficaz, eficiente y ético el servicio público.

Esta claro, entonces, que la rendición de cuentas es la obligación que tiene todo funcionario público de informar a sus gobernados de los logros y fracasos de su gestión. Este tema está muy vinculado con la transparencia, ya que hace público todos los actos de Gobierno y por lo tanto, es un indicador que mide la eficacia de todo el aparato gubernamental.

Si un Estado no garantiza la rendición de cuentas, y los ciudadanos no tienen acceso a una información fidedigna y adecuada de las acciones de gobierno, entonces, existirán mayores riesgos de que las instituciones públicas se corrompan. Por ello, la rendición de cuentas es una condición necesaria, aunque no es suficiente, para el control efectivo de la corrupción, pues supone rendir cuentas el quehacer del gobierno y hacerlo sujeto al escrutinio de la sociedad. De ahí el estrecho vínculo entre la rendición de cuentas y el combate a la corrupción.

---

<sup>6</sup> Ugalde. Op. Cit. P. 14

### 2.1.3 Corrupción.

La corrupción es un fenómeno complejo con múltiples causas y efectos, que fluctúa desde el simple acto de un pago ilícito hasta el funcionamiento endémico del sistema económico y político. Así mismo, "Cuando la corrupción es elevada en una sociedad, esta fundamentada en la desigualdad, en la cultura política y en la apatía democrática"<sup>7</sup>. El problema de la corrupción ha sido considerado no sólo como un problema estructural sino también moral y cultural.

Por tanto, las definiciones que existen sobre corrupción van desde términos generales de mal uso del poder público y deterioro moral hasta definiciones legales estrictas, que describen este fenómeno como un mero acto de extorsión que involucra a algún servidor público hasta la transferencia de recursos públicos.

Gianfranco Pasquino, apunta que la corrupción es un fenómeno por el cual "un funcionario es impulsado a actuar en modo distinto de los estándares normativos del sistema para favorecer intereses particulares a cambio de una recompensa".<sup>8</sup>

Así como en la década de los sesenta, la crisis de los consensos básicos y la violencia política consiguiente constituyeron los antecedentes del quiebre democrático, la corrupción es hoy, quizás, la única amenaza comparable a las anteriores en su capacidad corrosiva y desestabilizadora de las instituciones democráticas.

La corrupción no suprime ni reemplaza las instituciones democráticas, pero las degrada, las pervierte y las pone al servicio, ya no del bien común, sino de corruptores y de las personas que se corrompen. Por definición, la corrupción, distrae recursos públicos, y/o pervierte decisiones públicas, que, debiendo

---

<sup>7</sup> Villoria Mendieta, Manuel. "La Transparencia como Rasgo Democrático". En Revista de Administración Pública. Vol. 38, No. 1. Transparencia en la Función Pública. INAP. México. Ene-Abr. 2003. p.68.

<sup>8</sup> Bobbio, N. y Matteucci, N. Diccionario de Política. Ed. SigloXXI, México, 1981. P.438.

orientarse al bien común, desafortunadamente en muchas ocasiones terminan favoreciendo los intereses de los deshonestos.

En lo político, la corrupción erosiona la legitimidad y estabilidad de las instituciones públicas. Adicionalmente, afecta la capacidad y recursos del Estado para hacer frente a los compromisos contraídos con la sociedad, incrementando el desencanto y escepticismo social sobre los asuntos públicos. En definitiva, el mayor costo político de la corrupción es el daño que provoca a la confianza pública en las instituciones y representantes, soporte fundamental de todo sistema político democrático.

En el ámbito social, la corrupción genera un estado psicológico colectivo caracterizado por el deterioro de una moral social, que observa como los poderosos incrementan su poder de forma indebida.

Es también social el daño que se genera por la institucionalización de prácticas corruptas que parecen predicar el lucro fácil e ilícito, el quebrantamiento de las leyes y el abuso del poder, por sobre el esfuerzo y el trabajo honesto. En este sentido, el triunfo de la corrupción conlleva un enviciamiento de los códigos y paradigmas sociales difícilmente reversibles.

En lo económico, la corrupción ahuyenta a los inversionistas e incrementa el llamado "riesgo país". Repercute, además, en sobreprecios a obras públicas y suministros, encareciendo innecesariamente el costo de la acción estatal. Asimismo, y en cuanto la corrupción impone tributos extra legales a la actividad económica, incrementa artificialmente el precio final que el consumidor debe pagar por los bienes y servicios.

Frecuentemente la corrupción se esconde detrás de falta de información pública suficiente. Sin información oportuna y detallada la vigilancia social, y la del propio

sector público, es difícil. La falta de información dificulta incluso detectar y sistematizar problemas de corrupción

En muchos países, la parálisis de las políticas públicas en torno al problema se debe al intento de utilizar para beneficio propio la rentabilidad política que el tema promete ante un electorado crecientemente sensible al mismo. Así, es frecuente que gobierno oposición desmenucen el menú anticorrupción para promover sólo aquellas medidas que resulten coyunturalmente ventajosas, rechazando aquellas que, aun siendo necesarias, se perciben incómodas.

Aunque la corrupción es un problema presente en todo el mundo, está muy lejos de ser una fatalidad para las sociedades modernas. Por ello consideramos que se puede enfrentar la corrupción a través de la política pública ya que esta puede influir decisivamente en el combate a la corrupción, disminuyendo así los beneficios e incrementando las sanciones de quienes incurran en prácticas corruptas.

Las políticas públicas pueden intervenir eficazmente en todos los niveles de gobierno, y esto se puede visualizar como una ventaja, ya que ayudaría a la posibilidad de descubrir, juzgar, así como a sancionar, a quienes incurran en actos de corrupción. De tal manera que, los niveles de impunidad de estos servidores serán inversamente proporcionales a la transparencia. Uno de los objetivos de política pública posible y primordial consiste en aumentar la capacidad de escrutinio y control social sobre la gestión pública.

Ante la necesidad de combatir a la corrupción a través de elementos transparentes y reales, en este trabajo se plantea a la corrupción como una política pública, para ello analicemos que es el enfoque de políticas públicas.

## **2.2 La Transparencia como Política Pública.**

Como ya habíamos visto anteriormente, la transparencia tiene como objetivo combatir los manejos turbios o información sesgada por parte de las autoridades hacia la sociedad.

La transparencia esta sustentada en la libertad de expresión y en el derecho a la información, de tal forma que se establece la obligación de los responsables de las instituciones que ejercen el poder, a informar periódica y sistemáticamente acerca de las tareas y gestiones que realizan.

Por otro lado la transparencia involucra a los individuos y a la sociedad organizada en múltiples formas (partidos políticos, organizaciones no gubernamentales, cámaras empresariales, instituciones educativas, medios masivos de comunicación, etc.) las cuales demandan conocer, como se administra el poder, como se manejan los recursos y hacia quienes se orientan los beneficios de las políticas publicas.

En este sentido, la transparencia aplicada a la vida política y administrativa, también genera confianza y "legitimidad"<sup>9</sup> en la gestión publica. La transparencia debe tener la posibilidad técnica administrativa para su plena aplicación, bajo el marco del derecho. Por esta razón es necesario plantear a la transparencia como una política publica a fin de que sea obligatoria.

### **2.2.1 Políticas Públicas.**

Al finalizar la Segunda Guerra Mundial, se produjo una compleja relación entre la Administración Publica y la sociedad. Los gobiernos requerían de mayor

---

<sup>9</sup> "Legitimidad" entendida como la suma de legalidad y voluntad popular expresada en el voto y en los resultados del gobierno. Se trata de una justificación ética..." En Bobbio, Norberto. Diccionario de Ciencia Política. Tomo II, Ed. Siglo XXI. México. 1982. PP. 892-897.

inteligencia en cuanto a la realización de políticas, con el fin de obtener mayor certidumbre para la toma de decisiones sobre los diferentes problemas político sociales que se presentaban en aquel momento histórico; por tal razón se desarrolla el concepto de políticas públicas, en donde los expertos y especialistas incidirían fuertemente en la toma de decisiones.

Los modelos cuantitativos fueron en cierta época la base de las políticas públicas e incluso en nuestros días, ya que gracias a los análisis de costo-beneficio fue que los primeros desarrollos de políticas públicas tuvieron éxito.

Desde este enfoque los insumos son recibidos por el sistema político en forma de demandas por parte de la sociedad y a través de las instituciones y sus estructuras las demandas se transforman en decisiones.

Sin embargo, el hecho de reducir todo tipo de políticas a indicadores económicos ha resultado perjudicial por la limitada perspectiva que se tiene de los problemas de desigualdad social.

Con el concepto de políticas públicas, se identificaba una nueva disciplina intelectual, la cual intentaba enlazar la teoría con la práctica ante la urgencia de encontrar respuestas a la grave problemática que se vivía después de la Segunda Guerra Mundial.

