



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE
MÉXICO**

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

Tesis

“Transparencia en la gestión pública: retos y alcances para la
implementación de una política de transparencia en la Administración
Pública Federal”

Que para obtener el grado de:

**Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública (opción
Administración Pública)**

**Presenta: Francisco Javier Alejo Ruiz
Asesor: Dr. Juan Carlos León y Ramírez**

México D.F. 2012



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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.

*Considero más valiente al que conquista sus
deseos que al que conquista a sus
enemigos, ya que la victoria más dura es la
victoria sobre uno mismo.*

Aristóteles.

Dedicatoria:

A mis padres Francisco Alejo Zetina y María de Lourdes Ruiz Olvera, por su apoyo incondicional a lo largo de mi formación académica, por ser el pilar fundamental de todo lo que soy y he hecho a lo largo de mi vida, por sus consejos y valores transmitidos, por su paciencia y tolerancia, por haberme dado todos los elementos necesarios para ser una persona de bien, por la confianza que perfectamente me han otorgado para la culminación de mi carrera profesional y por darme la mejor herencia que un hijo pueda tener.

A mis abuelos Adelaido Ruiz Argüello y Guadalupe Olvera Alegría, por todos los valores que me han transmitido, por orientarme y llenarme de momentos de alegría, por su comprensión y confianza y por ser un perfecto ejemplo a seguir.

Agradecimientos

La culminación de esta tesis representa el esfuerzo de muchas personas, directa e indirectamente. Simboliza la dedicación y compromiso académico de profesores, el apoyo incondicional de familiares, amigos y compañeros, y el esfuerzo y constancia propios del estudiante.

Agradezco infinitamente a mi alma mater, la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), por haberme dado la posibilidad invaluable de estudiar, por su generosidad, por su apoyo absoluto y desinteresado, por cumplir su compromiso con la sociedad mexicana de formar profesionistas con un sentido crítico y por velar por el interés nacional en aras de construir un mejor país.

A los profesores que me apoyaron y orientaron a lo largo de la carrera. Al Dr. Juan Carlos León y Ramírez por su apoyo incondicional en la elaboración de la presente tesis, por sus consejos siempre puntuales y acertados, por su interés de formar cada vez más profesionistas bien preparados y por su compromiso permanente con la administración pública y la docencia. Al Mtro. Gabriel Campuzano Paniagua, por su apoyo y respaldo permanentes durante estos años, por otorgarme su confianza y darme la posibilidad de formar parte de las personas que queremos mejorar y enaltecer nuestra carrera a través de la docencia, por su respaldo para culminar mis estudios profesionales. A los demás miembros del jurado: Tanit Borja, Mauricio Gutiérrez y Raymundo Domínguez.

Gracias también a mis compañeros, que me permitieron entrar en sus vidas estos ya casi 6 años, por su apoyo dentro y fuera del aula de clases, en las buenas y en las malas; por su respaldo y convivencia. Roxana, Paulina, Josué, César, Allan Adrián y Eduardo.

A todos ustedes ¡Gracias!

ÍNDICE

| | |
|---------------------------|----------|
| INTRODUCCIÓN | 1 |
|---------------------------|----------|

Capítulo I

| | |
|--|----------|
| I. CONCEPTUALIZACIÓN DE LA TRANSPARENCIA | 6 |
| 1.1. Transparencia..... | 6 |
| 1.2. Estado, Gobierno y Administración Pública | 8 |
| 1.3. Burocracia..... | 12 |
| 1.4. Cambios en el Sistema Político Mexicano y su importancia para la transparencia | 13 |
| 1.5. Democracia en México | 24 |
| 1.6. Democracia y transparencia | 32 |
| 1.7. El Consenso de Washington y sus repercusiones..... | 34 |
| 1.8. Transparencia y rendición de cuentas | 36 |
| 1.9. La transparencia como problema | 39 |

Capítulo II

| | |
|--|-----------|
| II. MARCO LEGAL Y ÓRGANOS GARANTES EN MATERIA DE TRANSPARENCIA | 47 |
| 2.1. Aspecto legal de la transparencia..... | 48 |
| 2.2. Libertad de expresión como derecho fundamental de todo ser humano .. | 49 |
| 2.3. Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental | 52 |
| 2.4. Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos | 57 |
| 2.5. Secretaría de la Función Pública | 61 |
| 2.6. Auditoría Superior de la Federación | 63 |
| 2.7. Ley General de Contabilidad Gubernamental..... | 65 |

Capítulo III

III. RETOS Y ALCANCES DE LA TRANSPARENCIA EN LA GESTIÓN PÚBLICA 70

- 3.1. Transparencia y confianza institucional 75
- 3.2. Corrupción: elemento de desconfianza en la gestión pública 78
- 3.3. Organizaciones gubernamentales y políticas de transparencia en México..... 80
- 3.4. Racionalidad en la gestión pública 86
- 3.5. Burocracia: reto para la implementación de las políticas de transparencia... 94
- 3.6. Política y transparencia 96
- 3.7. Retos y alcances para la implementación de la transparencia en la Administración Pública Federal 99

Capítulo IV

IV. CONCLUSIONES..... 103

BIBLIOGRAFÍA 109

INTRODUCCIÓN

La sociedad mexicana ha cambiado sustancialmente en las últimas décadas, pasando de ser una sociedad con libertades acotadas y restringidas por los regímenes autoritarios (pero a la vez con menos responsabilidades), a ser una sociedad con más libertades y derechos pero a la vez con más responsabilidades sociales y políticas. La transición de un régimen autoritario a uno democrático es la principal causa del apoderamiento y ejercicio de las libertades individuales en México. Hoy en día gozamos de muchas más libertades y derechos que en el siglo pasado: uno de ellos es el derecho de acceso a la información.

La libertad de expresión fue reconocida por primera vez en la *Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano* de 1789 en Francia, y desde entonces se ha venido consolidando en la mayoría de los países del mundo, México no ha sido la excepción. La libertad de expresión y el acceso a la información en nuestro país son derechos fundamentales establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo sexto. Sin embargo, el reconocimiento de estos derechos no ha sido suficiente para garantizar el acceso a la información, va a ser hasta la década de los años setenta que se reformará el texto constitucional para introducir la obligatoriedad del Estado a garantizar el derecho de acceso a la información.

La consolidación del derecho de acceso a la información ha sido muy lenta, se inicia con la reforma política de 1977 y aún continúa. Se han creado, en el ámbito federal, una Ley de Acceso a la Información, un Instituto comisionado de difundir dicho derecho, una Secretaría de Estado encargada de vigilar que los servidores públicos actúen con total apego a las leyes y un órgano garante en materia de fiscalización: Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, IFAI, Secretaría de la Función Pública y Auditoría Superior de la Federación, respectivamente. No obstante a todos estos avances, la transparencia

no ha logrado ser un factor de cambio dentro de las organizaciones gubernamentales que oriente a éstas hacia resultados tangibles para la sociedad.

Desde esta perspectiva, el presente trabajo tiene como objetivo develar cuáles han sido las causas por las que la transparencia no ha logrado consolidarse y permearse en las organizaciones gubernamentales, y en general en la sociedad.

La falta de transparencia ha generado, aunque no es la única causa, que la corrupción al interior de la Administración Pública Federal aumente; que las dependencias y entidades sean ineficientes y poco eficaces en su gestión; y que exista un ambiente de desconfianza de la sociedad hacia los órganos gubernamentales. Si bien es cierto que la transparencia no resolverá todos estos problemas de un día para otro ni en su totalidad, también es cierto que puede ser un factor determinante que genere un cambio organizacional orientado a resultados.

La disminución de la confianza y de la credibilidad por parte de la sociedad en el actuar gubernamental en la última década, causada por la poca o nula transparencia en su funcionamiento, así como en la implementación y ejecución de los recursos, es un problema al cual nos enfrentamos hoy en día. Por eso, es necesario determinar cuáles han sido los alcances y los resultados que la transparencia ha tenido en la gestión pública en los últimos años.

Si la adopción de la transparencia en la Administración Pública Federal está relacionada con la disminución de la corrupción, la creación de confianza institucional, la satisfacción de los ciudadanos en el actuar gubernamental y en el manejo de los recursos públicos, entendiendo que ésta genera mayor eficiencia y eficacia en las organizaciones al permitir que se relacionen más estrechamente con la sociedad, entonces ¿por qué no se incrementan los índices de confianza institucional, por qué no se tienen resultados tangibles que creen bienestar social

o por qué no disminuyen los índices de corrupción al interior de las dependencias y órganos de la Administración Pública Federal?

Mi hipótesis es que a pesar de los esfuerzos por adoptar a la transparencia en la administración pública, no existe un interés político verdadero para hacerla funcional y convertirla en un valor que rijan el actuar gubernamental, asimismo, considero que las dependencias y órganos gubernamentales no cuentan con los elementos necesarios para hacerla funcional.

Si bien es cierto que la transparencia y la rendición de cuentas tienen como uno de sus principales objetivos reducir la incertidumbre y la desconfianza existentes en la sociedad hacia las instituciones y entes gubernamentales, también es cierto que ese planteamiento no cumple cabalmente sus fines, pues actualmente los índices de confianza hacia las diversas instituciones del Estado mexicano se encuentran en niveles muy bajos, incluso mayores a los que existían anteriormente a la adopción e implementación formal de las mismas. Entonces, se busca determinar las fallas en esa implementación y verificar si dichas políticas son necesarias y coadyuvan al desarrollo democrático del país.

La implementación adecuada, eficiente y eficaz de la transparencia en la gestión pública, dentro de las dependencias de la administración pública, se constituye como un elemento que detona la capacidad de respuesta de la misma a las demandas de la sociedad, causando así un incremento sustancial de mejoras en los servicios que se prestan a la población, y por ende, la creación de mejores condiciones de vida y bienestar social.

Asimismo, la transparencia se posiciona como un elemento fundamental para la creación de confianza entre el gobierno y los ciudadanos, generando mayor capacidad de gobernabilidad y estabilidad social. Se puede pensar que creando las condiciones necesarias que generen confianza del ciudadano hacia la administración pública, y más genéricamente hablando, hacia el gobierno, los

ingresos monetarios gubernamentales incrementarán sustancialmente, siempre y cuando se manejen y gestionen de manera responsable, transparente y en beneficio del interés general.

Hoy en día se enarbola mucho el concepto de transparencia en el ámbito público, sin embargo, no es menester hablar de transparencia y decir que los gobiernos son transparentes únicamente porque han acatado los mandatos que las leyes en la materia establecen, va mucho más allá de eso. Se tiene que ver como un valor organizacional, como una filosofía y como una forma de vida, de lo contrario su implementación dentro de las organizaciones gubernamentales puede no ser adecuada.

El trabajo plantea los retos y los alcances que la transparencia tiene para su implementación en la Administración Pública Federal. Devela los problemas que se tienen para su inclusión, aplicación y funcionamiento adecuados. De igual manera, toma en consideración elementos como la burocracia, la racionalidad, la política, el marco legal y la teoría de la organización para dar un panorama más amplio de los retos que conlleva su implementación e inclusión efectiva. Es un trabajo que vislumbra la problemática que rodea a la transparencia en el ámbito público, que plantea críticamente reformas y cambios a realizar para su inclusión como un valor organizacional y que expresa críticas fundamentadas en torno al uso inadecuado del concepto para enarbolar la actuación gubernamental. En pocas palabras es un trabajo crítico sobre el tema de la transparencia en México.

Siendo objetivo y claro, es preciso mencionar que la transparencia no es un valor que adopten funcionalmente las dependencias de la administración pública, no es un elemento que cree un cambio significativo en las organizaciones gubernamentales y tampoco es un elemento que dé mayor certeza y acerque a los ciudadanos a conocer el funcionamiento interno de los órganos de la Administración Pública Federal, al menos hasta ahora. En este sentido, se requieren esfuerzos mayúsculos y reformas profundas que permitan la inclusión

de la transparencia como un valor organizacional y no simplemente formal. Se requiere de voluntad política y destreza administrativa para hacerla funcional.

Por estas razones, el trabajo tiene un enfoque organizacional, un enfoque que permite apreciar, vislumbrar y comprender desde el punto de vista administrativo los retos y los alcances que tiene la transparencia en su implementación.

I. CONCEPTUALIZACIÓN DE LA TRANSPARENCIA

En la actualidad se puede entender a la transparencia como un elemento fundamental y necesario para saber en dónde, cómo, y con qué fines se están gastando los recursos públicos provenientes del pago de impuestos; de igual manera, nos da la posibilidad de conocer abierta y pormenorizadamente los procesos gubernamentales que se llevan a cabo al interior de las dependencias y órganos de la administración pública (Federal, Estatal o Municipal) en el manejo de los recursos y en el funcionamiento administrativo y operacional de las mismas.

Así, la transparencia, por un lado, nos permite saber si los recursos gubernamentales se están gastando adecuadamente, con responsabilidad, eficiencia y eficacia, y por otro, nos abre la posibilidad a los ciudadanos de conocer cómo se manejan dichos recursos, en dónde se emplean y con qué fines.

La transparencia también propone reformas y cambios en la relación gobierno-ciudadano dirigida hacia la creación de una administración pública presidida por los principios de responsabilidad y eficiencia, y funcionalmente en base a resultados tangibles que permitan la creación de bienestar social.

1.1. Transparencia

Por tales razones, primeramente es fundamental decir lo que por transparencia se entiende. El significado, la definición y el concepto de transparencia se pueden entender de varias maneras según el contexto en el cual se esté utilizando. El *Diccionario de la Lengua Española* define el concepto de la siguiente manera:

“Transparencia: cualidad de transparente.” *Y a su vez transparente como* “1) Dicho de un cuerpo: a través del cual pueden verse los objetos claramente; 2) Dicho de un cuerpo: translúcido; 3) Que se deja adivinar o vislumbrar sin

declararse o manifestarse y; 4) Claro, evidente, que se comprende sin duda ni ambigüedad”.¹

Eduardo Guerrero Gutiérrez define el concepto desde tres puntos de vista: el primero como una cualidad de un objeto, el segundo como atributo de una persona y, por último, como atributo de un grupo de personas:

- 1) Decimos que un objeto es transparente cuando permite el paso de la luz y deja ver, a través de él, otros objetos que están a su alrededor.
- 2) Decimos que una persona es transparente cuando opinamos que se trata de alguien franco o abierto, que se muestra tal como es y que nada oculta.
- 3) Por último, decimos que un ente colectivo como un gobierno, una empresa privada o una asociación civil es transparente cuando hace pública, o entrega a cualquier persona interesada, información sobre su funcionamiento y procedimientos internos, sobre la administración de sus recursos humanos, materiales y financieros, sobre los criterios con que toma decisiones para gastar o ahorrar, sobre la calidad de los bienes y servicios que ofrece, sobre las actividades y el desempeño de sus directivos y empleados, etcétera.²

La transparencia quedará entendida esencialmente dentro de la esfera de lo colectivo como atributo de un grupo de personas; en el gobierno, en la administración pública y en la sociedad, esto para analizar los alcances que la misma tiene en los ámbitos mencionados.

¹ Real Academia Española, *Diccionario de la Lengua Española* [en línea], Madrid, 2001, 22ª edición, Dirección URL: <http://www.rae.es>, [consulta: 15 de octubre de 2012].

² Guerrero Gutiérrez, Eduardo, *Para entender la transparencia*, México, Nostra Ediciones, 2008, p. 11 y 12.

1.2. Estado, Gobierno y Administración Pública

Por otra parte, es también fundamental mencionar, en unas cuantas líneas, lo que por *Estado* se entiende, y quizás un poco más específico lo que por *Estado de Derecho* se entiende, ya que la transparencia se desarrolla esencialmente en lo que hemos denominado Estado de Derecho.

El estudio sobre el significado del concepto “*Estado*” es vasto, amplio, muy diverso y cambiante según el contexto histórico en el cual se utilice, y no siendo la parte medular de la presente tesis no ahondaré en el tema más que para otorgar una definición sobre lo que por éste se entiende. Así entonces, *Estado* significa:

“Una persona de cuyos actos una gran multitud, por pactos mutuos, realizados entre sí ha sido instituida por cada uno como autor, al objeto de que pueda utilizar la fortaleza y medios de todos, como lo juzgue oportuno, para asegurar la paz y la defensa común”.³

“Bodino afirma que el Estado es un conjunto de familias y sus posesiones comunes gobernadas por un poder de mando según la razón”.⁴

“Kant define al Estado, como la muchedumbre unida por las leyes jurídicas”.⁵

“San Agustín define al Estado siguiendo el trazo de la definición de Cicerón como la muchedumbre humana dotada de razón y unida por lo común de las cosas que aman”.⁶

Según Aurora Arnaiz una definición, más adecuada al contexto histórico, social y político en el que vivimos actualmente, el *Estado* es:

³ Hobbes, Thomas, *Leviatán o la materia, forma y poder de una república eclesiástica y civil*, México, Fondo de Cultura Económica, 2006, p. 141.

⁴ Arnaiz Amigo, Aurora, *Estructura del Estado*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1979, p. 13.

⁵ *Ídem*.

⁶ *Ídem*.