“En este sentido las políticas públicas surgen de la necesidad de canalizar conflictos y demandas establecidas por la acción colectiva. Se les identifica a través de los actos y no actos de una autoridad pública frente a un problema.”<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> Montes de Oca Malvaez, Juan. Políticas Públicas para Asuntos de Gobierno. UNAM. México. 2004. p.30.

Su principal característica es una racionalidad fundamentada en la capacidad de los actores para influir en la toma de decisiones, en un escenario político pluralista.

La determinación de opciones racionales y optimizadoras dentro de las posibles alternativas que se ofrecían para elaborar una política, era lo que mantenía el balance del nuevo orden, lo cual permitía un equilibrio general e institucional. Su razón de ser era la optimización de recursos.

Harold D. Lasswell considerado como el principal impulsor de la disciplina de Políticas Públicas en la segunda mitad del siglo XX, propuso una novedosa metodología de estudio de fenómenos gubernamentales, la cual reconoce la necesidad de una investigación multidisciplinaria y la urgencia de un conocimiento social relevante.

Lasswell subrayó que, este nuevo enfoque estaba dedicado a lograr “la completa realización de la dignidad humana...” y a atender “los problemas fundamentales del hombre en sociedad...”<sup>11</sup>. Las bases conceptuales de la disciplina y la metodología por etapas propuestas por Lasswell, han intentado explicar como se desarrolla una actividad pública desde su inicio hasta su fin.

Desde el punto de vista de las ciencias sociales y retomando a Ives Meny y Jean Claude Thoenig, “...Una política pública es el resultado de la actividad de una autoridad investida de poder público y de legitimidad gubernamental...”<sup>12</sup>, pero para efectos de este estudio añadiremos que, una política pública no es exclusiva solo para el ejercicio del Estado sino va más allá, pues involucra la participación de la sociedad civil en su conjunto con relación a un problema público determinado.<sup>13</sup>

---

<sup>11</sup> Lasswell, Harold D. “The Policy Orientation”, The Policy Sciences. Stanford University Press, 1951. pp. 3,4 y 8.

<sup>12</sup> Meny, Ives y Thoenig, Jean Claude. Las Políticas Públicas. España. Ariel, 1992. p. 90.

<sup>13</sup> Lasswell, Op. Cit. pp. 3,4 y 8.

## 2.3 La Política Pública de la Transparencia

Las políticas públicas han sido consideradas, principalmente, como las respuestas de los gobiernos a las demandas sociales; también se refiere a un conjunto de planes, sistema, método e incluso al proceder de un gobierno. Por lo que en términos generales, una política pública se define cuando se encuentran seis elementos:<sup>14</sup>

- ✓ El propósito explícito de la misma;
- ✓ La norma o elemento que la convierte en obligatoria, y en sus caso coercitiva, para la parte gubernamental;
- ✓ El programa que justifica su creación, organiza la consecución de las metas y la dota de recursos;
- ✓ La estructura administrativa responsable de llevarla a cabo;
- ✓ Las practicas consuetudinarias que posibilitan su ejecución; y por ultimo,
- ✓ La participación de la sociedad organizada como corresponsable de esa política publica.

Siguiendo la idea de José Castelazo, acerca de la construcción de una política publica, tenemos que el compromiso de los gobiernos para transparentar su desempeño, a nivel mundial, parte de la idea del buen gobierno, es decir, un gobierno honesto, eficaz, eficiente y congruente con las necesidades, demandas y expectativas sociales.

De ahí que un buen gobierno debe promover acciones en torno al combate a la corrupción, incremento de la productividad, rendición de cuentas y acceso a la información. De tal manera que la transparencia reduce las oportunidades de corrupción y promueven la credibilidad del gobierno.

---

<sup>14</sup> Castelazo, Cit. pp.57-58.

Por otro lado, la política pública de la Transparencia debe garantizar que el compromiso, del gobierno y la sociedad, sea ineludible principalmente del sector público, por lo que deberá existir una ley o norma que logre evitar que el compromiso de la transparencia sea evadido.

Es importante recalcar que deberán existir estructuras orgánicas encargadas de aplicar dicha ley o norma. Actualmente observamos que varios países del mundo, ya existe una ley o norma que obliga a los servidores públicos a la transparencia y a la rendición de cuentas, además de contar con una institución que se encarga de supervisar esta practica.

Al respecto, señalamos a cuatro ejemplos de legislación en el mundo:<sup>15</sup>

<b>Legislación sobre Transparencia y Acceso a la Información</b>				
<b>Rubro</b>	<b>Canadá</b>	<b>España</b>	<b>E.U.</b>	<b>Gran Bretaña</b>
<b>Legislación</b>	Access to Information Act. 1983	Constitución Española y la Ley 30/1992	Freedom to Information Act. 1966	Freedom to Information Act. 2000
<b>Institución encargada de aplicar la Ley</b>	Investiga y Emite Recomendaciones: <i>The Office to Information Commissioner of Canada</i> . Resuelve recursos de revisión y controversias legales: <i>The Canadian Federal Court</i> .	Órgano Judicial	Cortes de Distrito correspondientes a la jurisdicción de las agencias	Resuelven controversias legales y garantizan el Accesos a la Información: <i>La Cancilleria de los Lores y el Comisionado de Información</i> .

<sup>15</sup> IFAI. Op. Cit. P. 33.

Las prácticas de transparencia que se realicen, deberán estructurar un sistema de administración capaz de limitar la discrecionalidad de los funcionarios en la toma de decisiones y ejecución de funciones.

Sin embargo, es necesario crear conciencia en los servidores públicos del valor democrático de la transparencia, tratando de desarrollar una actitud abierta, colaboradora, constructiva y dispuesta a crear soluciones a las preocupaciones sociales.

El derecho de acceso a la información pública implica un doble reto. "Por un lado, hay que promover entre los servidores públicos las ventajas de la existencia de una legislación que no tiene otra intención más que incrementar la eficiencia administrativa del gobierno.

Por el otro, se debe convencer, e incluso orientar a la sociedad para que sea proactiva en el ejercicio de este derecho; que conozca la información que esta en poder del gobierno para mejorar la relación entre gobierno y sociedad y generar una cultura de transparencia"<sup>16</sup>.

Por ello es importante señalar, que no toda la responsabilidad de aplicar la transparencia la tiene el gobierno, ya que para cualquier política pública (en este caso la política pública de la transparencia), es necesaria la participación social.

#### **2.4 La Participación Social en la Transparencia.**

La participación, entendida según Mauricio Merino, como "La participación es siempre un acto social, colectivo y es el producto de una decisión personal. Su definición puede entenderse tomando en cuenta dos elementos complementarios:

---

<sup>16</sup> Marván L. María. "discurso Inaugural del Seminario de Implementación del Derecho de Acceso a la Información Pública". En IFAI, Marco Teórico Metodológico. IFAI. México. Dic. 2003. P. 24.

la influencia de la sociedad sobre el individuo y la voluntad personal de influir en la sociedad"<sup>17</sup>

Dentro de la sociedad, los medios masivos de comunicación son los que ejercen mayoritariamente el derecho a la información.

Los demás elementos de la sociedad, tienen una participación menor que la de los medios de comunicación, pero es importante recalcar que, son un elemento importante de la política pública, ya que definen su papel dentro de la política pública, asume su responsabilidad y actúa, a nivel individual o colectivo; nos referimos a los sindicatos, partidos políticos, instituciones educativas, etc..

Hemos llegado a un punto, en donde es necesario mencionar las aportaciones, por parte de algunos organismos de carácter internacional, a la transparencia y el combate a la corrupción que se han hecho a nivel internacional.

Es importante recalcar que el tema de transparencia, puede ser presa de la contienda partidista, en donde cada sector promueve las medidas que le resultan favorables desde la perspectiva de la conveniencia política coyuntural y se opone a las que percibe incómodas o adversas.

## **2.5 Transparencia y Acceso a la Información en el Ámbito Internacional.**

Actualmente más de 40 países cuentan con leyes e instituciones encargadas de garantizar la transparencia y el acceso a la información sobre la gestión pública. Aunque las leyes de libertad a la información tienen más de dos siglos de existir, no es sino hasta los últimos diez años que muchas naciones han adoptado leyes de acceso a la información.

---

<sup>17</sup> Merino, Mauricio. "La participación Ciudadana en la Democracia". 1997. En IFAI, Marco Teórico Metodológico. IFAI. México. Dic. 2003. P. 19.

Muchos de estos logros, han sido posibles gracias a la participación de organismos multilaterales, organizaciones no gubernamentales e instituciones académicas dedicadas a promover la transparencia y el acceso a la información.

La divulgación oportuna de información confiable es clave para la credibilidad de los gobiernos. Asimismo, la transparencia contribuye a la efectividad de las políticas económicas y a un mejor funcionamiento de los mercados, lo cual permite evitar crisis financieras. Esto último es de una clara importancia internacional en el contexto de la creciente globalización económica.

Por ello, diferentes organismos internacionales promueven la transparencia y el combate a la corrupción como parte de sus agendas.

Por ejemplo:

- **Banco Interamericano de Desarrollo.** El BID busca contribuir a la disminución de las oportunidades de corrupción entre los países miembros por medio de la difusión de mejores practicas; de instancia de cooperación horizontal entre países y de un dialogo benéfico entre el Banco y los países.
- **Fondo Monetario Internacional.** El FMI concibe la transparencia como un mecanismo coadyuvante para el desarrollo económico y el mejoramiento social. Este organismo enfatiza la transparencia sobre la política económica y en la difusión de datos concernientes a la política fiscal de los países. Actualmente dicha institución ha publicado el Código de Buenas Practicas y transparencia en la política fiscal y su Manual, y el Código de Buenas Practicas y Transparencia de las políticas monetarias y financieras. De acuerdo con el FMI. “La transparencia contribuye a reducir la vulnerabilidad ante crisis económicas, activa mecanismos de rendición de cuentas, fomenta la credibilidad y certidumbre sobre la ejecución de políticas

publicas e induce un funcionamiento mas eficiente de los mercados financieros<sup>18</sup>.

- **Organización para la Cooperación y el Desarrollo económico (OCDE).**

Para responder a las expectativas sociales la OCDE promueve que los gobiernos adopten un enfoque proactivo para la solución de problemas, anticipándose en lo posible a los deseos del publico y realizando cambios de manera en que conduce sus asuntos para cumplir las demanda sociales. De acuerdo con esta institución, los gobiernos pueden recuperar la confianza del público, ofreciendo a la sociedad más opciones, más democracia y sobretodo más transparencia. La OCDE considera que el acceso a la información publica y la participación en el proceso de diseño de las políticas públicas es un aspecto importante para garantizar la gobernancia. "La transparencia contribuye a la construcción de confianza publica en el gobierno, incrementado la calidad de la democracia y fortaleciendo la capacidad cívica"<sup>19</sup>.

Es importante recalcar que han comenzado a operar, agrupaciones de ONG en pos de la transparencia gubernamental y movimientos gremiales con este mismo propósito. Transparencia Internacional y el Proyecto Responsabilidad Anticorrupción en las Américas constituyen, a su vez, ejemplos de acciones de amplio alcance de monitoreo efectuado por la sociedad civil, con apoyo de agencias internacionales.

Es indudable, sin embargo, que las diversas agencias de la ciudadanía, pueden incrementar notablemente su eficacia si existe la exigencia de que las decisiones y acciones gubernamentales y de los entes privados que utilizan recursos públicos sean transparentes y, por ende, si se instituye el derecho de la sociedad a ser informada acerca de los asuntos que le conciernen.

---

<sup>18</sup> [www.imf.org](http://www.imf.org) (24/02/04)

<sup>19</sup> Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. Public Sector Transparency and Accountability: Making it Happen. OCDE. Paris, 2003. P.15.

## **2.6 Transparencia y Acceso a la Información en México.**

En México, la Primera aproximación al derecho de acceso a la información es de 1977 y esta inscrita en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Los artículos constitucionales 6º y 8º reconocen el derecho a la obtención de información gubernamental y el derecho de petición, que faculta a cualquier ciudadano mexicano a la obtención de información gubernamental y el derecho de petición que faculta a cualquier ciudadano mexicano a realizar consultas relativas a las actividades gubernamentales.

En México, el derecho a la información es una garantía individual que tiene diversas manifestaciones. Una de ellas es el derecho de acceso a la información pública, que debe ser garantizado por el Estado a través de una legislación específica. El derecho a informar supone, por un lado, el derecho a difundir informaciones y opiniones y toma en cuenta el punto de vista del emisor; por otra parte, el derecho a ser informado comprende los derechos de investigar y recibir informaciones y opiniones desde la perspectiva del receptor.

Por ello es importante recalcar que la Transparencia y el Acceso a la Información constituyen piezas clave en el sistema de contrapesos y controles que hacen de la democracia el único sistema político que busca juntar en el marco de la ley al poder político con el poder ciudadano. “En un Estado democrático se buscan crear condiciones de transparencia en el ejercicio del poder para establecer una nueva relación entre ciudadanos y gobiernos”<sup>20</sup>. Por tal motivo, el acceso a la información gubernamental y el combate a la corrupción constituyen la respuesta legal e institucional para favorecer la rendición de cuentas y generar claridad en las acciones de gobierno.

---

<sup>20</sup> IFAI. Op. Cit. P. 21.

Cabe señalar que sin una regulación jurídica aplicable en la materia, el acceso a la información quedaba sujeta a la buena voluntad de los funcionarios públicos y a la disponibilidad física de la información.

En este contexto, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental se constituye para reducir los espacios a la corrupción de funcionarios públicos, creando una nueva cultura en México, en la que todos los expedientes sean públicos. Dicha ley la finalidad de subsanar las deficiencias y vacíos legales derivados de la ausencia de una reglamentación específica en materia de acceso a la información pública.

La Expedición de la LFTAIPG<sup>21</sup>, en México, genera un proceso de cambio en la relación entre gobierno y gobernados. Los factores que influyeron en la creación de la ley, fueron las demandas por parte de las Organizaciones no Gubernamentales e instituciones académicas, organismos internacionales y grupos de empresarios e inversionistas nacionales y extranjeros.

La LFTAIPG instituye el acceso de todo individuo a la información en posesión de los Poderes de la Unión, los órganos constitucionales autónomos, los tribunales administrativos federales y demás órganos federales. Entre los objetivos de la LFTAIPG destacan: “transparentar la gestión pública”; “favorecer la rendición de cuentas a los ciudadanos” de manera que puedan evaluar el desempeño de las entidades del gobierno y, “contribuir a la democratización de la sociedad mexicana y la plena vigencia del Estado de derecho”<sup>22</sup>.

---

<sup>21</sup> Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. Diario Oficial de la Federación. México. 11 de Junio de 2002.

<sup>22</sup> Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. Op. Cit. Artículo 4.

Los beneficios que provee la LFTAIPG son varios y los podemos agrupar en cuatro apartados:<sup>23</sup>

- **Beneficios para la Consolidación Democrática.** Se incrementa la confianza en las instituciones públicas, ya que permitirá al ciudadano conocer y evaluar las políticas públicas. Se avanza en la consolidación de un gobierno más democrático.
- **Beneficios para la Economía y el Comercio.** Disponibilidad de información barata, reduce las barreras de entrada a los mercados y promueve la competencia; conocimiento de las obligaciones de las empresas; distribución de información efectiva y eficiente.
- **Beneficio para los Consumidores.** Obtención de información sobre la calidad y disponibilidad de servicios públicos, características geográficas, condiciones ambientales y laborales y otras áreas de interés.
- **Beneficio para las Empresas.** Acceso a la información pública e interacción directa con el gobierno.

Sin embargo, la simple existencia de una legislación en materia de acceso a la información pública gubernamental no garantiza la práctica efectiva del derecho ciudadano de acceder a la información.

En algunos países la legislación no provee mecanismos que refuercen el acceso a la información; otros gobiernos crean obstáculos o aprovechan vacíos legales para resistirse a difundir la información que está en su poder. Por estas razones y para avanzar exitosamente en la ejecución del derecho a acceder a la información, algunas legislaciones prevén la creación de instituciones autónomas encargadas

---

<sup>23</sup> IFAI. Op cit. pp. 37-39

de vigilar la observancia de la legislación de acceso a la información en posesión del gobierno.

En el caso de México, la LFTAIPG contempla, en su Artículo 33, la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), el cual comenzó a operar oficialmente en junio de 2003<sup>24</sup>. El IFAI está encargado de cumplir y hacer cumplir la LFTAIPG en el ámbito del Poder Ejecutivo Federal, y es la instancia encargada de promover y difundir el ejercicio del derecho de acceso a la información y de resolver la negativa de las autoridades de dar respuesta a las solicitudes de acceso a la información. El IFAI tiene la facultad de ejecutar funciones de resolución y regulación; de vigilancia y coordinación; de operación y administración y de promoción y difusión.

Es por ello que el IFAI, es el órgano encargado de emitir recomendaciones a las entidades que no cumplen con la LFTAIPG, Sin embargo, la deficiencia principal de este instituto, es que no facultad de sancionar a las entidades.

En este sentido, la falta de capacidad, por parte del IFAI, para sancionar a las diversas entidades y servidores públicos, es un hueco que todavía falta rellenar. Por ello en el siguiente capítulo presentamos la necesidad de mantener un control adicional al del Instituto; nos referimos al control por parte de la sociedad y a la evaluación y monitoreo de las distintas organizaciones no gubernamentales.

---

<sup>24</sup> IFAI. Ibidem. P. 5.

## **CAPITULO III**

### **El Control de la Transparencia**

#### **INTRODUCCIÓN**

La Transparencia como política pública, tiene como ventaja su funcionalidad para vigilar, controlar y eficientar el aparato gubernamental en sus distintos ámbitos de acción. Por esta razón, hay que considerar, que si la transparencia se convierte en una política pública, tiene un largo camino que recorrer, ya que tiene que crear conciencia en las profundas raíces culturales de los ciudadanos, que tienen que ver con la educación familiar, escolar, la socialización de valores, elementos que complican notablemente la aplicación de la transparencia, la cual no puede responder a una moda pasajera o atribuirse a la visión de un gobierno en particular.