“(…) una agrupación política específica y territorial de un pueblo con supremo poder jurídico para establecer el bien común. O también: la asociación política soberana que dispone de un territorio propio con una organización específica y un supremo poder facultado para crear el derecho”.⁷

Finalmente, el *Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales* define al *Estado* de la siguiente manera:

“(…) el *Estado* es una organización social constituida en un territorio propio con fuerza para mantenerse en él e imponer dentro de él un poder supremo de ordenación y de imperio, poder ejercido por aquel elemento social que en cada momento asume la mayor fuerza política (...) es un grupo de individuos establecidos sobre un territorio determinado y sujetos a la autoridad de un mismo gobierno”.⁸

Así entonces, el *Estado*, desde una postura personal, se puede definir como la organización política y económica de la sociedad que tiene como principal fin el bienestar común, y que para la realización del mismo cuenta con el monopolio de la violencia física legítima. El *Estado de Derecho*, por consiguiente, se entenderá como aquel *Estado* que se rija y conduzca prioritariamente por sus normas jurídicas haciéndolas cumplir cabal y oportunamente:

“El *Estado de Derecho* es aquel en que los tres poderes del gobierno, interdependientes y coordinados, representan, conforme a la conocida frase de Lincoln, el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo. A este respecto dice Sánchez Viamonte: ‘Los tres poderes o ramas del gobierno - pertenecientes a un tronco común- nacen del pueblo en forma más o menos directa. Los tres actúan, pues, en su nombre, bajo el imperio de las normas constitucionales. El gobierno es la colaboración y concurrencia de los tres,

⁷ *Ibíd.*, p. 12.

⁸ Ossorio, Manuel, *Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales* [en línea], Guatemala, Datascan, 2012, Dirección URL: <http://es.scribd.com/doc/202240/Diccionario-de-Ciencias-Juridicas-Politicas-y-Sociales->, [consulta: 16 de octubre de 2012].

identificados a través de la norma jurídica, que fundamenta y caracteriza al *Estado de Derecho*".⁹

Siendo también un elemento importante del presente trabajo, es necesario dar una pequeña definición de lo que por gobierno se entiende:

"Hay una palabra inequívoca: gobierno; significa conducir, dirigir (...) gobierno es, entonces, dirigir, conducir el rumbo de la sociedad desde el centro de poder hegemónico del conjunto institucional del Estado, el régimen político".¹⁰

El gobierno, en este sentido, se entenderá como el ente que dirige y conduce a la sociedad. Éste, en el caso de nuestro país, y con el tipo de régimen que tenemos,¹¹ se divide en tres poderes: el Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial. Dentro del Poder Ejecutivo se podrá encontrar a la administración pública, encargada de materializar las decisiones que se toman en el mismo. La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece las bases de la organización de la misma, así se menciona en su artículo primero:

"Artículo 1o.- La presente Ley establece las bases de organización de la Administración Pública Federal, centralizada y paraestatal.

La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, integran la Administración Pública Centralizada.

Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales

⁹ *Ídem.*

¹⁰ Guerrero Orozco, Omar, "Gobierno", *Diccionario de Políticas y Administración Pública*, México, Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, Vol. II, Letras G-M, octubre de 1980, pp. 49-51.

¹¹ En México contamos con un tipo de régimen democrático.

de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos, componen la administración pública paraestatal”.¹²

Por otra parte, es importante entender la relación que la transparencia tiene con la administración pública para determinar cuáles son los alcances de la misma dentro de las organizaciones de carácter esencialmente gubernamental.

La palabra *administración* deriva del vocablo latín “*administratio* compuesto por *add* (a) y *ministrare* (servir, cuidar), y era empleado entre los romanos para referirse al acto o la función de prestar un servicio a otras personas. El centro de la palabra *administratio*, como se puede percibir, la ocupa el vocablo *ministrare* que deriva del sustantivo *minister* (el que sirve o ayuda); *minister*, a su vez deviene de *minis*, voz referida a lo menor, como contraste de *magis*, lo mayor. De este modo, el *minister* es un funcionario subordinado a la autoridad del *magister*, cuya tarea se circunscribe a la realización de funciones subalternas”.¹³ Así, administración pública quedará definida de la siguiente manera:

“La ciencia de la administración, así, es la ciencia de la administración pública, definiré pues la administración pública: es una potencia que arregla, corrige y mejora cuanto existe y da una dirección más conveniente a los seres organizados y a las cosas (...) es el gobierno de la comunidad en su acción ejecutiva directa de aplicación: pasiva como voluntad determinante, que es la ley, es activa como ejecución determinada. La ejecución de leyes de interés general, es su verdadera atribución”.¹⁴

¹² *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, Diario Oficial de la Federación, México, 29 de diciembre de 1976.

¹³ Guerrero Orozco, Omar, *Teoría administrativa de la ciencia política*, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, 1982, p. 15.

¹⁴ Guerrero Orozco, Omar, *Introducción a la administración pública*, México, Harla, 1985, p. 92.

1.3. Burocracia

Asimismo, otro de los elementos que me interesa resaltar es el de la burocracia, ya que ésta juega un papel estratégico para la consolidación de la transparencia como un valor organizacional en las dependencias de la Administración Pública Federal. En su sentido peyorativo, la burocracia en nuestro país significa lentitud, ineficiencia, corrupción, ineptitud, ineficacia y rigidez.

En su sentido etimológico burocracia “proviene del francés ‘*bureau*’, que significa escritorio y del griego *κρατος* (*Krátos*) que significa gobierno”.¹⁵ Por tanto, se puede entender a la burocracia como el conjunto de personas que “gobiernan” detrás del escritorio.

Weber entiende a la burocracia como un tipo de dominación de carácter racional y legal que cuenta con una estructura pura de dominación del cuadro administrativo:

“La administración burocrática es en general la más racional desde el punto de vista técnico-formal, hoy es además sencillamente inseparable de las necesidades de la administración de masas (personales o materiales) (...) la superioridad de la administración burocrática es éste: el saber profesional especializado, cuyo carácter imprescindible está condicionado por los caracteres de la técnica y economía modernas de la producción de bienes, siendo completamente indiferente que tal producción sea en la forma capitalista o en la socialista”.¹⁶

La burocracia es parte fundamental de una estructura de dominación pura legal de un cuadro administrativo; el funcionario típicamente burocrático debe tener su cargo como profesión. En la administración burocrática pura debe ejercerse una

¹⁵ Real Academia Española, *op. cit.*, [consulta: 24 de octubre de 2012].

¹⁶ Weber, Max, *Sociología del poder: los tipos de dominación*, Madrid, Alianza Editorial, 2007, p. 225.

dominación con las siguientes características: precisión, continuidad, disciplina, rigor y confianza, con el fin de alcanzar un óptimo resultado en su trabajo. Por tanto, la administración burocrática significa dominación gracias al saber y tiende a acrecentar su poder por medio del conocimiento.

1.4. Cambios en el Sistema Político Mexicano y su importancia para la transparencia

Dejando un poco de lado la parte meramente conceptual, es preciso hablar de los cambios políticos que han permitido la inclusión de la transparencia en la legislación mexicana.

El cambio del sistema político que se ha llevado a cabo en México desde finales los años setenta, provenientes de las crisis de aquellos años, tiene gran importancia para entender el desarrollo de las políticas de transparencia que se han implementado en las instituciones, en la Administración Pública Federal y en general en todos los órganos gubernamentales. El cambio se origina en el ámbito económico y se extiende rápidamente al político y administrativo, este cambio surge debido a las crisis económicas concurrentes de los años setenta, ochenta y posteriores.

La economía es una de las ciencias más importantes en el campo de las ciencias sociales: está definida como la ciencia que se ocupa de la administración de los recursos (escasos) en la sociedad humana, es decir, la administración de exigencias biológicas para conservar la propia vida. Así, el Gobierno mexicano manejaba, (durante el periodo denominado “el milagro mexicano”) la economía como medio de legitimación y de control sobre la sociedad.

En los años posteriores a la revolución se buscaba en el país la estabilidad, tanto política como económica, pues se recordará que en la década de los años treinta se llevaron a cabo grandes cambios como la expropiación petrolera y la

nacionalización de los ferrocarriles, éstas garantizaban la movilidad de mercancías a bajos costos.

Se siguió un modelo económico que permitiera desarrollar la industria interna y fomentar el crecimiento económico, con el fin de generar bienestar y estabilidad política “(...) a partir de los años cuarenta el objetivo gubernamental y de otros segmentos de la sociedad fue consolidar la industrialización del país (...) México siguió un modelo de desarrollo centrado en sí mismo, con el propósito de edificar un sector industrial fuerte que satisficiera las necesidades de su mercado interno”.¹⁷

Las políticas económicas llevadas a cabo en las décadas de los años cuarenta y cincuenta fueron favorables para el crecimiento y el desarrollo económico debido a la situación internacional y al contexto histórico que se vivía a causa de la Segunda Guerra Mundial.

El llamado “milagro mexicano” fue la consecuencia de la efectiva aplicación de las políticas macroeconómicas del gobierno para generar desarrollo y estabilidad política, económica y social. “La política económica de esos años puede caracterizarse como una de estímulo a la inversión, al gasto social y a la urbanización, con un control inflacionario y por tanto con un sostenimiento de un tipo de cambio fijo”.¹⁸ De esta manera, se mantuvo alto el crecimiento de la economía, el PIB era de 6% anual. Esto tuvo como resultado la permanencia del partido hegemónico en el poder durante muchos años.¹⁹

¹⁷ Cárdenas, Enrique, “Lecciones recientes sobre el desarrollo de la economía mexicana”, en Bancomex, *México, transición económica y comercio exterior*, México, Fondo de Cultura Económica, 1999, p. 63.

¹⁸ *Ibíd.*, p. 64.

¹⁹ Esto no quiere decir que el crecimiento económico fuera la única causa de que el PRI se mantuviera en el poder, es decir, que se legitimara por medio de éste, sino que sólo fue una de las variables que lo permitieron. La organización de la sociedad, en los años posteriores a la revolución, fue la que permitió que el PRI estuviera en el poder tantos años; el organizar a la sociedad en clases y sectores, controlados por medio de sus representantes sindicales, considero, es la principal causa de que el partido hegemónico estuviera en el poder por más de setenta años.

Los medios de control de la sociedad por parte del gobierno (me refiero a las organizaciones sindicales, de comercio, de industrias, entre otras), y la intervención ampliamente de éste en la vida económica del país generaron un amplio control político y económico, un control total del Ejecutivo (en relación a los otros dos poderes, el Legislativo y el Judicial) para decidir los asuntos políticos y económicos de la nación, generando así una gran centralización de las decisiones políticas, económicas, sociales y culturales. Pero ¿qué fue lo que sucedió a finales de la década de los años setenta y a principios de los ochenta que permitió que el modelo económico cambiara y tuviera repercusiones en la vida política nacional?

Algunas de las principales causas del cambio de modelo económico, y en general del sistema político del país, fueron los asuntos económicos internacionales.²⁰ La elevada inflación a finales de la década de los años setenta y esencialmente en los primeros años de la década de los ochenta, así como el creciente endeudamiento de México con organismos internacionales, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, fueron los ejes rectores y causantes de ese cambio.

Así, dejaron de ser eficientes las políticas económicas que se habían implementado en el pasado, se hacía necesario buscar un reordenamiento de la economía con una mínima intervención del gobierno. “Para 1982 el saldo de la deuda externa del país era de 80,000 millones de dólares que, después de la enorme devaluación del tipo de cambio, representaba 34% del PIB. El programa de estabilización siguió a un acuerdo con el Fondo Monetario internacional y tuvo un carácter básicamente ortodoxo: recorte del gasto público e incremento de los ingresos vía reducción de subsidios o incremento de impuestos”.²¹

²⁰ El alto crecimiento económico, en el llamado desarrollo estabilizador, fue generado esencialmente por el gasto del gobierno y los subsidios, lo cual implicaba un déficit fiscal o un endeudamiento interno o externo. El llevar a cabo una política fiscal expansiva, es decir, un gasto elevado por parte del gobierno para generar crecimiento, y sin que éste suceda, tiene como consecuencia inflación elevada.

²¹ Cárdenas, Enrique, *op. cit.*, p. 73.

El Fondo Monetario Internacional presionó al Gobierno mexicano para que redujera el gasto público y disminuyera los aranceles, con el propósito de que empresas extranjeras pudieran instalarse en el país; en un país con poco desarrollo tecnológico e industrialmente poco competitivo, incapaz de competir con empresas multinacionales.

Cabe recordar que es precisamente en la década de los años ochenta cuando México entra al *General Agreement on Tariffs and Trade (GATT)*,²² Acuerdo con el que se busca un cambio estructural de la economía. Se desmantela el aparato proteccionista estatal con la disminución de aranceles, la venta de empresas del gobierno y la liberalización financiera. Así, el control del gobierno sobre las clases y sectores organizados se reduce considerablemente.

“El régimen autoritario-corporativo mexicano (...) fue minado por una crisis del Estado nacional-popular, estrechamente ligado al régimen, y paulatinamente reemplazado por un régimen electoral abierto, que eventualmente dio lugar a la alternancia”.²³ De esta manera, se inicia un cambio político en el país como consecuencia de la mala situación económica, dando como resultado una participación ciudadana, por la vía electoral, para exigir sus demandas.

Desde esta perspectiva, las reformas en materia electoral llevadas a cabo en 1977 toman gran importancia para lograr la alternancia en el poder en el año 2000. Estas reformas (electoral, administrativa y económica) se realizaron por presión de los ciudadanos y los empresarios hacia el gobierno, así como por presiones internacionales de índole económica, lo cual se traduce en el creciente número de votos para los partidos de oposición.

²² Acuerdo General Sobre Tarifas y Aranceles.

²³ Bizberg, Ilán, “Estado, organizaciones corporativas y democracia”, en Alberto Aziz y Jorge Alonso, *Globalización, poderes y seguridad nacional*, México, CIESAS/Cámara de Diputados, Miguel Ángel Porrúa, 2000, p. 183.

Las reformas en materia electoral sin duda jugaron un papel de suma importancia para la transición del poder en México, tomando como eje rector, en primera instancia, la incorporación de partidos de oposición y la competencia de estos en la arena electoral, así como la creación y obtención gradual de autonomía de los órganos electorales frente a los partidos políticos y frente al Poder Ejecutivo.

Ahora bien, es importante mencionar que el cambio político, que se ha llevado a cabo en las últimas décadas, ha sido un cambio gradual, de un régimen autoritario a uno democrático, o al menos eso es lo que los partidos y los gobernantes quieren que pensemos; un cambio de un régimen, en donde el control se concentraba únicamente en el Poder Ejecutivo y en las facultades metaconstitucionales del presidente de la república, a uno en donde existe una división de poderes más equilibrado, en el que el Poder Legislativo y el Poder Judicial han tomado mayor importancia y han sido un mayor contrapeso para el Ejecutivo Federal.

Así, hablamos de una transición hacia la democracia, en donde se reconoce, como lo menciona Woldenberg, el inicio y la base de todo este cambio a las reformas en materia electoral del año 1977:

“(…) si tuviéramos que fechar el arranque del proceso, éste podría ubicarse en el año 1977 (…) es a partir de entonces que se configura ‘la estructura del cambio’, es decir, un proceso que se desarrolla en una misma dirección, democratizando las reglas y fortaleciendo a los partidos (…) la reforma electoral de 1977 fue la base sobre la cual se desarrollaría nuestro proceso de democratización”.²⁴

De esta manera, el gradual crecimiento de los partidos de oposición en el Congreso, debido a las reformas electorales, nos conduce hacia un cambio

²⁴ Woldenberg, José, “El cambio electoral. Casi 30 años”, en Attili, Antonella (coord.), *Treinta años de cambios políticos en México*, México, Miguel Ángel Porrúa-UAM Iztapalapa-Cámara de Diputados, 2006, p. 53.

político más en el país, me refiero a la descentralización política, e incluso económica, en México. Se hace énfasis en el ámbito local: “(...) las relaciones intergubernamentales se han transformado en las últimas décadas (...) buscado nuevos equilibrios entre niveles de gobierno y dando mayor espacio de acción y autonomía a los niveles locales. Esto en parte se da así debido a las necesidades que impone la nueva economía mundial, la cual requiere gobiernos más emprendedores y ágiles en la promoción del desarrollo”.²⁵

Se busca, con la descentralización de las decisiones emanadas de un solo poder y derogadas a los gobiernos locales, tener mayor capacidad de respuesta a las demandas ciudadanas. La capacidad de control del Estado sobre los ciudadanos, me refiero al corporativismo y al clientelismo, se ha transformado gradualmente junto con el cambio económico, teniendo como resultado el surgimiento de políticas públicas emanadas y dirigidas desde gobiernos locales.

El conjunto de cambios antes mencionados fueron fundamentales para que en el año 2000 se llevara a cabo la transición y alternancia en el poder. Esto no significa que las antiguas formas de control y prácticas políticas del gobierno para mantenerse en el poder fueran eliminadas por completo.

En la actualidad se puede observar que los problemas económicos, y la economía en general, son de suma importancia para llevar a cabo acciones en materia política. Transitar de un régimen autoritario a uno democrático, con un modelo económico en donde el gobierno no debe intervenir, ya que se considera que su intromisión genera crisis y endeudamiento, demuestra y deja en claro el desgaste del modelo económico proteccionista mexicano del siglo XX.