Es por ello necesario, plantear un sistema de control aplicado por la sociedad, que promueva la participación de la ciudadanía y contribuya a formar una cultura de la transparencia.

#### **3.1 El Control Social.**

Los cambios en el mundo han traído consigo un replanteamiento del papel del Estado, al igual que la reforma a sus instituciones, estructuras y prácticas de gobierno; con el objetivo de elevar la capacidad de respuesta al servicio de la sociedad, en un marco de legalidad que salvaguarde sus derechos e intereses legítimos.

Durante años ha sido la Administración Pública quien se ha ocupado de verificar la regularidad de las acciones de gobierno, sin embargo, en los últimos años el concepto de control ha cambiado, ampliándose más allá de las funciones de respetar la ley y de instrumento de fiscalización financiera. De acuerdo con el glosario de de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público el control “es un mecanismo preventivo y correctivo adoptado por la administración de una dependencia o entidad que permite la oportuna detección y corrección de desviaciones, ineficiencias o incongruencias en el curso de la formulación, instrumentación, ejecución y evaluación de las acciones, con el propósito de procurar el cumplimiento de la normatividad que las rige y las estrategias, políticas, objetivos, metas y asignación de recursos”<sup>1</sup>.

Un problema que ha trascendido por muchas décadas, es el problema de la responsabilización de la Administración Pública ante los ciudadanos. Este problema ha sido tomado de manera tradicional, por lo cual, la responsabilización esta sometida a un control indirecto, que es ejercido a través de los mismos políticos. Desde fines del siglo pasado, “se asume que la responsabilidad de la Administración sólo puede ser exigible ante los representantes electos y que se hace posible a través de un sistema de comandos y controles jerárquicos, que presupone la separación de la política de la administración y la primacía de aquélla sobre ésta”<sup>2</sup>.

Por ello, el control puede se puede llevar a cabo sobre las acciones y/o decisiones pasadas, pero también sobre las futuras; por ende, que puede existir un control ex ante y ex post. Por otra parte, la imposición de sanciones puede derivar de sujetos distintos de aquellos que participan en aquél; o sea, que las sanciones pueden ser indirectas.

---

<sup>1</sup> Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Glosario de Términos más Usuales en la Administración Pública Federal. Unidad de Contabilidad Gubernamental e Informes sobre la gestión Pública, Subsecretaría de Egresos. Segunda Edición. México. 1998. P. 104.

<sup>2</sup> Cunill Grau, Nuria. Responsabilización por el Control Social. Publicado en “La responsabilización en la nueva gestión pública latinoamericana”. Consejo Científico del CLAD, coord. CLAD; BID; EUDEBA. Buenos Aires. 2000. p.2.

La preeminencia de las reglas impersonales, el estricto apego al principio de la jerarquía, un sistema de control vinculado al orden jerárquico, así como la existencia de un sistema legal que contribuya a evitar los abusos, constituirían los mecanismos básicos que posibilitarían, en primera instancia, la responsabilización de la Administración frente a los ciudadanos. Sin embargo, el único instrumento real de que disponen los ciudadanos para hacer responsable a la administración pública es el de las elecciones, el que usado sobre los políticos permitiría expresar la satisfacción o insatisfacción del público con la Administración Pública.

En todo caso, todo lo que necesitarían los ciudadanos es preocuparse de las políticas públicas y si no están de acuerdo con las que han sido definidas por un gobierno o con la manera como su Administración está siendo controlada, ellos tienen un medio directo para corregir la situación: usar el mecanismo de las elecciones para castigar, mediante la no reelección, a los gobernantes. Sin embargo, en la actualidad sabemos que las elecciones son un mecanismo extremadamente imperfecto de responsabilización de los políticos.

La creciente autonomización de la Administración Pública y sus mediocres resultados constituyen testimonios de las falacias involucradas en la concepción tradicional que basa sólo en los políticos la responsabilización de la Administración Pública.

En suma, lo que las evidencias empíricas sugieren es que las recientes reformas que están signadas por una orientación de mercado, no son capaces de enfrentar la actuación auto-referenciada de la Administración Pública promovida por el modelo tradicional burocrático. Al contrario, más que en un refuerzo de la responsabilidad pública del aparato del Estado, pudieran estar deviniendo en su debilitamiento.

El déficit persistente en el control ciudadano directo, expresado en el fallido esfuerzo por recuperar la ciudadanía como sujeto de la exigencia de cuentas a la Administración Pública, así como la pérdida aún más pronunciada del control político sobre la Administración Pública, son rasgos que caracterizan el panorama actual.

Esta claro entonces que, la sociedad es el sujeto responsable de aplicar el control social. Sin embargo, se identifica como sujetos de control sólo a las organizaciones sociales permanentes que disponen de suficiente poder e información para enfrentar a las agencias y a los agentes estatales. Bajo este esquema, la condición para erigirse en actor del proceso es disponer de capacidades equivalentes a los poderes estatales para ejercer una acción de contrabalanceo sobre ellos y suscitar acciones colectivas para respaldar sus acciones. Es evidente, en tal sentido, la especial virtualidad de las organizaciones de la sociedad civil especializadas en exigir una rendición de cuentas de las instituciones estatales y en monitorear sus acciones.

En la actualidad existe una división del trabajo entre las organizaciones que apelan a las distintas dimensiones de la democracia. Por ejemplo, "mientras unas se dedican a la dimensión liberal, exigiendo que los funcionarios públicos respeten las libertades y garantías liberales básicas, y otras se especializan en la dimensión propiamente democrática, ejerciendo una supervisión sobre las elecciones y la educación en los derechos políticos, también existen aquellas que expresamente actúan como vigilantes republicanos de actos ilícitos en relación con posibles usurpaciones de la jurisdicción de otros organismos estatales y de una conducta ética apropiada en los funcionarios públicos"<sup>3</sup>.

La importancia de este último tipo de organizaciones como sujetos del control social sobre la Administración Pública es destacada. Sin embargo, circunscribir a

---

<sup>3</sup> O'Donnell, Guillermo. Rendición de cuentas horizontal y nuevas poliarquías. En: Nueva Sociedad. Caracas. No. 152. 1997. p. 162.

ellas el ejercicio del control social supondría la exclusión de actores individuales y, en general, de todos aquellos segmentos de la sociedad que, a pesar de no disponer de capacidades organizativas, tienen intereses públicos que defender y disposición a tal efecto.

### **3.1.1 Control Social y Ciudadanía.**

Como lo habíamos visto antes, la eficacia del control social no puede sólo depender de las sanciones que se impongan desde el Estado, sino también de los recursos que la sociedad disponga para imponer sanciones sobre la Administración o para influenciar sobre sus decisiones, habida cuenta, además, de que está dada la posibilidad real del escrutinio público.

Los recursos de acción directos e indirectos disponibles Los instrumentos (o recursos) de acción que pueden ser puestos a disposición de la ciudadanía para ejercer un control social ex-post sobre la Administración Pública incluyen, a lo menos, tres tipos complementarios: derecho a la revocatoria de mandato y remoción, recursos administrativos y recursos judiciales. Sabemos que también la elección de representantes es un instrumento -el directo, por excelencia-, pero éste se aplica más a las autoridades estrictamente políticas.

Por su parte, el ejercicio del control social ex-ante requiere de la existencia de instancias de deliberación asociadas a los procesos de formación de las decisiones, a través de las cuales la sociedad, en condiciones de autonomía, pueda influir sobre los contenidos y las orientaciones de las políticas públicas. Recursos clave, en este sentido, son la audiencia pública y la exposición pública de los proyectos de decisiones.

Sin embargo, si no hay información, ninguno de los otros mecanismos puede realmente operar. Pero aun así podría existir la posibilidad del control social si es

que está asegurada la del escrutinio público. Este es el que crea las condiciones a la formación democrática de opinión pública y, si ella existe, también puede la sociedad ejercer presión social sobre la Administración Pública, aun cuando no disponga de ningún otro mecanismo a ese fin.

Cabe señalar que como ciudadanos, nunca se conocerá todo lo que los gobernantes y sus agentes administrativos conocen, de hecho, se supone que ellos actúan como nuestros agentes; lo anterior, sin embargo, no puede implicar que nuestras informaciones deban depender de lo que los gobiernos quieren que conozcamos.

Sin embargo, en la mayoría de los países, existe en sus constituciones, herramientas que ayudan y promueven el control ciudadano. Por ejemplo el derecho al libre acceso a la información por parte de los ciudadanos, y es en donde existen los mayores déficit en cuanto al cumplimiento de este derecho, que es el más clave para que los ciudadanos puedan ejercer el derecho al control social sobre la Administración Pública.

“El libre acceso a la información pública, además de facilitar el conocimiento por parte de la sociedad de las razones de las decisiones públicas, contribuye a que agencias de la ciudadanía, con las competencias técnicas necesarias, traduzcan la información especializada”<sup>4</sup>.

Es por ello que, el incremento de las organizaciones sociales o simplemente de los grupos de ciudadanos cuyo propósito es conocer información sobre las acciones, decisiones o gastos de la administración y exponerla a la opinión pública.

---

<sup>4</sup> Cunill Grau, Op. Cit. p.29.

Es por ello que la política pública de transparencia es indispensable para la creación de mecanismos que promuevan la rendición de cuentas y por ende, el control social sea eficaz.

Como hemos visto, la transparencia debe de ser capaz de dar visibilidad al gobierno sobre todo en las áreas donde el gobierno es susceptible de caer en la corrupción. Para cumplir con esta función y ser efectiva, la transparencia debe someterse a un proceso de gestión.

### **3.2 Gestión Pública de la Transparencia.**

El objetivo de la gestión Pública consiste en transformar las demandas, necesidades y expectativas sociales en programas de gobierno con resultados específicos en distintas materias: de bienestar social, infraestructura física, salvaguarda de la soberanía nacional, seguridad pública respecto de las personas físicas y morales y sus bienes, entre muchas otras.

“Uno de los propósitos de la gestión pública es contribuir a establecer los equilibrios indispensables entre los distintos sectores sociales para garantizar la gobernabilidad democrática”<sup>5</sup>.

Cuando se combina este concepto amplio con el de Transparencia, antes mencionado, el objetivo consiste en clarificar el proceso gubernamental en todas sus variantes, con el fin de abrir la puerta a la sociedad para que participe en las transformaciones que le corresponden de acuerdo a sus circunstancias, aspiraciones y posibilidades.

---

<sup>5</sup> Ospina Bozzi, Sonia M. “Gestión, Política Pública y Desarrollo Social: Hacia la Profesionalización de la gestión Pública”. En gestión y política Pública. México, CIDE, Vol. 2, enero junio, 1993, pp. 39-41.

Antes que nada, la gestión pública de la transparencia tiene que determinar demandas, necesidades y expectativas reales, auténticas, motivadas por intereses legítimos, a las que deben darse respuestas satisfactorias. Posteriormente la gestión pública de la transparencia, deberá establecer, crear o inventar procesos abiertos, sencillos, socializados y honestos<sup>6</sup>.

La gestión pública tiene dos detonadores, puede ser planteada por la población o se promueve por las propias autoridades; sin embargo, no importa quien tenga la iniciativa, es responsabilidad del aparato público equilibrar los resultados para evitar que se favorezca a algún sector. Por lo que la gestión pública de la transparencia, también puede ser iniciada por la Administración Pública o por la sociedad, lo importante es que sus efectos sean susceptibles de evaluarse cuantitativa y cualitativamente.

En el contexto de la evaluación cualitativa y cuantitativa, diferentes organismos internacionales y organizaciones no gubernamentales, se han dado a la tarea de la publicación de varios índices que intentan medir el nivel de corrupción, de opacidad o de transparencia de diferentes países, instituciones y organizaciones en todo el mundo. Es importante recalcar que sin medición no puede haber mejora alguna y, por consiguiente, los esfuerzos de combate a la corrupción y de transparencia corren el peligro de desaparecer.

Por ello es conveniente mencionar algunos de los aspectos que componen la medición de la transparencia, así como observar algunos resultados que proporcionan diferentes organismos.

---

<sup>6</sup> Castelazo, José. "La Gestión Pública de la Transparencia". En Revista de Administración Pública. Vol. 38. No. 1. INAP. México. 2003. P. 62

### 3.3 Medición de la Transparencia.

Dada la secrecía de la corrupción y los intereses comunes entre las partes involucradas, los niveles de corrupción son extremadamente difíciles de medir. No existe un indicador único y ampliamente aceptado que nos permita evaluar la dimensión del fenómeno de la corrupción. No obstante, este no es un problema exclusivo de la corrupción. Históricamente las ciencias sociales se han enfrentado con el mismo problema de medición y constatación de hechos. En diferentes ámbitos y disciplinas se han ensayado distintos métodos de medición, que intentan otorgar una mayor precisión al análisis y comparación de los fenómenos bajo estudio.

“El interés de medir y cuantificar nace originalmente de la necesidad de contar con algún punto de referencia que permita evaluar cómo el fenómeno analizado se ha desarrollado en un lapso de tiempo definido o en función de otras variables”<sup>7</sup>.

Por ejemplo, en las últimas décadas, los académicos interesados han realizado avances para medir los estándares democráticos de varios países, el respeto de los derechos humanos, la participación de la mujer en el ámbito laboral, la incidencia de la violencia en grupos marginales, la cultura organizacional de empresas, la calidad de vida entre naciones, etc.

El hecho de medir un fenómeno social, es una forma de describirlo. Actualmente existen diferentes categorías para medir un fenómeno que son demasiado amplias en las que pueden existir varios hechos y circunstancias. Ante este problema, los investigadores suelen optar por definiciones estrechas que permitan delimitar el problema bajo estudio y, de esta manera, describir y cuantificar mejor el fenómeno. Además de que, delimitar el problema y asignarle un valor cuantitativo,

---

<sup>7</sup> Del Castillo, Arturo. Medición de la Corrupción: Un Indicador de la Rendición de Cuentas. Serie: Cultura de la Rendición de Cuentas. Auditoría superior de la Federación. México. 2003. P. 23.

en función de ciertos criterios o parámetros de medición, facilita la comparación o contraste del fenómeno estudiado.

Por otro lado, medir tiene también ventajas. Por un lado, permite describir el fenómeno analizado de manera delimitada y, por tanto, mucho más fácil de aprehender y comparar. Por otro, permite conocer mejor el rendimiento o desarrollo que ha tenido el fenómeno en un periodo definido. Esta ventaja es importante para los casos de política pública.

De tal forma que instrumentar reformas que mejoren la rendición de cuentas y la calidad del gobierno es difícil. Ya que las reformas disminuyen las rentas derivadas de la corrupción, los funcionarios de alto rango, los políticos y los burócratas se resisten frecuentemente a ellas. Por ello, el interés por medir los niveles de corrupción y de transparencia de nuestras instituciones públicas es legítimo y deseable.

En sus inicios éste asunto fue abordado por organizaciones interesadas en el análisis de riesgo de inversión. Ya que la corrupción es un fenómeno que distorsionaba las oportunidades de mercado; la inversión suele ir hacia donde exista mayor seguridad y respeto a los derechos de propiedad. La corrupción vulnera los principios de equidad e igualdad en la competencia entre los actores económicos y, por tanto, es considerado como un factor de riesgo de inversión.

La falta de transparencia, la corrupción en las acciones de gobierno y la falta de rendición de cuentas vulneran la estructura social de cualquier país. Los índices que miden los niveles de corrupción y transparencia pueden ser utilizados con gran provecho para fortalecer los mecanismos de Transparencia. En este aspecto consideramos que existen tres razones que soportan esta idea:

En primer lugar, los índices nos pueden ayudar a establecer prioridades en el sistema global de rendición de cuentas. Por ejemplo, Ugalde ha señalado

atinadamente que hoy día carecemos de mecanismos prácticos e institucionales de rendición de cuentas en el ámbito estatal y municipal<sup>8</sup>. Los cuales nos permitirían saber qué tan transparentes son realmente los organismos públicos en estos niveles de gobierno podrían emplearse como mecanismos de fiscalización más puntual y acertada; nos permitiría saber dónde hay fallas y en dónde centrar nuestra atención.

Actualmente, los índices pueden tener un efecto educativo en el público sobre la importancia que tiene la rendición de cuentas, considerando que es un tema que tiene cerca de 7 años que se comenzó a utilizar. El interés que está teniendo este tema en el mundo se incremento en 1995 cuando Transparencia Internacional publicó por primera vez su Índice de Percepción de la Corrupción. Despertar el interés del público en general es una condición fundamental para acelerar y consolidar las reformas que buscan fortalecer nuestras instituciones de rendición de cuentas.

Sin embargo, los índices también nos pueden ayudar a establecer un punto de partida sobre el cual, los éxitos y fracasos de las reformas de transparencia y combate a la corrupción pueden ser medidos. Al carecer de una medición se vuelve extremadamente difícil evaluar áreas particularmente críticas o afirmar con seguridad si es que los programas de reforma están teniendo en la práctica algún efecto positivo.

Por lo tanto, crear índices de transparencia y hacerlos públicos puede crear un efecto benéfico para alcanzar objetivos del sistema global de Transparencia y rendición de cuentas. Sin embargo, esto no quiere decir que los indicadores de corrupción y transparencia son la única solución, se debe tener mucho cuidado cuando se habla sobre índices de corrupción y, sobre todo, de las ventajas que tienen este tipo de instrumentos. Es cierto que los índices son herramientas que

---

<sup>8</sup> Ugalde L. La Rendición de Cuentas en los Gobiernos Estatales y Municipales. Auditoría superior de la Federación. México. 2002. p. 15.

nos pueden ayudar a consolidar un sistema de Transparencia, ya que informan a la gente y nos pueden informar sobre los puntos críticos de la administración pública, pero no deben ser vistos como la panacea de todos nuestros males. Los indicadores deben tener objetivos específicos y metodologías consistentes para que puedan ser realmente válidos.