²⁵ Cabrero Mendoza, Enrique, “La reconstrucción del pacto federal”, en Aziz, Alberto; Alonso, Jorge (coord.), *El Estado Mexicano: Herencias y cambios*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2005, Tomo I, p. 227.

Sin embargo, hoy en día parece ser necesaria la intervención del gobierno para controlar y regular la actividad económica del país y así generar bienestar.²⁶ Menciono esto porque me parece que la intervención del gobierno en la economía se traduce como un control más efectivo de la política económica nacional, dando como resultado mayor bienestar y mayor capacidad de respuesta a las demandas de los ciudadanos.

Debido a la situación actual de la economía se podría hablar del regreso de un Estado proteccionista en donde éste tomará las riendas de la economía, traduciéndose como el engrosamiento del mismo, tal como sucedió en las décadas del llamado desarrollo estabilizador.

Las reformas en materia electoral que iniciaron en la década de los setenta fueron el resultado de la presión internacional y de las demandas de la sociedad. Antes de que se llevaran a cabo las reformas en materia electoral, en el país existía un régimen autoritario, un sistema de partido único, una subordinación del Poder Legislativo y Judicial hacia el Ejecutivo, un corporativismo y un clientelismo del partido único como medio de control de las clases sociales.

Desde este punto de vista, José Woldenberg menciona que existía un “(...) presidencialismo dotado de enormes facultades constitucionales y metaconstitucionales; partido hegemónico; subordinación de los poderes Legislativo y Judicial al Ejecutivo; federalismo formal; centralismo real; subordinación de organizaciones sociales, sindicales, empresariales al poder político; elecciones sin competencia; partidos de oposición testimoniales o gremiales; leyes electorales restrictivas”.²⁷

²⁶ Esto se puede pensar a raíz de la crisis financiera surgida en Estados Unidos en el año 2008 y provocada por el sector empresarial de aquél país. Se demostró que los mercados no se pueden regular solos, se requiere de la intervención gubernamental para evitar crisis de gran magnitud.

²⁷ Woldenberg, José, *op. cit.*, p. 47.

Todas estas circunstancias obstaculizan la transición de un régimen autoritario a uno democrático. Sin embargo, es pertinente hacerse la pregunta, ¿para qué queremos un régimen democrático? ¿Cuáles son las causas que nos llevan a pensar que una democracia es la mejor forma de régimen para el país? La transición de un régimen autoritario a uno democrático es muy difícil que se lleve a cabo en un país como el nuestro; si nos ponemos a pensar y revisar nuestra historia nos daremos cuenta fácilmente de que desde la época prehispánica en México, han funcionado regímenes esencialmente autoritarios, desde los aztecas y pasando por la época colonial, hasta la instauración de un sistema único de partido. Además, se sabe que en los periodos donde el país ha sido más próspero, en cuanto a crecimiento económico y estabilidad política se refiere, se han llevado a cabo políticas emanadas de gobiernos esencialmente autoritarios.

Sin embargo, hoy se pone como bastión y modelo a seguir a la democracia, misma que en un país como el nuestro no se ha podido consolidar. Democracia no significa solamente asistir a las urnas para legitimar a aquellas personas que ocupan cargos públicos cada tres o seis años, y que se dicen representar a la sociedad y sus intereses; democracia significa, en un sentido más amplio, cuentas claras y exigencia de la sociedad a las propuestas de los políticos, vigilar el buen manejo de los recursos públicos, exigir y enterarse de las acciones de éstos durante el periodo que ocupen el cargo, en pocas palabras: una sociedad participativa e informada de los asuntos políticos del país.

La transición hacia la democracia y un sistema de partidos plural²⁸ se inicia con la reforma electoral de 1977, en la que se fortalece y se beneficia a los partidos de oposición dándoles más espacios en el Congreso de la Unión y más posibilidades de aspirar al poder, primeramente en los gobiernos locales y municipales, y después en el ámbito federal. Se culmina con la llegada del Partido Acción Nacional a la presidencia de la república en el año 2000.

²⁸ La transición a la democracia fue una de las condiciones que le pusieron a México organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial para poder seguir teniendo acceso a préstamos internacionales y seguir siendo apoyados por los mismos.

En esta reforma se declara a los partidos políticos como entidades de interés público, se abre la puerta de la competencia electoral, se concreta la ampliación del Congreso de la Unión y por primera vez el gobierno asume la obligación de otorgar recursos para el sostenimiento de todos los partidos políticos. De esta manera, los partidos políticos de oposición por primera vez tienen la posibilidad de acceder a puestos políticos que anteriormente eran ocupados únicamente por integrantes del partido hegemónico.

Pero, debe tomarse en cuenta que el cambio electoral y sus reformas fueron llevadas a cabo por un debilitamiento en el sistema único de partido, es decir, del Partido Revolucionario Institucional (PRI). Llegó un momento en el que el PRI fue incapaz de representar todas las ideologías y el pluralismo de la sociedad, teniendo como resultado el creciente número de adeptos a los partidos de oposición. Así, se volvió esencial llevar a cabo reformas en materia electoral que permitieran a los votantes tener un mayor margen de decisión y oportunidad al elegir a sus representantes.

Por primera vez en México comienza a haber una competencia política por los cargos públicos en el gobierno, ésta se lleva a cabo en el terreno electoral, es decir, por el voto de los ciudadanos. El voto se ha convertido en la prioridad absoluta de los partidos políticos, éstos se han tenido que reformar en las últimas décadas para convertirse en instituciones capaces de captar dichos votos “(...) hay que destacar que los partidos políticos compiten por captar votos, recursos económicos, puestos gubernamentales, militantes y representación en el Congreso”.²⁹

No obstante, cabe destacar que el nuevo sistema de partidos, que ha surgido como resultado de las reformas electorales de las últimas décadas, y que se fortaleció con la autonomía del Instituto Federal Electoral (IFE), ha dado paso, no

²⁹ Reyes de Campillo, Juan, “Partidos y sistema de partidos en México” en Attili, Antonella (coord.), *Treinta años de cambios políticos en México*, México, Miguel Ángel Porrúa-UAM Iztapalapa-Cámara de Diputados, 2006, p. 70.

necesariamente a una democracia, sino a una partidocracia en la que los partidos políticos se encuentran totalmente desvinculados de las demandas ciudadanas, “Este término se refiere, en general, a la desvinculación relativa del conjunto de partidos políticos (o los más fuertes) respecto de la ciudadanía en general. Etimológicamente se refiere al “poder de los partidos” versus “el poder del pueblo”.³⁰

Considero que este término se refiere, en esencia, al creciente poder de los partidos y a la importancia de éstos a nivel nacional, sin que existan reglas claras que regulen su participación en los comicios electorales. Como lo menciona Crespo, es necesario, si queremos transitar hacia una verdadera democracia, que existan instituciones fuertes y autónomas capaces de representar el interés común, además de existir reglas claras que regulen las funciones de los partidos políticos, por eso menciona:

“(…) en tanto se nieguen a aprobar una Ley de Partidos que regule con más precisión y detalle la vida interna de los mismos, a partir de criterios inequívocamente democráticos y en función del interés colectivo (que presuntamente es presentado por los propios partidos), entonces esa faceta de partidocracia permanecerá”.³¹

Lo que se debe buscar en la actualidad es la regulación de las acciones de los partidos políticos para poder transitar hacia una verdadera vida democrática, no hacia una oligarquía como lo es actualmente.

Por otra parte, este nuevo orden electoral, surgido de las reformas en la materia, ha permitido que el país transite, aunque no del todo, de un centralismo a un federalismo real, en donde los partidos de oposición pueden tomar decisiones en los órdenes de gobierno estatal y municipal, y es precisamente en estos espacios

³⁰ Crespo, José Antonio, *Calidad de la democracia y partidos políticos en México*, en Casino, César; Covarrubias, Israel (coord.), *Por una democracia de calidad: México después de la transición*, México, Centro de Estudios de Política Comparada, 2007, p. 185.

³¹ *Ibíd.*, p. 198.

donde la ciudadanía exige resultados a dichos gobiernos, obligándolos a desarrollar capacidades innovadoras en sus propuestas y a imaginar estrategias de gestión pública local. Por eso, Enrique Cabrero menciona que “(...) los nuevos esquemas de gestión de programas y políticas locales basan su acción en la coparticipación con redes ciudadanas y organismos no gubernamentales (ONG) del espacio local, este tipo de mecanismos han generado esquemas de cogestión muy exitosos”.³²

Considero que este nuevo esquema de cogestión es, sin duda, una idea muy buena y novedosa para hacer que los ciudadanos participen en las decisiones que toma el gobierno, además es un medio de legitimación; y tan es así que desde el año 2001 se ha venido impulsando el premio *Gobierno y Gestión Local* con el cual se busca “la eficiencia en el uso de los programas sometidos al certamen; la eficacia en la resolución o atención a algún problema público local; la capacidad del programa por dar respuestas a demandas de la ciudadanía; la transparencia en el uso de los recursos; el grado de participación ciudadana en la orientación o hechura del programa (...)”³³

Desde esta perspectiva, la participación ciudadana se puede fortalecer a través de este tipo de propuestas que se impulsan desde sólo algunos años atrás. Se debe dar salida pronta, oportuna y eficaz a las demandas de los ciudadanos, así como alternativas de participación en las decisiones que toman los gobiernos de orden estatal y municipal.

Otro punto que considero muy importante para que los ciudadanos participen en las acciones y toma de decisiones de los gobiernos es, sin duda alguna, la información que se les da para que conozcan las acciones de los mismos. Aunque parezca una utopía, creo que se está en la posibilidad de generar y formar

³² Cabrero Mendoza, Enrique, *op. cit.*, p.243.

³³ Cabrero Mendoza, Enrique, *El premio gobierno y gestión local en México: un mecanismo de institucionalización de la innovación en gobiernos locales*, Lisboa, Portugal, VII Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la Administración Pública, 8-11 Oct. 2002, p. 6.

personas consientes de los problemas políticos del país, capaces de proponer y exigir soluciones eficaces a dichos problemas, coparticipando con el gobierno.

1.5. Democracia en México

La transparencia se ha desarrollado esencialmente en regímenes democráticos a lo largo y ancho del mundo, pues éstos tienen como base fundamental la igualdad, aunque no siempre posible, entre los miembros de la sociedad.

La democracia es un concepto que nace en la antigua Grecia, en Atenas, y que está compuesto por dos términos “*demos*” que significa pueblo y *kratía* que significa gobierno o autoridad, por lo tanto, “*gobierno del pueblo*”. La idea de democracia de la antigua Grecia planteaba pasar de la práctica del gobierno de los pocos a la de los muchos, es decir, abrir la posibilidad a que la mayoría, pues no todos participan en una democracia, pudiera participar e intervenir informadamente en los asuntos públicos, en el caso griego, de la *polis*.

Esta idea se encuentra fundamentada y argumentada en el principio de igualdad que debería existir entre los miembros de una determinada sociedad pero que, sin embargo, es imposible llegar a ésta. Los regímenes democráticos también se encuentran relacionados con lo que se ha denominado Estado de Derecho, que es aquel en donde el actuar, tanto de la sociedad como del gobierno, se encuentran regidos y contenidos por las leyes.

En este sentido, la democracia, que nace en la antigua Grecia y que se transforma, acopla e implementa a lo que en la actualidad denominamos Estado de Derecho se puede entender como el régimen que privilegia los derechos fundamentales de los individuos así como su participación en los asuntos públicos y de interés general.

De esta manera, el derecho de acceso a la información, como uno de los derechos fundamentales de todo ser humano y contenido en el artículo sexto de nuestra carta magna, se convierte en prioridad dentro los regímenes democráticos, o de aquellos que así pretenden serlo; por tal razón, se prioriza el tema de la transparencia en los mismos.

Por otra parte, la transparencia implica intrínsecamente la noción de “*no ocultamiento*” o ausencia de secretos, y por ende de un mayor flujo de información hacia la ciudadanía con el fin de acercarla cada vez más a las estructuras de gobierno y reducir la brecha y distancia entre ambos a través de la participación de ésta última en la esfera de lo público.

Este supuesto plantea una mayor igualdad entre los miembros de la sociedad; uno de sus múltiples derechos fundamentales, el acceso a la información, se vuelve necesario para poder participar en los asuntos de interés general. Por tal razón, la transparencia y el acceso a la información se encuentran y desarrollan esencialmente en regímenes de carácter democrático.

La democracia en México es relativamente nueva, se inicia su adopción e inclusión en el sistema político mexicano a finales de la década de los años setenta y en la década de los ochenta, durante el mandato del presidente José López Portillo y Miguel de la Madrid Hurtado. El periodo presidencial 1976-1982 se caracterizó por crisis económicas y una baja legitimidad.

Los problemas económicos heredados del sexenio de Luis Echeverría tuvieron repercusiones importantes para el de José López Portillo. El excesivo endeudamiento externo, la escasez de ahorro público y el creciente déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos fueron los principales problemas a enfrentar durante la década de los años setenta.³⁴

³⁴ Tello, Carlos, *Estado y desarrollo económico: México 1920-2006*, 2ª Edición, México, Facultad de Economía, UNAM, 2008, p. 471.

Las medidas tomadas para resolver estos problemas fueron las siguientes: primero, una estrategia de reconciliación entre la sociedad civil, el Estado y los empresarios, (esta estrategia planteaba la renuncia de la tradición revolucionaria con la que se había fundado el partido hegemónico del país, es decir, el Estado protector de obreros y campesinos, con el propósito de legitimar políticamente al gobierno); y segundo, una reforma política que planteaba un proceso de transformación democrático pasando de un esquema de partido único o hegemónico a uno pluripartidista.

A principios del sexenio de José López Portillo existía una crisis económica y política grave, ésta derivada de los problemas acontecidos en años anteriores. Desde el sexenio anterior la inflación y la devaluación fueron un problema constante para el gobierno; éstos tuvieron como algunas de sus múltiples consecuencias la crisis de legitimidad y confianza de la sociedad hacia el gobierno. Así, López Portillo se comprometió a resolver los problemas ocasionados por la misma. Propuso, por un lado, impulsar el crecimiento económico y, por el otro, incrementar la confianza y legitimidad del gobierno ante la sociedad; esto lo planteó a través de tres reformas: la política, la administrativa y la económica.

La reforma política consistió en una serie de reformas constitucionales que envió López Portillo al Congreso de la Unión en octubre de 1977 con el fin de dar mayor estabilidad política y económica, así como para renovar y vigorizar las instituciones del país:

“En 1977 podemos encontrar un punto esencial, acaso fundador, de la transición mexicana hacia la democracia (...) en ese año ocurrió un salto hacia la formación del moderno sistema de partidos, por primera vez las leyes y las instituciones del país se disponían a aceptar, recibir, conformar y fomentar una nueva realidad, explícitamente pluripartidista (...) La respuesta se consagró en tres cambios legales: 1) se declaró a los partidos políticos como entidades de ‘interés público’; 2) se abrió la puerta de la competencia

electoral a las fuerzas políticas más significativas de la izquierda mexicana (...) y; 3) se concretó una apertura inédita a la pluralidad política en el Congreso (...)”³⁵

La reforma política estuvo enfocada esencialmente en el cambio de modelo de partidos, es decir, pasar de uno hegemónico, a uno en donde existiera competencia (pluripartidista). Desde mi perspectiva, el inicio del cambio de tipo de régimen se comienza a gestar con dicha reforma. Ésta se concretó en la *Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales* (LOPPE) que aprobó el Congreso de la Unión en diciembre de 1977.

Por otra parte, la reforma administrativa planteó la creación de diversas leyes que permitieran reorganizar al Gobierno, con el fin de que éste pudiera cumplir eficiente y eficazmente sus responsabilidades frente a la sociedad, teniendo como objetivo final la creación de bienestar social:

“En 1977 se propusieron y fueron aprobadas por el Congreso de la Unión las leyes: Orgánica de la Administración Pública Federal; de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal; General de Deuda Pública y la orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda. Con estas leyes (...) se entró de lleno a reformar la administración pública: presupuesto programático, control del financiamiento interno y externo, y la vigilancia y evaluación del ejercicio del presupuesto, la contabilidad y el gasto público por parte de los poderes Ejecutivo y Legislativo”.³⁶

Finalmente, la reforma económica se cimentó y enfocó en contener la inflación e incrementar la producción de bienes y servicios en el país:

“(...) sobre la base de dos prioridades: la producción de alimentos y la expansión de la de energéticos, se dividió la política de desarrollo económico

³⁵ *Ibíd.*, p. 533.

³⁶ *Ibíd.*, p. 535.

y social en tres etapas. Dos años para restaurar la economía, otros dos para consolidarla y los últimos dos para crecer de manera acelerada”.³⁷

Así, con las reformas política, administrativa y económica se cimentaron las bases del cambio de tipo de régimen, pasando de uno de carácter autoritario unipartidista y poco transparente a uno “democrático” pluripartidista, y si bien no más transparente, sí con muchas más posibilidades de serlo.