### **3.3.1 Metodología de la Medición de Transparencia.**

Para poder medir los niveles de corrupción, es necesario contar con una metodología, la cual, según Arturo del Castillo, debe tener dos etapas: "Categorizar actos particulares de acuerdo con el grado de corruptibilidad y medir la incidencia de los diferentes tipos o grados de corrupción"<sup>9</sup>.

A continuación mencionamos algunos tipos que intentan captar la variación de acuerdo al grado de corruptibilidad de acciones específicas. Heidenheimer propuso clasificar las acciones consideradas corruptas de acuerdo con el número y tipo de individuos que las consideren corruptas.

"Una conducta que tanto las masas como la élite consideran corrupta es clasificada como corrupción negra. La corrupción gris consiste en actos que una minoría considera como corruptos pero que para una mayoría son ambivalentes. Finalmente, un acto es corrupción blanca si ni la élite ni las masas exigen un castigo para sus perpetradores"<sup>10</sup>.

Sin embargo, Peters y Welch proporcionan una forma más amplia de clasificar la conducta corrupta, ellos desarrollan un esquema con base en cuatro componentes

---

<sup>9</sup> Del Castillo, Op Cit. P. 29.

<sup>10</sup> Heidenheimer, A. Political Corruption: Readings in Comparative Analysis. Holt, Rinehart & Winston. New York. 1970. pp. 26-28.

“el funcionario público, el donante /recibidor, la concesión y el pago”<sup>11</sup>. En síntesis, Peters y Welch consideran que un acto es más corrupto si el funcionario público involucrado tiene un rol no político en el gobierno, como es un juez; si el acto se lleva a cabo como parte de las tareas del servidor público; si el acto es perpetrado por un servidor público por cuenta propia; y si el beneficio es un bien particular de proporciones substanciales. Por otro lado, de acuerdo con este esquema, un acto con todas las características opuestas sería considerado menos corrupto, y aquellos actos que tienen diferentes combinaciones serían clasificados en algún punto intermedio entre estos dos extremos.

La elección de los indicadores de medición depende no sólo de la preferencia del investigador, sino de la disponibilidad y acceso a datos confiables, lo cual puede considerarse como un obstáculo para un análisis sistemático de la corrupción.

De tal forma que los datos utilizados en la investigación sobre corrupción deben basarse en observaciones directas hechas por observadores imparciales que estén familiarizados con las reglas y rutinas del sector que está bajo escrutinio. Sin embargo, este tipo de estudios empíricos no existe en la realidad ya que la mayoría de las veces estamos ante transacciones disfrazadas que se llevan a cabo en complejas jerarquías a las que usualmente los investigadores independientes no tienen acceso, como tampoco a las redes sociales adecuadas para recaudar mayor información o corroborar los datos obtenidos. La información con la que se cuenta es indirecta y, hasta ahora, poco sistematizada. Como consecuencia, una de las mayores dificultades en la investigación sobre corrupción ha sido la falta de una base empírica sólida.

Utilizar documentos para medir el nivel de corrupción tiene varias ventajas como por ejemplo, los recaudadores de datos muchas veces no son conscientes del objetivo específico de la investigación para la que están trabajando; por ello, los

---

<sup>11</sup> Peters, J. and S. Welch. Political Corruption: A Search for Definitions and Theory. American Political Science Review. 1978. pp. 976-978.

datos recogidos de fuentes de archivo tienden a ser potencialmente más exactos que los datos de las entrevistas. Los burócratas, por ejemplo, registran procedimientos judiciales sin considerar que esos datos pueden ser usados para la medición de niveles de corrupción en un estudio futuro.

Por otro lado, si un tipo de documento cubre eventos durante un periodo de tiempo substancial, es posible un análisis estadístico longitudinal y comparativo. Por ejemplo, se pueden usar datos publicados por la prensa durante varios años para determinar si la incidencia de la corrupción, en un país determinado, ha cambiado a lo largo del tiempo. Finalmente, al utilizar registros escritos, los investigadores pueden evitarse el costo de recolectar datos por sí mismos, así como el costo del almacenamiento de voluminosos documentos. Sin embargo, el utilizar estos instrumentos para medir la frecuencia o extensión de la corrupción puede ser problemático. Las desventajas de usar documentos escritos muchas veces consisten en la dificultad de comprobar su validez y confiabilidad.

La naturaleza clandestina de los actos de corrupción hace imposible un cálculo preciso de acciones corruptas que se base en fuentes de archivo. Los datos registrados pueden ser sistemáticamente parciales, y las mediciones que se deriven de ellos pueden ser cuestionables como indicadores válidos. En regímenes no democráticos, los procesados por corrupción pueden ser en realidad enemigos del gobierno que han sido condenados por razones más bien políticas que criminales. Por último, el investigador debe tener en cuenta los factores que pueden afectar los procesamientos con que se llevan a cabo los registros de conductas corruptas en varios países. Si los procedimientos no son idénticos ni similares, entonces las mediciones derivadas de las distintas fuentes nacionales podrían carecer de validez e, incluso, ser incomparables.

Actualmente una técnica de medición consiste en utilizar encuestas de opinión y entrevistas con expertos. El uso de encuestas y entrevistas elimina el problema de las diferencias en el procedimiento de registro. Más aún, si los entrevistados están

familiarizados con más de un país y se les pide que proporcionen evaluaciones comparativas, las definiciones conceptuales que usen al evaluar casos distintos pueden llegar a ser más congruentes. Por ello, los datos obtenidos por medio de encuestas pueden ser más susceptibles de comparación que las mediciones derivadas de registros nacionales o de periódicos. Ésta es una ventaja nada despreciable cuando se está tratando con un concepto tan difícil de aprehender como es el de la corrupción.

Sin embargo, las mediciones basadas en encuestas enfrentan sus propios problemas de validez. Por consiguiente, las encuestas suelen registrar meras percepciones generales sobre la incidencia de la corrupción, pero pueden diferir de la realidad. Por otro lado, las encuestas suelen tener un porcentaje de respuestas bajo, lo cual puede llevar a conclusiones incorrectas. Los individuos que no responden pueden diferir sistemáticamente de los que sí lo hacen.

Es pertinente que existan personas independientes encargadas del diseño e instrumentación de la encuesta, y que los resultados sean publicados y compartidos con la comunidad a la que se ha encuestado. La recolección honesta y profesional de datos, de la mano con la subsiguiente presentación de los resultados en forma transparente, es lo que le da participación al ciudadano. Sin embargo, hasta ahora, ninguno de los instrumentos utilizados para medir la corrupción está exento de problemas metodológicos.

### **3.3.2 Índices de Medición**

En general, los índices de corrupción se construyen a partir de encuestas y entrevistas con expertos. Uno de los límites de este tipo de técnica es encuestar a las partes involucradas en la corrupción directa y preguntarles acerca de los costos y ganancias privadas resultantes por el pago de sobornos para la obtención de servicios públicos.

Es importante señalar que algunos organismos han aportado gran cantidad de información sobre los niveles de corrupción, a través de distintos indicadores enfocados de distintas maneras. Por ejemplo, los estudios de diagnóstico en materia de gobernabilidad y anticorrupción instrumentados por el Banco Mundial incluyen tres tipos de encuestas llevadas a cabo de manera simultánea, las cuales se centran en funcionarios públicos, hogares y empresarios<sup>12</sup>:

- a) Encuesta de funcionarios públicos, El propósito de esta encuesta es comprender los determinantes institucionales específicos de la corrupción, discreción e informalidad, desempeño y gobernabilidad de las organizaciones públicas.
- b) Encuesta empresarial, Esta encuesta estudia el medio ambiente empresarial y pone especial énfasis en los efectos de la gobernabilidad del sector público y la corrupción en el desarrollo del sector privado. Examina el papel de las compañías como usuarios de servicios públicos, como sujetos de diversas formas de reglamentación y como clientes para la tramitación de licencias y permisos. Se le da una atención especial al sistema judicial.
- c) Encuesta sobre hogares. El propósito de esta encuesta es capturar las experiencias y percepciones de todos los días de los ciudadanos respecto a la corrupción tanto en el sector público como en el privado. Los ciudadanos son encuestados sobre los roles como usuarios de servicios públicos, como sujetos de regulación, como clientes en la tramitación de licencias y permisos, y como consumidores de servicios como educación, salud, electricidad y vivienda. Se da especial atención a los servicios sociales, como el cuidado de la salud y la educación.