Se plantearon estas reformas debido a que el Gobierno de José López Portillo se encontraba en una situación difícil para el país; algunos de los problemas más graves como el desprestigio, que había sido heredado de gobiernos anteriores, le pusieron grandes retos; por una parte, resolver el problema de la crisis económica; y por otra, dar legitimidad al régimen y terminar con la desestabilización política que había crecido desde el Gobierno de Gustavo Díaz Ordaz.

La crisis económica y de legitimidad que había venido creciendo desde el Gobierno de Luis Echeverría obligó a López Portillo a replantear la relación que se tenía con la sociedad civil y con el sector empresarial. Así, la alianza de estos sectores fue el fundamento central al inicio del sexenio para establecer una economía más fuerte y creciente.

El sector empresarial, por una parte, criticaba y descalificaba al gobierno por su intervención en los asuntos económicos (dicho sector ya había adquirido bastante poder económico y político), se sentía capaz de mantenerse sin el apoyo gubernamental; por otra, el gobierno tenía la necesidad de llevar a cabo reformas que permitieran cambiar el tipo de régimen político en el país para obtener mayor cohesión social, esto se buscó a través de una mayor gobernabilidad.

En los primeros años del sexenio de López Portillo, las reformas política, administrativa y económica tuvieron éxito y dieron lugar a un mejor control del

³⁷ *Ibíd.*, p. 541.

gobierno sobre la población y los diversos sectores del país; es decir, todo parecía indicar que funcionaba el sistema político y que se recuperaba la economía de manera favorable después de un largo periodo de crisis.

Sin embargo, surgió en esos mismos años, uno de los más grandes hallazgos que ha tenido nuestra nación; me refiero al descubrimiento de yacimientos petroleros en todo el territorio nacional. La economía del país se encontraba, aunque a la baja, en condiciones de crecimiento y estabilidad; el descubrimiento del petróleo se vio como la “solución” para salir del problema económico.³⁸

El descubrimiento de los pozos petroleros colocó a México entre uno de los países con mayor índice de producción; contaba, desde la perspectiva internacional, con mucho “oro negro”, el cual tenía el potencial de sacar del estancamiento económico a la nación. Así, el aparato productivo estatal se vio rebasado por la creciente economía nacional, con los ingresos obtenidos de la venta del petróleo la economía creció enormemente, fueron los años en que México se encontraba en su máxima “cúspide”, económicamente hablando, desde ya hacía algunos años; se tenía la confianza de que el país se estabilizaría económicamente.

No obstante, en ese momento no se tomó en consideración un factor fundamental que podría ser una amenaza, y que a la larga lo fue, para la estabilidad económica, es decir, depender económica y financieramente de los recursos provenientes de la venta del petróleo.

Ese error le costó mucho al Gobierno mexicano de aquellos años, ya que tuvo que aceptar las recomendaciones del Fondo Monetario Internacional (FMI) y del Banco

³⁸ El descubrimiento de los pozos petroleros en esos años tuvo como una de sus consecuencias la dependencia presupuestaria del gobierno hacia los recursos provenientes del crudo. Actualmente, el dinero, proveniente de los recursos petroleros, es una de las fuentes más importantes de ingresos para el gobierno, se tiene una dependencia presupuestal de dichos ingresos. Se ha vuelto indispensable plantear una reforma en materia fiscal que permita tener menor dependencia de los ingresos provenientes de la venta del petróleo. Es imprescindible ampliar la base tributaria en el país.

Mundial (BM) para salir de la crisis. Se plantearon reformas que tuvieron como finalidad la estabilidad económica y la eficiencia gubernamental. Para poder llevar a cabo dicho fin, se recomendó disminuir el gasto público, vender las empresas que no otorgaran rendimientos, las que no fueran rentables ni estratégicas para el desarrollo económico del país.

De igual manera, se recomendó implementar políticas de transparencia y rendición de cuentas que permitieran dar mayor legitimidad al gobierno, sin embargo, éstas se implementaron hasta finales de la década de los años noventa, con las denominadas reformas de segunda generación.

A finales de la década de los años setenta los recursos provenientes del petróleo permitieron adelantar el pago de la deuda externa y poder, una vez más, obtener líneas de crédito con los organismos internacionales, Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial, con el aval petrolero; para realizar búsquedas y exploración del petróleo se recurrió al endeudamiento con los organismos internacionales ya mencionados.

Las deudas obtenidas en el sexenio anterior, de Luis Echeverría, y las nuevas deudas adquiridas para la exploración y búsqueda de petróleo en el país, dieron lugar a que México se endeudara de una manera muy significativa; sin embargo, con el recién descubrimiento del crudo, el gobierno se confió y se creyó capaz de pagarlas. El gobierno manejó en esos años la economía del país, lo cual dejó en pocas condiciones de competencia al sector privado, éste tuvo que pactar con los intereses del gobierno.

En este periodo de auge, creció considerablemente el empleo y el salario de los trabajadores, sin embargo, no fue por mucho, sino solo durante el tiempo en que el petróleo mantuvo sus precios altos en el mercado internacional. Con la baja del costo del crudo, a casi cuatro dólares, la economía del país empezó a decaer considerablemente; el gobierno se había perfilado a seguir una economía basada

en el petróleo, pero sin tener previsto la baja en el precio internacional del mismo.

Los males del país no comenzaban aquí; con la caída internacional de los precios del petróleo y el incremento de los intereses de la deuda externa, que México había contraído unos cuantos años atrás, el país se encontró, en ese momento, en una grave crisis (1982).

En los últimos años del sexenio de López Portillo la crisis en México llegaba a su máxima cúspide, el gobierno había perdido ya la legitimidad por la que tanto había luchado al inicio del periodo presidencial. Con la crisis, se derrumbaron las promesas que se habían hecho al inicio del mismo. Uno de los errores en el sexenio fue el exceso de confianza que se tuvo en el petróleo como sostén de la economía, pues en dicha confianza no se contemplaba la caída del precio del petróleo en los mercados internacionales. Esta caída en los precios trajo con sí los males más graves del país: la inflación y la devaluación.

Sin duda alguna, esta es una de las crisis más graves que México ha sufrido a lo largo de toda su historia, podría decir que el error clave se sitúa en el mal manejo de los recursos con los que contaba el gobierno en dicha época, es decir, los grandes yacimientos de petróleo. Las riquezas provenientes del petróleo no fueron manejadas ni administradas con responsabilidad, transparencia y honestidad, sino al contrario, se despilfarraron y malgastaron.

En la actualidad nos encontramos en un escenario un tanto semejante al de aquel sexenio; después de treinta años, el petróleo se ha convertido en la base de la economía del país, y ahora que se está terminando nos debemos enfrentar a un grave problema: manejar los recursos, provenientes del petróleo, más eficiente y eficazmente, así como dejar la dependencia presupuestal que se tiene de éste. Es necesaria una reforma fiscal.

1.6. Democracia y transparencia

La democracia se ha convertido en parte esencial de la vida pública de nuestro país. El tema ha tomado gran importancia en los discursos políticos, y en general en la sociedad mexicana, ha sido adoptado. El régimen político mexicano se encuentra fundamentado en el texto constitucional, sin embargo, ¿qué tan inmersos nos encontramos como país en un régimen democrático? Y, ¿comprendemos la importancia y funcionalidad de la transparencia en este tipo de régimen? Yo creo que no, pero lo que sí creo es que ha habido muchos avances en materia de transparencia y rendición de cuentas.

La adopción de un régimen democrático implica una serie de cambios sociales, políticos, económicos, culturales y sin duda alguna organizacionales; éstos tienden a ser lentos y poco visibles a corto plazo, sin embargo, creo que es el camino correcto por el que la sociedad mexicana debe transitar; se hace muy difícil pensar que podamos retroceder, como sociedad, a un régimen autoritario.

Algunas de las implicaciones de vivir en un régimen democrático son, por un lado, las libertades y derechos que se nos otorgan como ciudadanos, y por otro, las obligaciones y responsabilidades sociales a las que nos hacemos acreedores. Para que podamos transitar a un régimen democrático es necesario que los miembros de la sociedad asumamos plenamente nuestros derechos y obligaciones, en la medida que lo hagamos se podrá consolidar dicho régimen.

En la actualidad se puede oír en la radio, en los medios de comunicación y a los políticos hablar de que existe una democracia en el país, pero cabe hacer la reflexión de para qué nos sirve dicha democracia, pues como sabemos nuestro país no cuenta aún con las bases necesarias para establecer un sistema democrático sólido. A lo largo de la historia de México han ocurrido hechos por los cuales se puede afirmar que no existe un sistema democrático consolidado todavía.

En la cuestión electoral, en cuanto a democracia se refiere, todavía nos falta mucho por avanzar. La democracia no abarca únicamente las cuestiones electorales, sino que va mucho más allá, abarca también la esfera de lo social, lo económico y hasta lo cultural: implica una forma de vida.

Una de las razones por las que en México no se ha consolidado una democracia efectiva y funcional es por el tipo de régimen autoritario formal con el que contamos. La democracia se puede implantar y consolidar si los empresarios y las clases obrera y campesina se mantienen unidos.

Así, una de las preguntas obligadas es ¿qué tipo de democracia queremos para México y con qué características? La implementación y adaptación del modelo económico tendría que ser benéfico para la población mexicana en su conjunto, no únicamente para unos cuantos. En este sentido se puede hacer la pregunta, tomando en cuenta las características políticas, sociales, económicas y culturales del país, ¿qué tipo de democracia se necesita en un país como México?

Retomo la idea de Dahl de implementar una democracia no solo de unos pocos, sino de las mayorías;³⁹ sin embargo, en las condiciones en las que nos encontramos, una participación demasiado baja, una población con poca escolaridad, esencialmente pobre y con un desinterés de los asuntos públicos nacionales, resulta difícil hablar de una democracia en donde se incluya a las mayorías. En este sentido resulta necesario repensar la idea de democracia en México.

Sin duda, una de las características de todo régimen, que se diga ser democrático, es que debe contar con un sistema político en el que se rindan cuentas y se transparenten las acciones gubernamentales tanto en el ámbito federal como en el local (dígase Estados y Municipios).

³⁹ Dahl, Robert A., *La democracia y sus críticos*, Barcelona, Paidós, 1992, pp. 15- 33.

1.7. El Consenso de Washington y sus repercusiones

Hacer menos “obeso” al Gobierno mexicano, disminuir el gasto público y hacer más eficiente y eficaz su accionar, fueron algunos de los puntos que establecía el Consenso de Washington. Este Consenso se puede entender como una serie de recomendaciones, por parte de Estados Unidos en materia de política económica, que los países latinoamericanos debían seguir para salir de las crisis por las que atravesaban durante las décadas de los años setenta y ochenta del siglo XX.

Estas recomendaciones estuvieron condicionadas por organismos internacionales financieros como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, si no se acataban los puntos establecidos en el Consenso estos organismos cesarían sus préstamos a los países latinoamericanos, por lo que la mayoría de éstos se vieron obligados a reformar sus sistemas políticos, abriéndose mayormente a la economía y competencia internacionales y adoptando modelos democráticos.

Los puntos principales que estableció el Consenso de Washington fueron:

- Asegurar la disciplina fiscal, con un déficit operativo de no más del 2% del PIB.
- Establecer prioridades de gasto público, es decir, eliminar todos los subsidios.
- Incrementar el ingreso fiscal, al ampliar la base gravable y moderar las tasas marginales.
- Liberalizar las tasas de interés.
- Establecer un régimen flexible de tipo de cambio.
- Liberalizar el comercio exterior.
- Liberalizar los flujos de inversión extranjera.
- Privatizar empresas paraestatales para conseguir mayor eficiencia.
- Desregular para promover la competencia.

- Garantizar los derechos de propiedad.⁴⁰

Todas estas medidas tuvieron un fin específico y común: abrir el mercado a las grandes empresas multinacionales y garantizar la estabilidad económica y los derechos de propiedad (de las empresas). Pero, ¿cuál es la relación de todo esto con la transparencia, la rendición de cuentas y la administración pública? La transparencia y la rendición de cuentas tienden a disminuir la ineficiencia administrativa en las dependencias gubernamentales así como hacerlas más eficientes y eficaces obligándolas a trabajar en base a resultados. Hacer más eficiente el quehacer gubernamental y obtener legitimidad y gobernabilidad fueron las soluciones que planteaba el Consenso.

Las políticas en materia de transparencia solo pueden entenderse dentro de regímenes democráticos. Este tipo de regímenes plantean como parte esencial la igualdad ante la ley, obtención de derechos y adquisición de obligaciones, y como lo mencioné en páginas anteriores, la transparencia se permeará dentro de las organizaciones gubernamentales en la medida en que la sociedad ejerza cada vez más sus derechos, en este caso el derecho de acceso a la información.

Las recomendaciones y sugerencias planteadas en el Consenso de Washington tuvieron como objetivo primordial abrir las economías latinoamericanas a las grandes empresas y al capital extranjero, esencialmente de Estados Unidos. Asimismo, se buscó otorgar estabilidad y seguridad que les diera garantía a las empresas de establecerse en dichos países. El Consenso de Washington fue hecho, desde mi perspectiva, para extender el poderío norteamericano en todo el continente más que para ayudar a los países latinoamericanos a salir de sus crisis económicas y políticas.

⁴⁰ Moreno Brid, Juan Carlos; Pérez Caldentey, Esteban; Ruiz Nápoles, Pablo, *El consenso de Washington: aciertos, yerros y omisiones*, México, Universidad Autónoma del Estado de México, 2004, p. 151.

Pero cabe destacar que las políticas que se adoptaron en recomendación al ya mencionado Consenso, abrieron la posibilidad de reformar la administración pública mexicana en varios tópicos, uno de ellos la transparencia. La presión de los organismos internacionales ha surtido efecto al interior del Gobierno mexicano, pues éste se ha visto en la necesidad de llevar a cabo reformas legislativas en varios temas a expensas de tener la posibilidad de acceso a préstamos de estos organismos internacionales.

1.8. Transparencia y rendición de cuentas

Existe una gran diferencia entre transparencia, rendición de cuentas y derecho de acceso a la información;⁴¹ estos conceptos se relacionan estrechamente pero no son iguales, cada uno tiene sus particularidades.

La transparencia se puede entender como la decisión unilateral, de las dependencias, instituciones, entes y en general de cualquier organización pública o privada de hacer público y de conocimiento de todo mundo su accionar y su funcionamiento; la rendición de cuentas puede comprenderse como un sistema que obliga a los funcionarios públicos y dependencias a reportar sus actos y los resultados de éstos; por su parte, el derecho de acceso a la información se puede concebir como uno de los derechos fundamentales de todo mexicano, enmarcado en el artículo sexto de nuestra ley suprema, que tiene como objetivo garantizar el libre acceso a los documentos y archivos que se encuentran en posesión de los entes gubernamentales, este supuesto únicamente se cumple cuando los ciudadanos requieren, solicitan o piden información que sea de su interés a las dependencias y órganos gubernamentales.

Así, estos conceptos tienen un fin en común: dar a conocer información a la sociedad sobre la gestión, funcionamiento y actuar de las dependencias

⁴¹ A menudo suelen confundirse estos tres conceptos.

gubernamentales y en general de cualquier organización que esté obligada por las leyes o que de forma voluntaria así lo decida. Sin embargo, los medios a través de los cuales lo hace cada una es muy diferente y distinta, y en ese medio radica su importancia.

En las últimas décadas la transparencia se ha vuelto un elemento fundamental para los gobiernos. La creación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental en 2002 y la injerencia del concepto como parte de uno de los ejes rectores del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 (PND) denominado “Democracia efectiva y política exterior responsable”, tienen como fin establecer las bases, repito, las bases, de lo que puede desarrollarse como una política de transparencia en los años venideros. Así se plantea en el PND en su eje 5.5:

“La rendición de cuentas y la transparencia son dos componentes esenciales en los que se fundamenta un gobierno democrático. Por medio de la rendición de cuentas, el gobierno explica a la sociedad sus acciones y acepta consecuentemente la responsabilidad de las mismas. La transparencia abre la información al escrutinio público para que aquellos interesados puedan revisarla, analizarla y, en su caso, utilizarla como mecanismo para sancionar. El gobierno democrático debe rendir cuentas para reportar o explicar sus acciones y debe transparentarse para mostrar su funcionamiento y someterse a la evaluación de los ciudadanos”.⁴²

Dar a conocer a los ciudadanos los procesos y procedimientos que se llevan a cabo en las dependencias y entes de la administración pública es uno de los supuestos que plantea la transparencia y la rendición de cuentas, sin embargo, es necesario poner en tela de juicio dicho supuesto, pues resulta engorroso, complicado y enredado poder acceder a la información que, por mandato de Ley,

⁴² *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012* [en línea], Presidencia de la República, México, 2007, Dirección URL: <http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/democracia-efectiva-y-politica-exterior-responsable/transparencia-y-rendicion-de-cuentas.html>, [consulta: 4 de septiembre de 2012].

debe estar a disposición de los ciudadanos en los sitios de internet de las dependencias, además, en muchos casos, la información puesta a disposición en los portales de internet se encuentra desactualizada.

Conocer cuáles son los alcances, los beneficios y los prejuicios provenientes de la implementación de una política de transparencia es uno de los grandes retos y desafíos que debemos enfrentar en la actualidad, ya que derivado de este conocimiento se podrá hacer funcional dicha política.

En las últimas décadas el tema de la transparencia ha ocupado uno de los lugares principales en los debates nacional e internacional, esto debido a que se ha constituido como un elemento central, y yo diría necesario, que da cohesión y legitimidad a los gobiernos democráticos y contribuye a que una democracia pueda ser funcional y no simplemente formal.

No obstante a los esfuerzos alcanzados, la transparencia y la rendición de cuentas aún se encuentran muy lejos de ser valores que se usen y lleven a cabo con cotidianidad dentro de las dependencias de la Administración Pública Federal. Se le ha dado el carácter formal y legal dentro de las estructuras gubernamentales,⁴³ no obstante, hoy en día es necesario que busquemos los mecanismos que permitan que éstas se establezcan de manera permanente como valores y que se practiquen cotidianamente en el quehacer gubernamental.

En este sentido, considero que se requiere de una segunda etapa⁴⁴ en la implementación de la transparencia en los entes gubernamentales para que no quede únicamente en el formalismo, escrita en leyes de carácter ostentoso o en buenos deseos; sino que se transite del formalismo a la *praxis*. De esta manera, se requiere tener un criterio amplio de los desafíos que involucra su

⁴³ Se inicia en 1977 con la reforma a la *Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales* (LOPPE), posteriormente con la publicación de la *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental* (Diario Oficial de la Federación, 11 de junio de 2002).

⁴⁴ La primera etapa está entendida como la inclusión del concepto en los preceptos legales.

implementación dentro de la Administración Pública Federal, así como los problemas que la misma conlleva; es necesario verla como un problema para poder determinar las posibles soluciones.

Por otra parte, la transparencia es un medio que tiene como uno de sus principales objetivos la creación e instauración de confianza de los ciudadanos hacia las dependencias gubernamentales con el fin de conocer las actividades, funciones y procesos que se llevan a cabo en su interior. No obstante, y como lo mencioné anteriormente, la implementación de la transparencia no ha tenido ni ha dado los resultados deseados en el corto y mediano plazos, pues los índices de confianza y de percepción ciudadana hacia las instituciones no se han incrementado en los últimos años.

De tal manera, es evidente que la aplicación e implementación de la transparencia y la rendición de cuentas en los entes gubernamentales, y específicamente en la Administración Pública Federal, no ha sido adecuada, eficiente o eficaz,⁴⁵ por tanto, es necesario determinar con base en investigaciones arduas y extensas cuáles son las causas del fracaso en la aplicación de la misma.

1.9. La transparencia como problema

La disminución de la confianza y de la credibilidad por parte de la sociedad en el actuar gubernamental en la última década causada por la poca o nula transparencia en su funcionamiento, así como en la implementación y ejecución de los recursos, ha incrementado los índices de corrupción y de ineficiencia e ineficacia al interior de las dependencias y entes de la administración pública. Es por eso necesario determinar, ¿cuál ha sido el alcance y los efectos de la transparencia en la gestión pública?

⁴⁵ Es importante mencionar que la transparencia no es el único elemento para crear confianza hacia las instituciones, dependencias y entes de la Administración Pública Federal, existen otros elementos que también crean confianza, por ejemplo, una administración pública cercana a la sociedad y que de resultados tangibles también crea ese vínculo de confianza.

Hoy en día, por ejemplo, en México existe una mala gestión de los recursos gubernamentales, tanto financieros como materiales dentro de la Administración Pública Federal; así lo demuestran, las cifras del subejercicio para el primer semestre del año 2010,⁴⁶ en donde el monto ascendió a 9,126.6 millones de pesos:⁴⁷

Cuadro 1

| SUBEJERCICIOS DEL GOBIERNO FEDERAL, ENERO-JUNIO DE 2010 (MILLONES DE PESOS) | | | |
|---|---------------------|----------------|-----------------------|
| Ramo | Subejercicio | | |
| | Enero-marzo | Abril-junio | Acumulado Enero-junio |
| Total | 1,920.0 | 7,206.6 | 9,126.6 |
| Comunicaciones y transportes | 987.0 | 2,134.5 | 3,121.5 |
| Educación Pública | 383.0 | 1,766.6 | 2,149.6 |
| Medio Ambiente y Recursos Naturales | 100.0 | 1,628.6 | 1,728.6 |
| Agricultura Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación | 0.0 | 1,103.3 | 1,103.3 |
| Desarrollo Social | 200.0 | 252.1 | 452.1 |
| Procuraduría General de la República | 100.0 | 252.1 | 352.1 |
| Hacienda y Crédito Público | 0.0 | 248.6 | 248.6 |
| Trabajo y Previsión Social | 0.0 | 162.6 | 162.6 |
| Salud | 150.0 | 0.0 | 150.0 |
| Gobernación | 0.0 | 142.1 | 142.1 |
| Economía | 0.0 | 101.5 | 101.5 |
| Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa | 0.0 | 15.2 | 15.2 |
| Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología | 0.0 | 8.1 | 8.1 |

Fuente: elaboración propia con datos del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, *Subejercicio presupuestal al segundo trimestre de 2010*, Cámara de Diputados.

Es inaceptable que en un país como México, en donde se requiere de un mayor y mejor gasto público, exista un subejercicio tan grande en áreas como lo son las

⁴⁶ El subejercicio se encuentra entendido como el gasto realizado en menor cantidad en relación con el presupuesto original. Las dependencias no gastan todo lo que se les asigna en un ejercicio fiscal.

⁴⁷ Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, *Subejercicio presupuestal al segundo trimestre de 2010* [en línea], México, Cámara de Diputados, 2010, Dirección URL: [http://www3.diputados.gob.mx/camara/001_diputados/006_centros_de_estudio/02_centro_de_estudios_de_finanzas_publicas_1/001_finanzas_publicas/03_presupuesto_y_gasto_publico/14_temas_de_administracion_publica/\(offset\)/12](http://www3.diputados.gob.mx/camara/001_diputados/006_centros_de_estudio/02_centro_de_estudios_de_finanzas_publicas_1/001_finanzas_publicas/03_presupuesto_y_gasto_publico/14_temas_de_administracion_publica/(offset)/12), [consulta: 6 de septiembre de 2012].

comunicaciones y los transportes, la educación, el desarrollo social, la salud, el medio ambiente y la agricultura (por mencionar los más importantes). La pregunta obligada en este caso sería, ¿cuáles son las razones por las que existe dicho subejercicio? Puede ser por la mala planeación y desarrollo de los procesos administrativos dentro de las dependencias o por el mal manejo de los recursos en su ejecución. Sea cual sea la respuesta sin duda alguna la transparencia puede ayudarnos a determinar cuáles son las causas del problema y detectar la razón por la que existe poca eficiencia en el manejo del gasto público.

La ya mencionada ineficiencia en el manejo de los recursos limita la capacidad de la administración pública frente a la sociedad para dar soluciones prontas y oportunas a problemas de interés general en temas como lo es la educación, la salud, el trabajo, la vivienda, la seguridad pública, entre otros. De esta manera, la transparencia tiene entre sus diversos fines la disminución de la corrupción, la maximización del gasto gubernamental y la creación de confianza para la sociedad en su actuar cotidiano, y por ende la maximización (no siempre suele ocurrir así) de los recursos con los que cuenta la administración pública.

Por otra parte, la recaudación de impuestos en México es poco eficiente debido al vacío legal que existe en las leyes en materia fiscal, mismas que permiten la evasión y la elusión tanto de personas físicas como morales, y por otra, la base tributaria mínima con la que cuenta el país. Según datos del Servicio de Administración Tributaria (SAT), la base de contribuyentes activos, al cierre del primer trimestre de 2011, alcanzó un total de 33 millones 104 mil; 21 millones 413 mil son asalariados, 11 millones 348 mil personas físicas y 1 millón 343 mil personas morales.⁴⁸ Sin embargo, si se toma en cuenta que la población económicamente activa asciende a 46 millones, 092 mil, 460 personas,⁴⁹ se tienen

⁴⁸ Servicio de Administración Tributaria, *Informe tributario y de gestión* [en línea], México, 2011, Dirección URL: http://www.sat.gob.mx/sitio_internet/transparencia/51_20648.html, [consulta: 7 de septiembre de 2012].

⁴⁹ Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), *Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, ENOE*, México, Consulta interactiva de datos, cubos, 2010, Dirección URL:

que alrededor de 12 millones de personas no contribuyen de manera periódica y permanente al fisco.

Gran cantidad de estas personas en edad de trabajar se encuentran laborando en el comercio informal, razón por la cual no tributan ni pagan impuestos (salvo los indirectos); el resto de los mexicanos aportamos al fisco la mayor parte de los recursos que el gobierno obtiene. De esta manera, los ingresos que el gobierno obtiene no provienen mayoritariamente de las contribuciones de los ciudadanos inscritos en el SAT (contribuciones que estamos obligados a hacer según el artículo 31 constitucional), sino de otras fuentes de financiamiento como la deuda, el petróleo, las remesas, el turismo, entre otras.

En este sentido, el funcionamiento eficiente y eficaz del gobierno y, de la administración pública, se ve acotado por los recursos financieros limitados con los que cuenta debido a la baja tributación existente en México. Por otra parte, la poca o nula confianza que los ciudadanos tienen del gobierno en el manejo de los recursos fiscales es una situación que agrava el problema de la recaudación fiscal. El 16% de los mexicanos piensa que cobrar más impuestos le permitiría al gobierno funcionar mejor; un 59% considera que el gobierno utiliza de forma incorrecta el dinero de los impuestos y el 80% piensa que si se redujera el gasto gubernamental no se tendría que incrementar el cobro de impuestos.⁵⁰

De esta manera, parece necesario y fundamental crear confianza del ciudadano hacia el gobierno en la aplicación de los recursos monetarios públicos y en su operación por parte de los servidores públicos (esto podría incrementar el pago de impuestos) a través de mecanismos como la transparencia y la rendición de cuentas.

<http://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/proyectos/bd/consulta.asp?p=17606&c=10819&s=est&cl=4#>, [consulta: 19 de septiembre de 2012].

⁵⁰ Elizondo Mayer-Serra, Carlos, "Impuestos, democracia y transparencia", en Auditoría Superior de la Federación, *Serie cultura de la rendición de cuentas*, México, Cámara de Diputados, julio de 2011, Tomo 2, p. 130.

Estos mecanismos tienen que tener como fin la eficiencia y eficacia en la gestión gubernamental, incluyendo el gasto de los recursos fiscales, para crear un ambiente de confianza entre los gobernantes y gobernados que permita el logro y la satisfacción de los fines y objetivos óptimos de la administración pública como lo son la dotación de servicios públicos como el agua, electricidad, educación, salud, seguridad social, etc., que permitan la creación de un mayor bienestar para la población e incrementen su calidad de vida.

En este sentido, transparentar las acciones que el gobierno y la administración pública realizan en cumplimiento de sus funciones y obligaciones se vuelve fundamental para la creación de confianza y reducción de la corrupción.

Es importante mencionar que el derecho de acceso a la información y la transparencia son conceptos diferentes pero que se relacionan fuertemente para garantizar que el gobierno realice sus actividades de la mejor manera posible, incorporando el principio de responsabilidad en su gestión y en la ejecución del gasto público.

La transparencia, en adición y complementando el concepto ya dado anteriormente, puede entenderse como el “(...) acto que consiste en abrir la información gubernamental al público, al escrutinio de la sociedad, no implica un acto de rendir cuentas a una persona en específico, sino la práctica democrática de colocar la información gubernamental en la vitrina pública, para que la gente pueda revisarla, analizarla y en su caso, usarla como mecanismo de sanción”.⁵¹

Por otra parte, el acceso a la información “(...) puede expresarse con el término responsabilidad, es decir, la obligación de responder por los actos, pues implica la

⁵¹ Gobierno del Estado de Chiapas, *Transparencia* [en línea], Portal de Obligaciones de Transparencia, México, 2011, Dirección URL: http://www.fpchiapas.gob.mx/transparencia/inicio/definicion_transparencia.php. [consulta: 19 de septiembre de 2012].

capacidad de garantizar que las autoridades del gobierno respondan por sus acciones”.⁵²

Desde el 2002 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto a través del cual se crea la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG) y la cual a su vez creó al Instituto Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental (IFAI) que después cambiaría su nombre en 2010 a Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, con el fin de garantizar que la transparencia sea uno de los principios rectores que rijan al Gobierno mexicano y a la Administración Pública Federal en su funcionamiento administrativo y desde luego en materia de gasto. Uno de los principales pilares de la transparencia, según enmarca la LFTAIPG, se encuentra enfocado en el ejercicio y ejecución de los recursos gubernamentales, siendo éste de suma importancia para mejorar y hacer más eficiente el uso de los mismos.

El transparentar los recursos que utiliza la administración pública, así como los actos y procesos que se llevan a cabo en el interior de ésta, no es una labor fácil, ya que se requiere fortalecer las estructuras gubernamentales con el fin de implantar y permear la cultura de la transparencia en las acciones que realiza el gobierno en su funcionamiento.

No obstante a los avances alcanzados por el esfuerzo de las instituciones encargadas de garantizar el derecho de acceso a la información y de incorporar a la transparencia como eje rector del funcionamiento gubernamental en la aplicación y ejercicio de los recursos gubernamentales, hoy en día en México nos encontramos lejos de alcanzar los niveles que han logrado países como Suecia o Canadá en la materia, la pregunta que debemos hacernos es, ¿por qué?

⁵² Romero Pablos, Paulina y Franco Sepúlveda, Alegría, *Rendición de cuentas. Indicador de la democracia* [en línea], México, Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas, 2011, Dirección URL: <http://www.indetec.gob.mx/cnh/Propuestas/165.pdf> [consulta: 23 de septiembre de 2011].

En este sentido, es evidente que todavía se tiene mucho camino por recorrer en transparencia, rendición de cuentas y acceso a la información en nuestro país, es necesario detenerse a reflexionar y pensar cuáles son las causas por las que no hemos podido lograr ese avance que pueda dar a México mayor eficiencia en la gestión de los recursos gubernamentales, específicamente financieros y en la gestión, todo esto desde una óptica meramente gubernamental.

La implementación adecuada, eficiente y eficaz de la transparencia en la gestión pública, dentro de las dependencias y entes de la administración pública se constituye como un elemento que detona la capacidad de respuesta de la misma a las demandas de la sociedad, causando así un incremento sustancial de mejoras en los servicios que presta la administración pública a los ciudadanos, y por ende, la creación de mejores condiciones de vida y bienestar social.

Como se mencionó con anterioridad, la transparencia se posiciona como un elemento fundamental para la creación de confianza entre el gobierno y los ciudadanos, generando mayor capacidad de gobernabilidad y estabilidad social, incluso se puede pensar que creando las condiciones necesarias que generen confianza del ciudadano hacia la misma administración pública y, más genéricamente hacia el gobierno, el incremento sustancial de los ingresos gubernamentales y de la base tributaria incrementará considerablemente, siempre y cuando las autoridades manejen de manera responsable y transparente los recursos públicos y la gestión de los mismos.

Así, el concepto surge y se desarrolla en gran medida a partir de las reformas al marco jurídico mexicano en 1977, la llamada reforma política, en la cual el sistema político mexicano cambia para tener como uno de sus principales objetivos la pluralidad de partidos políticos y crear un equilibrio entre los Poderes de la Unión.

La transparencia es sin duda un concepto que ha logrado incorporarse de manera exitosa en la legislación mexicana, tanto en la legislación federal como en las

estatales, sin embargo, los postulados que dan sustento y motivan, la cada vez más creciente transparencia dentro de los gobiernos, no se cumplen de manera puntual y adecuada. Las razones por las cuales no se llevan a cabo las premisas que plantea el concepto tienen como origen, en primer lugar, la manera en que se encuentran conformadas y organizadas las estructuras de gobierno y la propia administración pública, y en segundo lugar, la poca o nula importancia que los habitantes, ciudadanos y en general la sociedad le damos al tema.

II. MARCO LEGAL Y ÓRGANOS GARANTES EN MATERIA DE TRANSPARENCIA

En este apartado cabe resaltar y dejar en claro que las acciones y funciones que llevan a cabo las dependencias y órganos de la Administración Pública Federal siempre se encuentran en función de lo que las leyes federales les atribuyen expresamente; todo aquello que no esté descrito en las leyes no podrá ser realizado o llevado a cabo por las dependencias y órganos administrativos.

En materia de transparencia y rendición de cuentas también se sigue este principio; si la ley no lo mandata no se puede llevar a cabo; por tal razón, es necesario mencionar que uno de los impedimentos, desde mi punto de vista, para poder llevar a cabo una inclusión efectiva, permanente y que dé resultados en materia de transparencia es sin duda el aspecto legal.

Es por eso que se vuelve imprescindible llevar a cabo reformas en materia de transparencia que permitan no simplemente introducir el concepto en las normas y leyes que rigen a la Administración Pública Federal, sino que también permitan que las organizaciones la adopten como filosofía, como forma de vida y como valor organizacional. Así, considero al marco legal como uno de los elementos esenciales, principales y fundamentales para generar una política de transparencia efectiva.