---

<sup>12</sup> [www.worldbank.org/wbi/gac/www.worldbank.org/wbi/gac/instruments.htm](http://www.worldbank.org/wbi/gac/www.worldbank.org/wbi/gac/instruments.htm)

La mayor parte del trabajo reciente sobre corrupción esta basado en indicadores que miden percepciones de corrupción. Los indicadores de percepción de la corrupción están basados en encuestas o en entrevistas a expertos, en las que se pregunta su opinión acerca de los niveles de corrupción en un país o en una región determinada. Generalmente estos indicadores son válidos y confiables, pero pueden no ser ni exactos ni precisos.

Indicadores de percepción de la corrupción generalmente son producidos por empresas interesadas en la medición del riesgo de inversión, como la Standard and Poor's DRI y la Political and Risk Services. A pesar de que la información que ofrece este tipo de indicadores tiene un fin comercial, investigaciones empíricas recientes sobre gobernabilidad y corrupción los han utilizado extensivamente.

Sin embargo, existen varios problemas de precisión sobre los indicadores de percepción. Por ello, "la percepción general sobre la corrupción puede no coincidir con el nivel real, lo cual puede reflejarse en una poca sensibilidad hacia las políticas de combate a la corrupción instrumentadas por las autoridades responsables"<sup>13</sup>.

Por lo que afirmamos que una de las mayores debilidades de los índices, es que dichos índices se basan en juicios subjetivos de personas con experiencia en un país, calificándolo en ciertas variables a las que se otorga un valor determinado. Por otro lado la mayor ventaja está en la presión social e internacional que pueden ejercer sobre los países peor calificados para purgarse de malas calificaciones.

En este sentido los índices para medir las políticas anticorrupción deben basarse en un conocimiento más preciso sobre lo que acontece dentro y fuera de los actos corruptos.

---

<sup>13</sup> Del Castillo, Op. Cit. P. 40.

La medición de estos fenómenos se convierte en el eje del debate. Nos queda claro que sin medición, no puede haber mejora alguna y, por ende, los esfuerzos de combate a la corrupción y rendición de cuentas corren el riesgo de quedar rezagados y totalmente inútiles, aumentando así la burocracia.

## CONCLUSIONES

En la actualidad los gobiernos democráticos, están abriendo su información al público, ya que dos pilares fundamentales de la democracia son el acceso a la información y la rendición de cuentas. Estos componentes contribuyen a reforzar los mecanismos de la transparencia e influyen para mejorar la calidad de la democracia.

La transparencia se basa en el derecho a la libre expresión, el derecho a la libre asociación y el derecho a la información. Estos derechos permiten a los ciudadanos organizarse, defender causas e impugnar las decisiones del gobierno que los representa, además de promover la participación en el cambio político. Como lo hemos visto ya en el primer capítulo, la falta de información acerca de las políticas gubernamentales que se discuten reduce la credibilidad del gobierno.

El acceso a la información es una de las más importantes tareas de la agenda democrática en nuestro país, en el entendido de que la democracia, como forma de participación en el gobierno depende de la capacidad de los ciudadanos para participar en el ámbito público. Sin embargo, ante la falta de una regulación jurídica aplicable en la materia, el acceso a la información había quedado sujeto a la buena voluntad y a la disponibilidad física de la información.

El derecho de acceso a la información en México, esta garantizado por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Publica Gubernamental, la cual es una herramienta para la transparencia. Mas allá de establecer el carácter publico de prácticamente toda la información que posee y genere el gobierno, la Ley dispone de un listado de obligaciones de transparencia que cada dependencia y entidad debe observar para su cumplimiento.

Por otro lado, la ley llenó un vacío institucional, ya que contempla la creación de un instituto completamente autónomo con la capacidad de hacer cumplir la ley. El Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI), tiene como misión, garantizar el acceso a la información, proteger los datos personales y fomentar una cultura de la transparencia y rendición de cuentas de los servidores públicos.

El IFAI contribuye a incrementar la confianza pública en las instituciones, ya que permite que los ciudadanos conozcan y evalúen las políticas públicas. El IFAI cuenta con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión, asegurando de esta manera su independencia de cualquier otra dependencia de la administración pública.

Sin embargo, haciendo referencia a la hipótesis principal de este estudio, en el caso de México encontramos que el modelo de transparencia y combate a la corrupción aplicado en México, es un nuevo modelo y tiene que ser asimilado por las instituciones públicas, los organismos no gubernamentales y por la sociedad en general. Este modelo debe ser sometido a un estricto análisis y actualización constante, acorde a la situación del país, para obtener resultados satisfactorios en el corto plazo.

Considero que la falta de capacidad por parte del IFAI y desde luego de la LFTAIPG, para sancionar el ocultamiento de información o la falta de transparencia constituye un problema grave que se encuentra implícito en la misma Ley de Acceso a la Información Pública Gubernamental. A pesar de que la LFTAIPG obliga a las autoridades a emitir información, esta no tiene efectos jurídicos. Esto implica que el IFAI puede emitir recomendaciones a las entidades que no cumplen lo que establece la LFTAIPG pero no tiene la capacidad para sancionarlas.

En caso de incumplimiento por parte de alguna entidad pública, el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental cuanta con el recurso de revisión, "un recurso de revisión es el instrumento con el que cuentan los particulares para impugnar si se les negó el acceso a determinada información, si se les notificó la inexistencia de los documentos requeridos, si consideran que la información que se les proporcionó es incompleta o no corresponde a la solicitud que formularon"<sup>1</sup>.

Mediante el recurso de revisión el IFAI resolverá si se publica la información. Sin embargo, durante este proceso la información queda como reservada y no se puede publicar los avances de la misma. En caso de reincidencia, el caso se atenderá de acuerdo a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Con esto, la LFTAIPG tiene un gran vacío jurídico, que no es grave, pero deja lugar a dudas por parte de la sociedad, es un aspecto de la ley, que me parece hay que subsanar.

Por otro lado, las transformaciones que se necesitan para reducir los niveles y la tolerancia a la corrupción en el mundo, requieren de la corresponsabilidad entre la sociedad y el gobierno. Este proceso implica una transformación cultural en la concepción y la práctica del servicio público; implica que la gestión gubernamental y el desempeño de los servidores públicos, sea sometido al escrutinio público de la sociedad.

También exige divulgar y arraigar en toda la población el derecho de acceso a la información. La obligación de transparentar la gestión pública abre canales de comunicación entre las instituciones del Estado y la sociedad, pues le permite a la ciudadanía participar en los asuntos públicos al realizar un escrutinio crítico sobre las acciones de gobierno.

---

<sup>1</sup> [http://www.ifai.org.mx/test/new\\_portal/recurso\\_r.htm](http://www.ifai.org.mx/test/new_portal/recurso_r.htm) 13 de Junio de 2005.

Una tarea fundamental para la construcción de una cultura de la transparencia e integridad consiste en despertar el sentido de la responsabilidad individual e impulsar la participación activa de la sociedad. La sociedad es ahora un actor político y un contrapeso del poder público; sin embargo, la tarea de la sociedad no es bloquear el quehacer gubernamental, sino trabajar conjuntamente a fin de producir bienes y servicios de mayor calidad.

Los beneficios de la LFTAIPG no solo son observados en la Administración Pública, sino también en otros sectores del país como el económico. Por ejemplo, la modernización tecnológica que acompaña a la LFTAIPG implica oportunidades para las empresas de tecnología de la información y procesamiento de información; la disponibilidad de información más barata reduce las barreras de entrada a los mercados y promueve la competencia, ya se generan mejor condiciones de inversión, las empresas tienen un mejor conocimiento de sus obligaciones ante el Estado.

Los consumidores, al igual que las empresas, y los ciudadanos en general, podrán verse beneficiados por la creación de un mercado de intermediarios de la información, el cual facilita la diseminación de información diversa sobre la calidad y la disponibilidad de los servicios públicos, investigaciones académicas, características geográficas y regionales, condiciones ambientales y laborales, y muchas otras áreas de interés para los ciudadanos.

De manera que el modelo de transparencia aplicado en México va por buen rumbo, sin embargo, es una política joven todavía, la cual tendría que ir madurando y con ello, llenando los vacíos que ha dejado. Una vez que las sociedades que avancen por el camino de la transparencia disfrutarán de las ventajas de haber afianzado la democracia en donde ella tiene realmente sus cimientos: el conocimiento, poder y participación de los ciudadanos.