Hoy en día, las reformas a las leyes en materia de transparencia y rendición de cuentas son sumamente significativas ya que de ellas depende el marco de acción de las dependencias de la Administración Pública Federal. Las reformas delimitan las medidas a tomar en las organizaciones gubernamentales y pueden hacer posible la adopción de la transparencia como un valor organizacional si así es la voluntad política de los partidos políticos en turno en el Congreso.

La creación de leyes en materia de transparencia y rendición de cuentas debe tener como fin hacer más estrecha la relación entre el gobierno y los ciudadanos; debe crear instituciones más fuertes y legítimas y una mayor participación ciudadana. Así, las leyes en la materia deben ir mucho más allá de simplemente establecer mecanismos procedimentales y sancionatorios; deben sentar las bases necesarias para cambiar la dinámica y el funcionamiento organizacional de las dependencias y órganos de la administración pública.

2.1. Aspecto legal de la transparencia

Las leyes de Acceso a la Información en el mundo datan del siglo XVIII. En el lejano 1776 nace en Suecia una de las primeras leyes relacionadas con la materia, fue impulsada por Anders Chydenius y fue denominada “*Ley para la Libertad de Prensa y del Derecho de Acceso a las Actas Públicas*”.⁵³ Esta ley tenía como uno de sus principales objetivos vigilar al gobierno en su actuar así como exhibir el accionar de los funcionarios públicos y denunciar y dejar en evidencia las prácticas corruptas que se llevaban a cabo en las instituciones gubernamentales:

“(…) el hecho de hacer obligatoriamente públicas todas las actas de los ‘tres estados’ acabó convirtiéndose en un veneno constante para la liquidación de las prácticas aristocráticas y feudales y fue un poderoso instrumento para asegurar los derechos de propiedad de los agricultores en el curso de la Storskijtesstadgan (reforma agraria)”.⁵⁴

Fue entonces que los suecos se dieron cuenta de los beneficios que traía la implementación de una ley relacionada con el acceso a la información, así la adoptaron y la hicieron parte, posteriormente, de la cultura administrativa del país. Fue el primer y único antecedente del que se tienen registro en el siglo XVIII; en

⁵³ Ackerman, John y Sandoval, Irma, *Leyes de Acceso a la Información en el Mundo*, Cuadernos de Transparencia, Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, México, 2010, p. 5.

⁵⁴ *Ibíd.*, p. 6.

los siglos posteriores se llevaron a cabo reformas en diferentes países del mundo para adaptar leyes relacionadas con el acceso a la información: en 1888 Colombia, en 1951 Finlandia, en 1966 Estados Unidos y en 1970 Dinamarca. En el caso de México se crea la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG) en el año 2002.⁵⁵

2.2. Libertad de expresión como derecho fundamental de todo ser humano

En el caso de nuestro país, las reformas que permitieron la creación, en el año 2002, de la LFTAIPG, provienen de la reforma política llevada a cabo en el año 1977, la llamada Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LOPPE), con la cual se reformó el artículo sexto constitucional, abriendo hasta ese entonces la posibilidad de crear una ley de esta naturaleza.

El artículo 6o constitucional quedó de la siguiente manera:

“Artículo 6o. La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley. El derecho a la información será garantizado por el Estado”.⁵⁶

“*El derecho de acceso a la información será garantizado por el Estado*” es la frase que permite que en los años posteriores se hagan reformas en la materia y se cree la LFTAIPG, pero el artículo constitucional reformado en 1977 no especificaba el cómo, ni los mecanismos a través de los cuales se iba a garantizar el derecho de acceso a la información.

⁵⁵ *Ibíd.*, p. 7.

⁵⁶ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Diario Oficial de la Federación, 5 de febrero de 1917.

Sin embargo, después de la reforma al artículo sexto de nuestra carta magna en 1977, no se llevaron a cabo cambios ni reformas que permitieran la adopción y el acatamiento que la constitución mandataba; será hasta finales de la década de los años noventa que se inicie un verdadero impulso para la creación de una Ley de Acceso a la Información.

Los derechos fundamentales como escribir, manifestarse, comunicarse, reunirse y expresarse están considerados hoy en día como derechos fundamentales de todo ser humano en la mayoría de los países del mundo; la lucha por la obtención de éstos proviene del ya lejano siglo XVIII, de la Revolución francesa, en donde se plasmaron en la *Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano*, algunos de los derechos fundamentales, esenciales y primordiales con los que todo ser humano debe contar. En el artículo 11° de la Declaración se menciona:

“La libre comunicación de los pensamientos y de las opiniones es uno de los derechos más preciados del hombre; todo ciudadano puede, por tanto, hablar, escribir e imprimir libremente, salvo la responsabilidad que el abuso de esta libertad produzca en los casos determinados por la ley”.⁵⁷

Así, se inicia un camino arduo y rocoso que tienen como fin garantizar la libertad de expresión de los ciudadanos, y es a partir de esta Declaración que muchos países inician reformas administrativas y políticas para garantizar el derecho ya mencionado. En el caso de nuestro país, se logra introducir en la carta magna de 1917, en el artículo sexto, la concepción de la libertad de expresión; no obstante, será hasta 1977 que se introduzca en la parte final del artículo mencionado la frase “*el derecho a la información será garantizado por el Estado*”.

No se puede menoscabar la frase antes mencionada ni el avance en materia legal que representa para la posterior creación de una ley que garantice el derecho de

⁵⁷ *Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano* [en línea], Francia, 1789, Aprobada por la Asamblea Nacional Francesa el 26 de agosto de 1789, Dirección URL: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/derhum/cont/30/pr/pr23.pdf>, [consulta: 13 de agosto de 2012].

acceso a la información en México. No obstante, debo ser claro y preciso; la reforma al artículo sexto constitucional de 1977 se quedó sin efecto por muchos años ya que no detallaba cuáles serían los mecanismos, los canales institucionales y los procedimientos a través de los que se materializaría el derecho de acceso a la información.

Tampoco a partir de la reforma de 1977 el Congreso de la Unión creó una ley que detallara el procedimiento que tuvieran que llevar a cabo los ciudadanos para obtener información en posesión de las diversas dependencias gubernamentales, ni tampoco el procedimiento que las obligara a transparentar sus actividades. Será hasta finales de los años noventa, y principalmente a inicios del siglo XXI, que se llevará a cabo un debate arduo para la creación de una ley que garantizara el derecho de acceso a la información.

Su antecedente data de una iniciativa de ley presentada en 1997 por las bancadas del Partido Acción Nacional (PAN), de la Revolución Democrática (PRD) y del Trabajo (PT) denominada *Ley Federal de Comunicación Social* la cual establecía que "(...) cualquier persona tenía derecho de acceso a los registros y documentos que forman parte de los expedientes o archivos administrativos en cualquier forma, siempre y cuando el asunto sobre el que versaran estuviera resuelto en la fecha de la solicitud y no hubiera sido clasificado como reservado o secreto".⁵⁸

Esta iniciativa abrió la posibilidad de crear una ley que reglamentara los procesos mediante los cuales los particulares pudieran acceder a los documentos en posesión de las dependencias y entes gubernamentales y, garantizar así el derecho de acceso a la información establecido en el artículo sexto constitucional. Asimismo, incluyó la posibilidad de establecer las obligaciones de transparencia mínimas con las que deberían contar los entes y dependencias de la

⁵⁸ Concha Cantú, Hugo; López-Ayllón, Sergio; Tacher Epelstein, Lucy (coord.), *Transparentar al Estado: la experiencia mexicana de acceso a la información*, México, UNAM, 2005, p. 4.

Administración Pública Federal. También las condiciones económicas y políticas del país fueron un factor determinante en la creación de una Ley de Acceso a la Información; las presiones de los organismos internacionales como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM), hacían necesaria la creación de una ley que regulara en la materia.

2.3. Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental

La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFAIPG) aprobada en el año 2002 en el Congreso de la Unión fue el resultado de los arduos debates e intercambio de puntos de vista e información por parte de expertos y académicos que contribuyeron a su creación. Y aunque la mencionada ley incorpora grandes avances en materia de transparencia y acceso a la información también tiene algunas limitantes. Empezaré primero con los alcances de la misma.

Se incorporan en la LFTAIPG algunos elementos que desde mi punto de vista son muy interesantes, así se menciona desde su primer artículo: “Tiene como finalidad proveer lo necesario para garantizar el acceso de toda persona a la información en posesión de los Poderes de la Unión, los órganos constitucionales autónomos o con autonomía legal, y cualquier otra entidad federal”.⁵⁹ Estos, considero, son los elementos más interesantes e innovadores de la Ley:

- Detalla de manera puntual lo que se entiende por información, documentos, información reservada, sujetos obligados, entre otros.

- Adopta el principio de máxima publicidad.

⁵⁹ *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*, México, Diario Oficial de la Federación, 11 de junio de 2002, artículo 1°.

- Simplifica el proceso que se tiene que llevar a cabo para solicitar información a las dependencias y órganos de la Administración Pública Federal, asimismo busca reducir los costos para que toda persona pueda acceder a la información.

- Crea al Instituto Federal y Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI), encargado de salvaguardar y vigilar que se cumplan los principios de transparencia y de acceso a la información contenidos en la misma Ley.

La Ley detalla pormenorizadamente cuál debe ser el procedimiento a seguir para solicitar información a las dependencias de la Administración Pública Federal, así como el procedimiento que debe seguirse en caso de que las dependencias no entreguen la información o incurran en prácticas contrarias a las establecidas en la Ley.

De igual manera, mandata que “(...) Todos los órganos del Estado deberán poner a disposición del público, de manera permanente, actualizada y en la mayor medida de lo posible en internet, un conjunto de información que permitirá que los ciudadanos tengan un conocimiento directo de las funciones, acciones, resultados, estructura y recursos de los órganos del Estado”.⁶⁰ Es evidente que dicho mandato se encuentra en función de dotar a los ciudadanos con los elementos necesarios para que puedan ejercer una crítica u opinión hacia el quehacer gubernamental; se entiende a dichos mandatos como obligaciones de transparencia.

En el año 2007 se lleva a cabo una reforma al artículo sexto constitucional con la finalidad de delinear y puntualizar las obligaciones que las entidades y los

⁶⁰ Concha Cantú, Hugo, *op. cit.*, p. 28.

órganos del Estado tienen en materia de transparencia y rendición de cuentas, se adiciona un segundo párrafo que a la letra dice:

“(…) Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación, los Estados y el Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases:

I. Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad.

II. La información que se refiere a la vida privada y los datos personales será protegida en los términos y con las excepciones que fijen las leyes.

III. Toda persona, sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales o a la rectificación de éstos.

IV. Se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos. Estos procedimientos se sustanciarán ante órganos u organismos especializados e imparciales, y con autonomía operativa, de gestión y de decisión.

V. Los sujetos obligados deberán preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados y publicarán a través de los medios electrónicos disponibles, la información completa y actualizada sobre sus indicadores de gestión y el ejercicio de los recursos públicos.

VI. Las leyes determinarán la manera en que los sujetos obligados deberán hacer pública la información relativa a los recursos públicos que entreguen a personas físicas o morales.

VII. La inobservancia a las disposiciones en materia de acceso a la información pública será sancionada en los términos que dispongan las leyes”.⁶¹

La reforma llevada a cabo en el año 2007 al artículo sexto constitucional define con mucha más claridad y precisión las obligaciones de transparencia y acceso a la información pública a las que se hacen acreedores los sujetos obligados, asimismo, determina que serán castigados y sancionados los sujetos obligados que incumplan lo establecido en el citado artículo. De igual manera se integra el principio de máxima publicidad para garantizar que las dependencias no oculten información o la clasifiquen como confidencial sin causa justificada.

Se puede observar que se ha generado un interés marcado por introducir en los preceptos legales a la transparencia y al acceso a la información, sin embargo, seguimos sin observar los resultados de las reformas que se plantean, integran e incorporan a la legislación mexicana.

También, en el segundo párrafo del artículo se observa que se integra a la Federación a los Estados y al Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, para regirse bajo los principios que establece la Ley en materia de transparencia y acceso a la información, los califica como sujetos obligados. Asimismo, y desde mi punto de vista muy importante, resalta que los sujetos obligados deberán preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados y publicarán sus indicadores de gestión así como el ejercicio de los recursos públicos.

Considero que la fracción V del párrafo segundo del artículo sexto constitucional es uno de los mandatos que puede, y repito y hago énfasis en puede, transformar la manera en que las organizaciones gubernamentales operan y funcionan, se observa claramente que dispone la preservación de los documentos y archivos;

⁶¹ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Diario Oficial de la Federación, 5 de febrero de 1917, última reforma 15 de octubre de 2012.

esto tiende a generar reformas en los manuales de organización y de procedimientos y en los reglamentos internos de las dependencias para acatar el mandato constitucional.

Una de las razones por las cuales las dependencias no publican y actualizan la información que la ley mandata es porque no cuentan con los mecanismos de organización, de archivación ni de personal calificado que les permitan llevar a cabo de manera oportuna sus obligaciones en materia de transparencia y de acceso a la información; por eso, la implementación y la adición de dichas reformas es un mecanismo que puede generar un cambio en la conducta organizacional de los individuos pertenecientes a las mismas.

En este sentido, y cumpliendo con lo establecido por la fracción antes mencionada, se crea en enero del presente año la *Ley Federal de Archivos*, que tienen como principal objetivo garantizar que los documentos y la información que producen y manejan las dependencias de la Administración Pública Federal sean organizados y conservados de manera adecuada. Así se menciona en el artículo 1 de la Ley:

“Artículo 1. El objeto de esta Ley es establecer las disposiciones que permitan la organización y conservación de los archivos en posesión de los Poderes de la Unión, los organismos constitucionales autónomos y los organismos con autonomía legal, así como establecer los mecanismos de coordinación y de concertación entre la Federación, las entidades federativas, el Distrito Federal y los municipios para la conservación del patrimonio documental de la Nación, así como para fomentar el resguardo, difusión y acceso de archivos privados de relevancia histórica, social, técnica, científica o cultural”.⁶²

⁶² *Ley Federal de Archivos*, México, Diario Oficial de la Federación, 23 de enero de 2012.

De esta manera se incluye como una obligación de las dependencias federales la organización y conservación de archivos, que son desde luego, de interés público; enhorabuena, es un logro en materia de transparencia y acceso a la información que puede dotar de mucho más certeza a los ciudadanos para garantizar el derecho fundamental enmarcado en el artículo sexto constitucional.

2.4. Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos

El Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI) fue creado por mandato de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG) en el año 2002 y su regulación y atribuciones se encuentran establecidas en su *Capítulo II*.

El IFAI es el órgano encargado de promover el derecho de acceso a la información, así se menciona en el artículo 33 de la Ley:

“Artículo 33. El Instituto Federal de Acceso a la Información Pública es un órgano de la Administración Pública Federal, con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión, encargado de promover y difundir el ejercicio del derecho de acceso a la información; resolver sobre la negativa a las solicitudes de acceso a la información y proteger los datos personales en poder de las dependencias y entidades”.

El IFAI, como uno de los órganos reguladores en materia de transparencia y acceso a la información, es un organismo “descentralizado, no sectorizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, con domicilio en la Ciudad de México y que cuenta con autonomía de operación presupuestal de decisión”.⁶³

Crear un instituto para la promoción y difusión del derecho de acceso a la información, para resolver las inconformidades de los particulares cuando las

⁶³ Concha Cantú, Hugo, *op. cit.*, p. 31.

dependencias les nieguen la información solicitada y para proteger los datos personales que se encuentran en posesión de la Administración Pública Federal, es, sin duda alguna, un gran avance que no se puede menospreciar, sin embargo, hay que poner en tela de juicio su actuar, pues el nombramiento de los cinco comisionados que presiden al Instituto, lo realiza el Ejecutivo Federal.

¿Qué se puede esperar de los juicios que emite el IFAI si la persona encargada de nombrar a los comisionados es directamente el presidente de la república? Desde mi perspectiva, no mucho. Creo que es un error darle dicha atribución al Ejecutivo Federal, los comisionados deberían ser nombrados por el Congreso de la Unión. Claro que se han argumentado las causas por las cuales el presidente de la república tiene en sus manos dicha atribución. Una de ellas es:

“(…) si el IFAI tuviera autonomía constitucional, sus resoluciones podrían ser impugnadas por las dependencias y entidades, al formar parte de una instancia constitucional distinta a la del Ejecutivo Federal, (…) al ser parte de la propia Administración Pública Federal, el hecho de que sus resoluciones sean definitivas para dependencias y entidades es una garantía de velocidad y bajo costo al acceso a la información pública gubernamental y protección de datos personales”⁶⁴.

Desde mi punto de vista, si el objetivo del IFAI fuera promover y difundir el derecho de acceso a la información y resolver con imparcialidad los juicios que emite en los recursos de revisión que promueven los particulares, se le hubiera dotado de autonomía constitucional o se hubiera reformado el artículo 89 constitucional para quitarle al presidente de la república la atribución de nombrar a los comisionados del Instituto. No se puede ser juez y parte a la vez.

Otro de los supuestos que plantean que no es necesario quitarle las facultades al presidente de la república de nombrar a los comisionados del IFAI es porque

⁶⁴ *Ibíd.*, p. 42.

pueden, y repito y hago énfasis en pueden, ser objetados por el Senado, sin embargo, esto no garantiza que el Senado lo haga, y cito textual el artículo 34 de la LFTAIPG:

“Artículo 34. El Instituto estará integrado por cinco comisionados, quienes serán nombrados por el Ejecutivo Federal. La Cámara de Senadores podrá objetar dichos nombramientos por mayoría, y cuando se encuentre en receso por la Comisión Permanente, con la misma votación. En todo caso, la instancia legislativa tendrá treinta días para resolver, vencido este plazo sin que se emita resolución al respecto, se entenderá como no objetado el nombramiento del Ejecutivo Federal.”

Es decir, el Senado cuenta con un plazo máximo de 30 días (no menciona si son días hábiles o naturales) para objetar el nombramiento de los comisionados del IFAI, si no lo hiciera se da por hecho que se encuentra de acuerdo con los nombramientos, es decir, se aplica el supuesto de la afirmativa ficta.

Considero que la manera de nombrar a los comisionados no es la adecuada para garantizar la imparcialidad y objetividad de los juicios que emita el Instituto; si es necesario que el IFAI sea parte de la Administración Pública Federal se debería de reformar la LFTAIPG y cambiar en su artículo 34 en la parte final la frase: *“la instancia legislativa tendrá treinta días para resolver, vencido este plazo sin que se emita resolución al respecto, se entenderá como no objetado el nombramiento del Ejecutivo Federal”* para que el Senado ratifique a los Comisionados, y en dado caso que no lo hiciera, se entendería como objetados dichos nombramientos, es decir, como negativa ficta.

Este es uno de los puntos que considero no le da credibilidad a las políticas de transparencia en la Administración Pública Federal, en lo que a la parte legal se refiere. Se requiere llevar a cabo reformas jurídicas que garanticen de mejor manera la posibilidad de introducción, la aplicación de la transparencia en los

entes gubernamentales así como su sanción en la medida en que se incumpla la ley.

Dotar de autonomía constitucional al IFAI deberá ser uno de los grandes temas en los próximos años sin duda alguna, y aunque considero que a los actores políticos y sus intereses concentrados en el Congreso de la Unión no les interesa hacer reformas en la materia, es necesario que como sociedad exijamos cada vez más para que se puedan llevar a cabo. Los intereses políticos se dejan ver en la negociación de las reformas que se puedan hacer a las leyes, y en ese sentido no se debe ser tan inocente para creer que a los gobiernos les interesa hacer transparente su actuar, no al menos en el corto o mediano plazo.

No obstante a los avances logrados en materia legal en los últimos años sobre transparencia y rendición de cuentas, aún falta mucho por realizar. Es necesario darle autonomía constitucional al IFAI y a la Auditoría Superior de la Federación para garantizar que cumplan cabalmente con sus funciones de manera imparcial y eficiente.

Actualmente, por ejemplo, los comisionados del IFAI son elegidos por el jefe del Ejecutivo Federal con ratificación del Senado, sin embargo, considero que es de suma importancia quitarle esa atribución al presidente de la república para que mínimamente se pueda garantizar que los juicios emitidos por el IFAI sean totalmente imparciales y puedan ser acatados por los sujetos obligados. Desde este punto de vista, considero que hay que darle mucho más autonomía al IFAI, es decir hacerlo totalmente independiente del Ejecutivo Federal.

Claro está que las reformas se tienen que plantear desde la esfera política, y mientras no se lleven a cabo las reformas pertinentes será más difícil tener un avance dentro de la Administración Pública Federal en cuanto a transparencia y rendición de cuentas se refiere.

Para poder realizar las reformas en transparencia y rendición de cuentas se requiere habilidad y destreza legislativa en el Congreso. Así entonces, y saliéndome un poco de contexto, algunas de las características que nos distinguen a los seres humanos de los demás seres vivos del planeta es el uso del habla; tal como lo dice Heidegger “el ser del hombre se funda en el habla, el cual acontece primero en el dialogo”.⁶⁵ Desde esta perspectiva, la hermenéutica toma importancia en el sentido que es el arte o técnica de interpretación entre los seres humanos, es decir, es la unión de los contrarios. Por lo tanto, se puede entender que el lenguaje es la expresión y exposición originaria en la que lo real se desoculta ocultándose; así la política toma gran importancia ya que su existencia radica en el arte de dialogar entre los contrarios para llegar a acuerdos.

En este sentido, es necesario que los integrantes del Congreso de la Unión, que son representantes populares, dialoguen para llegar a acuerdos y aprueben reformas en materia de transparencia y rendición de cuentas. No se puede dejar de lado que todos los miembros del Congreso, encargados de llevar a cabo dichas reformas, tienen intereses particulares que dificultan su aprobación, es un juego de intereses donde los ciudadanos tenemos un papel fundamental: exigir y presionar para su y aprobación.

2.5. Secretaría de la Función Pública

La Secretaría de la Función Pública (SFP) es una dependencia del Poder Ejecutivo Federal, parte de la Administración Pública Centralizada, que tiene como objetivo vigilar que los servidores públicos actúen y se manejen con total apego a las leyes en el ejercicio de sus funciones así como sancionar a todos aquellos que incumplan con las normas y leyes que los rigen.

⁶⁵ Heidegger, Martin, *Arte y Poesía*, México, Fondo de Cultura Económica, 1997, p. 133.

En la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se establecen las atribuciones de la SFP, en su artículo 37:

“**Artículo 37.-** A la Secretaría de la Función Pública corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

- I. Organizar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental; inspeccionar el ejercicio del gasto público federal y su congruencia con los presupuestos de egresos; coordinar, conjuntamente con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la evaluación que permita conocer los resultados de la aplicación de los recursos públicos federales, así como concertar con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y validar los indicadores de gestión, en los términos de las disposiciones aplicables;
- II. Expedir las normas que regulen los instrumentos y procedimientos de control de la Administración Pública Federal, para lo cual podrá requerir de las dependencias competentes, la expedición de normas complementarias para el ejercicio del control administrativo;
- III. Vigilar el cumplimiento de las normas de control y fiscalización así como asesorar y apoyar a los órganos de control interno de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal;
- IV. Establecer las bases generales para la realización de auditorías en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como realizar las auditorías que se requieran a las dependencias y entidades en sustitución o apoyo de sus propios órganos de control (...)⁶⁶

Esencialmente su funcionamiento se orienta a vigilar que los funcionarios públicos actúen con total apego a las leyes, y si no le hicieren de ese modo, emitir una sanción. Claro está que es un avance significativo para combatir las prácticas

⁶⁶ *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, México, Diario Oficial de la Federación, 29 de diciembre de 1976.

corruptas en la Administración Pública Federal, sin embargo, al igual que al IFAI se le debería dotar de más autonomía para que pueda sancionar y emitir juicios con total imparcialidad y apego a la ley.

La creación de los Órganos Internos de Control (OIC) en cada una de las dependencias y entes de la Administración Pública Federal son un mecanismo de control que tiene la SFP para vigilar el cabal cumplimiento de las responsabilidades a las que son acreedoras las dependencias.

El principal objetivo de la SFP es coordinar un gobierno honesto, transparente y eficiente que permita a los ciudadanos confiar plenamente en el actuar gubernamental en el mediano plazo. Aunque la misión y la visión de la dependencia sean claras, lo que no es muy claro son los mecanismos por medio de los cuales deben llevarse a cabo.

En el año 2009 se anunció la desaparición de la Secretaría de la Función Pública debido a la crisis financiera que tuvo origen en Estados Unidos y que afectó de manera significativa a México, sin embargo, no se llevó a cabo dicha extinción. Considero que los elementos que se tomaron en consideración, o debieron tomarse en cuenta, para anunciar la desaparición de ésta y otras dos Secretarías de Estado fueron la poca funcionalidad y los poco resultados que daban y siguen dando hasta este momento. Por tal razón se puede poner en tela de juicio el cumplimiento de las atribuciones de la SFP.

2.6. Auditoría Superior de la Federación

La Auditoría Superior de la Federación (ASF), es un órgano fiscalizador dependiente de la Cámara de Diputados que tiene como función esencial revisar la Cuenta Pública para conocer y verificar que la ejecución del gasto público se realice bajo los preceptos establecidos en las leyes competentes en la materia.

La ASF tiene atribuciones en todos los órganos y entes federales que ejecuten dinero público, es decir, puede auditar a dependencias y entes de la administración pública, a empresas paraestatales, al Poder Judicial, al Ejecutivo y al mismo Congreso de la Unión, a los órganos autónomos y a las empresas privadas que cuenten con financiamiento público. La ASF realiza la revisión de la Cuenta Pública anualmente, por tal razón se dificulta el castigo y las sanciones a las dependencias y organizaciones que incumplan con las leyes y las normas que las regulan en materia de gasto.⁶⁷

Entre las facultades conferidas a la ASF, sobresalen:

- Autonomía técnica y de gestión sobre organización interna, funcionamiento, resoluciones y manejo de sus recursos presupuestales.
- Efectuar revisiones a los tres Poderes de la Unión, a los órganos federales constitucionalmente autónomos y, en general, a todas las instituciones públicas que ejercen recursos federales, incluyendo a estados, municipios, e inclusive particulares.
- Fincar directamente responsabilidades resarcitorias y aplicar multas y sanciones.
- Carácter público de sus informes, una vez entregados a la Cámara de Diputados.
- Solicitar, en situaciones excepcionales, información a los Poderes y entes auditados, para rendir informes correspondientes.
- Establecer normas y procedimientos, métodos y sistemas de contabilidad y archivo de libros y documentos justificativos y comprobatorios del ingreso y gasto públicos.⁶⁸

Desde mi punto de vista, la revisión de la cuenta pública por parte de la ASF suele ser poco eficiente y eficaz para castigar a los servidores públicos que incumplan la

⁶⁷ Hasta agosto de 2012 apenas se cuenta con el informe de fiscalización de la cuenta pública del año 2010.

⁶⁸ *Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación*, México, Diario Oficial de la Federación, 29 de mayo de 2009.

ley, pues esta revisión se realiza anualmente. Si alguno de los funcionarios se hiciera acreedor de alguna sanción es realmente difícil que se le pueda castigar por las conductas irresponsables y no apegadas a la ley en las que incurriera.

Así, la ASF es un órgano que tiene las facultades necesarias para incrementar la eficiencia y eficacia en la ejecución del gasto público, sin embargo, las leyes que la regulan impiden que la revisión de la Cuenta Pública sea oportuna y eficiente, pues se realiza con un año de retraso.

Como lo he mencionado con anterioridad, para que una política de transparencia tenga éxito es necesario reestructurar la organización en la que se pretende implementar. Hacer un cambio organizacional es el verdadero reto para llevar a cabo políticas efectivas en materia de transparencia y rendición de cuentas.

Finalmente, en los meses recientes el presidente electo de México, Enrique Peña Nieto, ha enviado a la Cámara de Diputados por conducto del PRI una iniciativa que plantea reformas en materia de transparencia y rendición de cuentas, veremos en los próximos meses cuáles son los resultados de dichas reformas.

2.7. Ley General de Contabilidad Gubernamental

La Ley General de Contabilidad Gubernamental tiene como objetivo fundamental armonizar la información financiera de los entes públicos gubernamentales, Federales, Estatales y Municipales; así se menciona en su primer artículo:

“Artículo 1.- La presente Ley es de orden público y tiene como objeto establecer los criterios generales que regirán la contabilidad gubernamental y la emisión de información financiera de los entes públicos, con el fin de lograr su adecuada armonización.

La presente Ley es de observancia obligatoria para los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Federación, los estados y el Distrito Federal; los

ayuntamientos de los municipios; los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal; las entidades de la administración pública paraestatal, ya sean federales, estatales o municipales y los órganos autónomos federales y estatales”.⁶⁹

Aunado a los postulados de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFAIPG), la Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG) establece y describe de forma puntual quiénes son los sujetos obligados y cuáles son sus obligaciones en materia de transparencia. Transparentar y armonizar la información financiera sobre la aplicación de recursos públicos en los tres órdenes de gobierno son algunos de los objetivos fundamentales de la Ley.

La LGCG se crea a finales del año 2008 debido a la imperiosa necesidad de transparentar la contabilidad de los entes públicos en los tres órdenes de gobierno. Era necesario establecer mecanismos que dotaran de mayor certeza y confianza a los ciudadanos en la aplicación de los recursos públicos. Se crea, por conducto de la Ley, al Consejo Nacional de Armonización Contable que tiene por objeto la emisión de normas contables, así se describe en el artículo 6o de la Ley:

“Artículo 6.- El consejo es el órgano de coordinación para la armonización de la contabilidad gubernamental y tiene por objeto la emisión de las normas contables y lineamientos para la generación de información financiera que aplicarán los entes públicos.

Los miembros del consejo y del comité no recibirán remuneración alguna por su participación en los mismos”.

El consejo está integrado por el Secretario de Hacienda y Crédito Público, los subsecretarios de Egresos, Ingresos y de Hacienda y Crédito Público de

⁶⁹ *Ley General de Contabilidad Gubernamental*, México, Diario Oficial de la Federación, 31 de diciembre de 2008.

la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el Tesorero de la Federación, el titular de la unidad administrativa de la Secretaría de Hacienda responsable de la coordinación de las entidades federativas, un representante de la Secretaría de la Función Pública, cuatro gobernadores de las entidades federativas, dos representantes de los ayuntamientos de los municipios o de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal y un secretario técnico.

La Ley establece en su artículo noveno las facultades que tienen el consejo, entre las más importantes se encuentran:

“Artículo 9.- El consejo tendrá las facultades siguientes:

I. Emitir el marco conceptual, los postulados básicos, el plan de cuentas, los elementos mínimos que deben contener los manuales de contabilidad gubernamental, junto con los reclasificadores de catálogos de cuentas para el caso de los correspondientes al sector paraestatal; así como las normas contables y de emisión de información financiera, generales y específicas, que hayan sido formuladas y propuestas por el secretario técnico;

II. Emitir los requerimientos de información adicionales y los convertidores de las cuentas contables y complementarias, para la generación de información necesaria, en materia de finanzas públicas, para el sistema de cuentas nacionales y otros requerimientos de información de organismos internacionales de los que México es miembro.

III. Emitir lineamientos para el establecimiento de un sistema de costos;

(...)

VII. Emitir el marco metodológico para llevar a cabo la integración y análisis de los componentes de las finanzas públicas a partir de los registros contables y el proceso presupuestario, considerando los principales indicadores sobre la postura fiscal y los elementos de las clasificaciones de los ingresos y gastos;

X. Analizar y, en su caso, aprobar las disposiciones para el registro contable de los esquemas de deuda pública u otros pasivos que contraten u operen los entes públicos, y su calificación conforme a lo dispuesto en esta Ley;

XI. Determinar las características de los sistemas que se aplicarán de forma simplificada por los municipios con menos de veinticinco mil habitantes;

XIII. Determinar los plazos para que la Federación, las entidades federativas, los municipios adopten las decisiones que emita el consejo”.

Los objetivos que se persiguen con la creación de la LGCG son claros y precisos. Sin embargo, cuál es la posibilidad de que los municipios cumplan con lo establecido en la presente ley si no cuentan con los mecanismos, los recursos ni el personal adecuado que les permita efectuar las disposiciones que establece la misma.

En la fracción I del artículo noveno de la Ley se describe la obligación del Consejo Nacional de Armonización Contable para emitir el marco conceptual, el plan de cuentas y los manuales de contabilidad gubernamental, sin embargo, cabe hacer la reflexión: si los municipios (esencialmente) y en general las administraciones públicas cuentan con la capacidad de llevar a cabo un plan contable con los recursos materiales, financieros y humanos que tienen. Yo creo que no.

En este sentido, se requiere pensar en soluciones administrativas y organizacionales que permitan a los entes públicos cumplir cabalmente con las obligaciones establecidas en la Ley. Así, la Ley tiene como objetivo intrínseco la modificación de la dinámica organizacional de los sujetos obligados por la misma. Mientras no se cambie la racionalidad actual de las organizaciones gubernamentales será muy difícil que se cumplan plenamente los objetivos establecidos en la LGCG.

Sin duda alguna la creación de la Ley General de Contabilidad Gubernamental es un avance sin precedentes para la transparencia y la rendición de cuentas en México. Sin embargo, considero que muchos de los sujetos obligados por la Ley no cuentan plenamente con las capacidades operacionales, técnicas, materiales o financieras que les permitan cumplir con el mandato legal. Por tal razón, creo que la Ley no surtirá efectos positivos ni dará los resultados esperados en el corto o mediano plazos. Más que la creación de una ley de esta naturaleza es necesario cambiar la dinámica organizacional de los entes públicos para que adopten a la transparencia como un valor organizacional.

Recientemente, en el mes de octubre de 2012, se reformó la Ley General de Contabilidad Gubernamental esencialmente en dos cuestiones; la primera para que el Titular de la Auditoría Superior de la Federación pudiera ser invitado a las reuniones del Consejo Nacional de Armonización Contable; y segundo, para que se brinden apoyos financieros a los municipios con menos de 25 mil habitantes, esencialmente los de usos y costumbres, para que tengan la posibilidad de cumplir con las disposiciones que establece la Ley.