## BIBLIOGRAFIA

- Aguilar Villanueva, Luis F. Política y Racionalidad Administrativa. Instituto Nacional de Administración Pública, México 1982
- Aguilar Villanueva, Luis F. Colección Antologías de Política Publica. El Estudio de las Políticas Públicas. Primera Antología. Miguel Ángel Porrúa, México. 1996.
- Aguilar Villanueva, Luis F. Colección de Antologías de Política Publica. La Hechura de las Políticas. Segunda Antología. Miguel Ángel Porrúa, México. 1996.
- Aguilar Villanueva, Luis F. Colección de Antologías de Política Publica. Problemas Públicos y Agenda de Gobierno. Tercera Antología. Miguel Ángel Porrúa, México. 1996.
- Aguilar Villanueva, Luis F. Colección de Antologías de Política Publica. La Implementación de las Políticas Públicas. Cuarta Antología. Miguel Ángel Porrúa, México. 1996.
- Bobbio, Norberto. Diccionario de Ciencia Política. Tomo II, Ed. Siglo XXI. México. 1982.
- Bobbio, N. y Matteucci, N. Diccionario de Política. Ed. Siglo XXI, México, 1981.
- Burlaud, A. y R. Laufer. Dirección Pública y Legitimidad. INAP de España, Madrid, 1989
- Cabrero, Mendoza Enrique. Estudio Introductorio. En La Gestión Pública su Situación Actual. Barry Bozeman (Coordinador) Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública y Fondo de Cultura Económicas. México.

- Cabrero, Mendoza Enrique. Evolución y Cambio en la Administración Pública. Del Administrador al Gerente Público. Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1992.
- Culpitt Ian, Welfare and Citizenship. Sage Publications Lim., Londres, 1992.
- Cunill Grau, Nuria. Gestión y Política Pública. La Democratización de la Administración Pública. FCE, CLAD. Argentina 2004.
- Cunill Grau, Nuria. Participación Ciudadana: Dilemas y Perspectivas para la Democratización de los Estados Latinoamericanos. CLAD. Venezuela. 1991.
- Cunill Grau, Nuria. Repensando lo Público a Través de la Sociedad. CLAD, Nueva Sociedad. Caracas. 1997.
- Del Castillo, Arturo. Medición de la Corrupción: Un Indicador de la Rendición de Cuentas. Serie: Cultura de la Rendición de Cuentas. Auditoría Superior de la Federación. México. 2003.
- Eisenstadt. Ensayos sobre el Cambio Social y la Modernización. Técnos, Buenos Aires 1970,
- Galbraith John K., The Culture of Contentment, Houghton Mifflin co., Boston, 1992.
- Giddens, Anthony. La tercera Vía. La Renovación de la Social Democracia. Taurus. México 1999.
- Guerrero, Eduardo. La Luz en Busca del Cristal. Hacia una Cultura de la Transparencia y la Rendición de Cuentas. IFE. México. 2002.
- Guerrero, Omar. El Estado en la Era de la Modernización. Plaza y Valdés, México 1992
- Guerrero, Omar. La Reforma del Estado como Modernización. Plaza y Valdez, México. 1996.

- Heidenheimer, A. Political Corruption: Readings in Comparative Analysis. Holt, Rinehart & Winston. New York. 1970.
- Ibarra David, Interdependencia, Ciudadanía y Desarrollo, Fondo de Cultura Económica. México, 1994
- IFAI. IFAI, Marco Teórico Metodológico. IFAI. México. Dic. 2003.
- Ives, Meny y Jean-Claude, Toening. Las Políticas Públicas. Ariel Ciencia Política, Barcelona 1992.
- Lasswell, Harold D. "The Policy Orientation", The Policy Sciences. Stanford University Press, 1951.
- López Presa, José O. (coord.) Corrupción y Cambio. FCE. México. 1998.
- Méndez, José Luis. Elementos teóricos para un Análisis mas Integral de las Políticas Públicas. INAP. México. 1993.
- Montes de Oca Malvaez, Juan. Políticas Publicas para Asuntos de Gobierno. UNAM. México. 2004.
- Offe, Claus. Contradicciones en el Estado de Bienestar. Edición de John Keaneth; Traducción Antonio Escotado. Alianza, México 1990
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. Public Sector Transparency and Accountability: Making it Happen. OCDE. Paris, 2003.
- Pardo, Maria del Carmen. La Modernización Administrativa en México. Propuesta para analizar los cambios en la Estructura de la Administración Pública, 1940-1990. Instituto Nacional de Administración Pública-Colegio de México. México. 1992.
- Peters, J. and S. Welch. Political Corruption: A Search for Definitions and Theory. American Political Science Review. 1978.

- Rebolledo, Juan. La Reforma del Estado en México. Fondo de Cultura Económica, México 1991.
- Sartori, Giovanni, Teoría de la democracia. Alianza Universidad, México, 1987.
- Secodam Reporte a la sociedad. Primeras Acciones en Materia de Combate a la Corrupción y Mejora de la Transparencia en la Administración Pública Federal, Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción en la APF y Secodam. México, 2002.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Glosario de Términos más Usuales en la Administración Pública Federal. Unidad de Contabilidad Gubernamental e Informes sobre la gestión Pública, Subsecretaría de Egresos. Segunda Edición. México. 1998.
- Tesoro, José Luis. El Estado Orientado hacia el Ciudadano: Transparencia Republicana Vía Internet en la Argentina". INAP, Dirección de Documentación e información, Dirección de Estudios e Investigaciones. Buenos Aires. 2001.
- Ugalde Luis Carlos. La Rendición de Cuentas en los Gobiernos Estatales y Municipales. Auditoría superior de la Federación. México. 2002.
- Ugalde Luis Carlos. La Rendición de Cuentas y Democracia. El caso México. IFE. México, 2002.
- Villanueva, Ernesto. Derecho Mexicano de la Información. México: Oxford University Press. 2000.

## HEMEROGRAFIA

- Cabrero, Enrique. "Usos y Costumbres en la Hechura de Políticas Publicas en México. Límites de las Policy Sciences en Contextos Cultural y Políticamente Diferentes". Revista Gestión y Política Publica, Vol. IX, Num. 2. Cide. 2000.
- Cardoso, Miriam. "La problemática de la evaluación en la Administración Pública". En Empresa Pública, No 3. Centro de Investigación y Docencia Económicas. México 1986.
- Castelazo, José. "La Gestión Pública de la Transparencia". Revista de Administración Pública. Vol. 38. No. 1. INAP. México. 2003.
- Castelazo, José R. Reflexiones sobre Modernización y Modernidad Político Administrativa. Cuadernos de Análisis Político Administrativo. No. 1. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, México.
- Crespo, José Antonio, "Fundamentos Políticos de la Rendición de Cuentas", en Cultura de la Rendición de Cuentas, núm. 1, Cámara de Diputados-Auditoría Superior de la Federación, México, 2001.
- Cunill Grau, Nuria. Responsabilización por el Control Social. Publicado en "La Responsabilización en la Nueva Gestión Pública Latinoamericana". Consejo Científico del CLAD, coord. CLAD; BID; EUDEBA. Buenos Aires. 2000.
- Dahrendorf, Ralf. "La Desregulación y la Intervención del Estado". En Reforma del Estado: las Razones y los Argumentos. Perspectivas de la Modernización Política. Partido Revolucionario Institucional-IEPES, México, 1990.
- Diario Oficial de la Federación. México. 11 de Junio de 2002. Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.
- Díaz de León M. Francisco. "La Gestión Pública de la Transparencia". Revista de Administración Pública. Vol. 38. No. 1. INAP. México. 2003.

Guerrero Orozco, Omar. "Políticas Publicas para la Reforma del Estado Moderno". Colección Política y administración. Tomo II. Colegio Nacional de Ciencias Políticas Y Administración Pública. México. 1992.

Haggar, Stephan. "La Reforma del Estado en América Latina". Revista Reforma y Democracia. Num. 11. CLAD. Venezuela. 1998.

Moreno S. Pedro. ¿Qué son las Políticas Públicas? En Revista Prospectiva Agrupación Política Nueva, AC. Políticas Publicas ¿Para que?, México. Año 4, Num. 12 Marzo, 1999.

Mosquera, Ricardo. El Papel del estado en el Avance Tecnológico. Revista de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, No 45, Santiago de Chile, diciembre 1991

O'Donnell, Guillermo. Rendición de cuentas horizontal y nuevas poliarquías. En: Nueva Sociedad. Caracas. No. 152. 1997.

Ospina Bozzi, Sonia M. "Gestión Política Publica y Desarrollo Social: Hacia la Profesionalización de la gestión Publica". En gestión y política Pública. México, CIDE, Vol. 2, enero junio, 1993.

Plan Nacional de Desarrollo, 2001-2006, Presidencia de la República, 2001.

Uvalle Berrones, Ricardo. "La Gerencia Pública. Una Tecnología de Buen Gobierno". Revista de Administración Pública, No. 1; México. Septiembre-Diciembre de 1994.

Uvalle, Berrones Ricardo. La Gerencia Social: una Opción de Gobierno Abierto. En Estudios Políticos. Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Cuarta Época. No 4, Julio-septiembre.

Villoria Mendieta, Manuel. "La Transparencia como Rasgo Democrático". Revista de Administración Pública. Vol. 38, No. 1. Transparencia en la Función Pública. INAP. México. Ene-Abr. 2003.

## **PAGINAS WEB**

[www.imf.org](http://www.imf.org)

[www.worldbank.org/](http://www.worldbank.org/)

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

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

[www.transparenciainternacional.org](http://www.transparenciainternacional.org)

[www.funcionpublica.gob.mx](http://www.funcionpublica.gob.mx)