No obstante a todos estos avances, considero que todavía nos falta mucho por avanzar en el aspecto legal en cuanto a rendición de cuentas y transparencia se refiere. En México hemos sido muy ambiciosos en la creación de leyes (el marco jurídico mexicano es muy extenso) pero poco exitosos en la aplicación de las mismas. No sirve de mucho tener leyes ostentosas y muy bien escritas si en la práctica no se cumplen los objetivos que las mismas establecen.

III. RETOS Y ALCANCES DE LA TRANSPARENCIA EN LA GESTIÓN PÚBLICA

En la actualidad se habla mucho sobre la transparencia como si se tuviera muy en claro su significado, sus alcances y los retos que la misma conlleva. Desde mi punto de vista, es un concepto en boga en los últimos años pero que no se ha logrado entender del todo, no se logra introducir de manera importante y permanente para producir un cambio dentro de las dependencias gubernamentales ni en la sociedad en su conjunto, y esto tiene su razón, la sociedad mexicana en general no entendemos el significado, el alcance, los retos ni los beneficios, o en su caso los prejuicios que conlleva la transparencia.

Por tal razón, es imprescindible dimensionar y abordar el concepto desde sus diversos ángulos, entender para qué nos sirve y cómo es que tiene un impacto en nuestras vidas, en lo colectivo y en lo particular. Si no somos capaces, como sociedad, de entender los supuestos antes mencionados de manera amplia, difícilmente podremos adoptar a la transparencia como un valor, y en tanto no la podamos adoptar como valor será mucho más difícil su implementación en la esfera gubernamental.

La transparencia implica la apertura de información gubernamental para que los ciudadanos podamos emitir y formarnos una opinión de lo que los entes públicos realizan en su funcionamiento, no obstante, en un país con muy poca cultura sobre la vigilancia de lo que el gobierno, y en específico la Administración Pública Federal realiza, es muy difícil que se dé el supuesto que la transparencia plantea. Resulta fundamental entonces, que la sociedad obtenga, escrudiñe y analice la información para conocer la gestión gubernamental, así como los resultados o ineficiencias del mismo, sin dicho supuesto la transparencia puede no tener un sentido práctico dentro de las dependencias gubernamentales.

La poca cultura de indagación de la información en las dependencias y órganos de la Administración Pública Federal es notoria, se puede observar claramente en las estadísticas que pone a disposición el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI) en su página de internet; en los últimos ocho años (desde que el IFAI inicio sus operaciones) se han realizado, hasta el 2 de agosto de 2012, un total de 811, 791 solicitudes de información a las más de 250 dependencias de la Administración Pública Federal, esto quiere decir que el promedio anual de solicitudes de información es de 101, 473.⁷⁰ Desde mi punto de vista, muy pocas solicitudes para el total de población con la que cuenta al país; así, el promedio por persona de solicitudes de información anual considerando únicamente a la población mayor de 16 años (77, 556, 404)⁷¹ es de 0, 0104671.

También cabe destacar que año con año han ido en aumento las consultas de información, buena noticia sin duda. Sin embargo, buena parte de ellas se encuentran relacionadas únicamente con trámites o servicios que prestan algunas dependencias como el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) o el Servicio de Administración Tributaria y no necesariamente para conocer su gestión.

La siguiente gráfica ilustra la distribución de las consultas de información de diez dependencias de la Administración Pública Federal; si se hace una lectura febril de los datos,⁷² se puede deducir que estas consultas se encuentran en función de trámites o de corrección de datos personales y no en relación a un interés del funcionamiento gubernamental, lo cual puede dejar sin esencia a la transparencia,

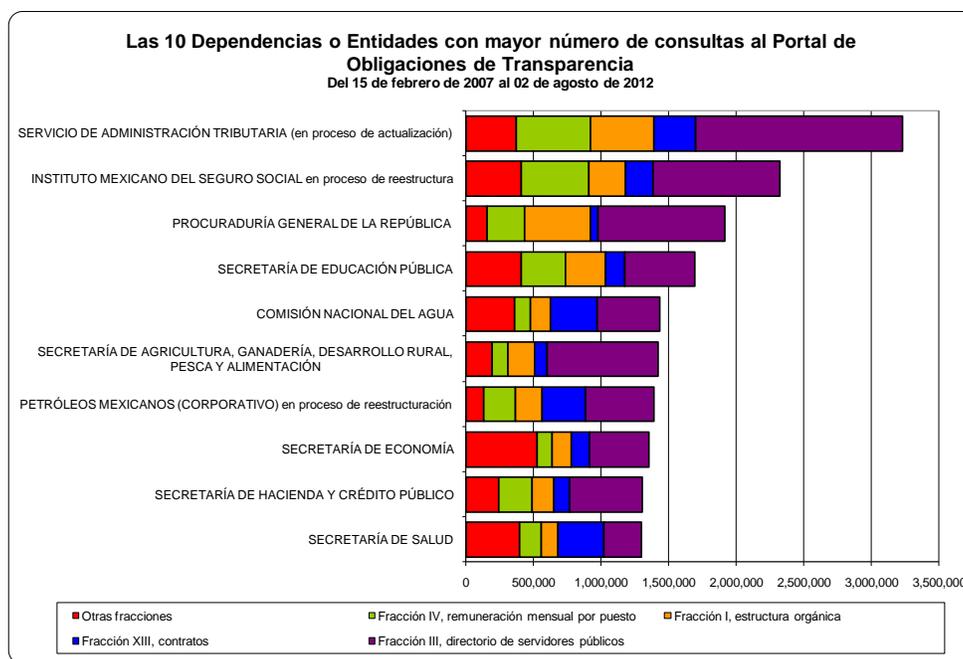
⁷⁰ Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI), *Estadísticas* [en línea], México, 2012, Dirección URL: <http://www.ifai.org.mx/Estadisticas/#estadisticas>, [consulta: 12 de agosto de 2012].

⁷¹ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Censo de Población y vivienda 2010* [en línea], México, Consulta interactiva de datos, 2010, Dirección URL: <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/ccpv/cpv2010/Default.aspx>, [consulta: 12 de agosto de 2012].

⁷² No se desglosan los datos por tipo de consulta, únicamente se da el dato general, por tal razón se pueden sacar las conclusiones mencionadas.

ya que dichas consultas y solicitudes de información no tienen como destino la indagación del quehacer de la administración pública ni la formación de una opinión crítica hacia las mismas, sino simplemente se reduce a tramites gubernamentales.

Gráfica 1



Fuente: IFAI, Estadísticas.

Se puede observar, en relación a las fracciones I, IV y XIII, referentes a estructura orgánica, remuneración mensual y contratos, respectivamente, que las solicitudes de información son muy bajas en dependencias como la Secretaría de Salud (SSA), de Economía (SE), de Crédito Público (SHCP), de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), en Petróleos Mexicanos (PEMEX) y en la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA). Esto deja en claro que las solicitudes de información no están relacionadas fundamentalmente con la gestión de las dependencias de Administración Pública Federal.

Las consultas de información al Portal de Obligaciones de Transparencia (POT) son alentadoras pues el número asciende a **60, 247, 948**:

Cuadro 2

| SOLICITUDES RECIBIDAS,* RESPUESTAS, CONSULTAS AL PORTAL DE OBLIGACIONES DE TRANSPARENCIA AL 2/08/12 | | | | | | | |
|--|------------------|-------------------|------------------|------------------|-------------------|-------------------|-------------------|
| Concepto | 2003-2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | TOTAL |
| Solicitudes de acceso y corrección de datos personales | 32,003 | 17,994 | 19,598 | 21,842 | 26,773 | 21,739 | 139,949 |
| Solicitudes de información pública | 234,889 | 87,256 | 97,999 | 100,296 | 96,520 | 54,882 | 671,842 |
| Total de solicitudes | 266,892 | 105,250 | 117,597 | 122,138 | 123,293 | 76,621 | 811,791 |
| Respuesta a solicitudes de acceso y corrección de datos personales | 27,669 | 14,784 | 16,186 | 17,802 | 21,965 | 17,648 | 116,054 |
| Respuesta a solicitudes de información pública | 208,803 | 76,636 | 84,336 | 89,340 | 86,749 | 48,195 | 594,059 |
| Total de respuestas | 236,472 | 91,420 | 100,522 | 107,142 | 108,714 | 65,843 | 710,113 |
| Total de solicitudes concluidas por falta de pago o de respuesta al requerimiento de información adicional | 22,992 | 11,680 | 15,725 | 14,461 | 15,956 | 9,177 | 89,991 |
| CONSULTAS AL PORTAL DE OBLIGACIONES DE TRANSPARENCIA** | 4,966,618 | 13,978,771 | 9,525,069 | 8,129,846 | 13,215,663 | 10,431,981 | 60,247,948 |
| * Solicitudes ingresadas por día calendario. | | | | | | | |
| ** En las fracciones I, V y XVII se considera una consulta al ingresar a la fracción, en las demás fracciones se registra como consulta hasta el momento en que se accede al detalle de los resultados encontrados en la búsqueda general. | | | | | | | |

Fuente: IFAI, *Estadísticas*.

En las consultas realizadas al POT no se especifica el tipo ni la clasificación de las mismas, pero lo que sí se especifica es que “En las fracciones I, V y XVII se considera una consulta al ingresar a la fracción, en las demás fracciones se registra como consulta hasta el momento en que se accede al detalle de los resultados encontrados en la búsqueda general”. Las fracciones antes mencionadas corresponden a la “Estructura Orgánica”, “Unidad de Enlace” e “Información Relevante” respectivamente, lo cual nos indica que las consultas se registran aunque el consultor no haya encontrado ni obtenido mínimamente la información de su interés, por tal razón se puede pensar que las consultas no se encuentran relacionadas esencialmente con la obtención de datos y de archivos que detallen el funcionamiento y la gestión de las dependencias.

Así, se vuelve fundamental la participación de la sociedad para llevar a cabo una política de transparencia efectiva dentro de la administración pública. El desinterés de la misma tiene como consecuencia que los órganos gubernamentales no la adapten y la implementen en su quehacer cotidiano, favoreciendo así a la corrupción y las prácticas poco transparentes de los servidores públicos. Rodolfo Vergara menciona:

“(…) La transparencia no es fácil, no es una ‘condición natural’ de las organizaciones gubernamentales (…) debe elaborarse, construirse, implementarse cuidadosamente, con una visión de largo plazo que asuma al mismo tiempo diferentes objetivos: legales reglamentarios, políticos, organizacionales, educativos, culturales, dentro y fuera de las instituciones del Estado”.⁷³

Desde este punto de vista, los esfuerzos en materia de transparencia que se han llevado a cabo en México en las últimas décadas son significativos pero no suficientes ni eficientes para que ésta pueda introducirse de manera permanente en la Administración Pública Federal; es necesario que no sea únicamente formal, es decir, dictada en leyes y reglamentos, sino que también tenga un carácter práctico, útil y tangible.

La parte que he evocado hasta este punto se refiere esencialmente al impacto que tiene el interés y la presión que genera la sociedad para la adaptación de la transparencia en el ámbito gubernamental, que por cierto no es muy alentador, pero en este punto puede parecer algo utópica la idea de la inclusión de la transparencia en la Administración Pública Federal por presiones provenientes desde el exterior, es decir, desde la sociedad. Dicho lo anterior, considero que los cambios, viéndolo desde una postura meramente organizacional, deben surgir primeramente dentro de las dependencias y entes públicos, se requiere una

⁷³ Vergara, Rodolfo, *La transparencia como problema*, México, Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, Cuadernos de Transparencia, octubre de 2010, p. 5.

adecuación de las mismas organizaciones para que pueda hacerse una inclusión efectiva de la transparencia.

3.1. Transparencia y confianza institucional

La confianza permite a los gobiernos tener un mayor margen de actuación frente a la ciudadanía en su quehacer cotidiano, con la ausencia de la misma se vuelve complejo y difícil ese accionar; Omar Guerrero lo definen como un problema de ingobernabilidad:

“Gobernabilidad significa, sencillamente, el conjunto de los mecanismos que aseguran un desempeño superior de la dirección y la autodirección de la sociedad; es decir, un Gobierno que no sólo ofrece orden y estabilidad, sino también calidad de servicio y bienestar social general. Ingobernabilidad, en contraste, es la incapacidad de producir bienestar debido a una mengua sensible de orden y estabilidad; dicho de otro modo, la ingobernabilidad no es el resultado indeseado de pérdida de calidad superior de Gobierno, sino de los fundamentos del Gobierno en sí”.⁷⁴

La obtención de confianza ciudadana por parte de las instituciones, y en general de los gobiernos, es uno de los más grandes anhelos de los mismos, pues con la obtención de ésta se vuelve menos complejo gobernar. Luhmann menciona que la confianza reduce la complejidad social y simplifica la vida por medio de la aceptación del riesgo: “cualquiera que simplemente rechace otorgar confianza restaura la complejidad original de las potencialidades de la situación y se carga él mismo con ella (...) sin embargo, el excedente de complejidad pone demasiadas exigencias al individuo y lo hace incapaz de la acción. Cualquiera que no confíe debe, por lo tanto volver a las estrategias funcionalmente equivalentes para la reducción de la complejidad”.⁷⁵

⁷⁴ Guerrero Orozco Omar, *Ingobernabilidad: disfunción y quebranto estructural*, Revista del CLAD Reforma y Democracia No. 3, Caracas, 1995, p. 1.

⁷⁵ Luhmann, Niklas, *Confianza*, México, Universidad Iberoamericana, 1996, p. 124.

Así, el margen de acción para gobernar depende en buena medida de la confianza que la sociedad otorgue a los gobiernos y a las administraciones públicas; no obstante, para poder obtener esa confianza es necesario llevar a cabo reformas de fondo al interior de las organizaciones gubernamentales que les permita actuar en base a resultados tangibles y en beneficio de la sociedad, así como rendir cuentas y transparentar su gestión.

Crear confianza en las instituciones y órganos de la Administración Pública Federal es uno de los supuestos que se pretenden alcanzar con la transparencia y la rendición de cuentas. Éstas son mecanismos a través de los cuales los ciudadanos podemos acceder a la información que se produce y se maneja en la administración pública, ya sean documentos impresos, electrónicos, audios, libros, videos, circulares, oficios y demás medios. No obstante a los esfuerzos que se han llevado a cabo para implementar la transparencia, y desde mi particular punto de vista todavía sin resultados importantes, no se ha podido crear un vínculo de confianza estrecho entre la sociedad y la Administración Pública Federal.

Los índices de percepción y confianza hacia las instituciones es muy baja, prácticamente todas se encuentran reprobadas; las instituciones con mayor confianza son las universidades, la iglesia y el ejército.⁷⁶ He aquí una tabla con información de Consulta Mitofsky sobre la percepción de confianza por parte de la sociedad mexicana hacia las instituciones públicas, los datos fueron tomados a nivel nacional:⁷⁷

⁷⁶ Benítez Manaut, *et al.*, *Encuesta de ciudadanía, democracia y narcoviencia* [en línea], México, Consulta Mitofsky, septiembre de 2011, Dirección URL: <http://consulta.mx/web/images/otroestudiospdf/Encuesta%20de%20ciudadania,%20democracia%20y%20narcoviencia%202011.pdf>, [consulta: 19 de agosto de 2012].

⁷⁷ Los datos fueron tomados de consulta Mitofsky ya que no existen gran número de consultoras que hagan encuestas referidas y relacionadas a la percepción ciudadana y confianza institucional. La Cámara de Diputados realizaba un informe sobre el tema, no obstante desde 2007 dejó de elaborarlo.

Cuadro 3

| CONFIANZA INSTITUCIONAL | | | | | | |
|--------------------------------|----------------------------|--------------------------|-----------------------|--------------------------|------------------------|----------------|
| No. | Institución | Nada de confianza | Poca confianza | Algo de confianza | Mucha confianza | No sabe |
| 1 | Universidades | 3% | 14% | 38% | 43% | 2% |
| 2 | Iglesia | 7% | 16% | 36% | 40% | 1% |
| 3 | Ejército | 5% | 18% | 45% | 32% | 0% |
| 4 | Presidente de la República | 13% | 29% | 41% | 17% | 0% |
| 5 | SCJN | 22% | 38% | 31% | 6% | 3% |
| 6 | Policías locales | 24% | 39% | 30% | 6% | 1% |
| 7 | Diputados Federales | 26% | 42% | 26% | 4% | 2% |
| 8 | Partidos Políticos | 27% | 39% | 29% | 4% | 1% |

Fuente: Elaboración propia con datos de Consulta Mitofsky.

Los números aquí presentados nos dan una idea del acercamiento y la confianza que la sociedad tiene hacia algunas instituciones. En el caso de las universidades, la iglesia y el ejército se puede ver claramente que son las instituciones que más confianza generan a la sociedad mexicana, mientras que por el contrario, las policías, los partidos políticos y los diputados federales son los que menos generan esa confianza.

También se puede observar que el vínculo o el acercamiento con las instituciones públicas y gubernamentales, a nivel federal, es muy poca y muy pobre; por ejemplo, en el caso del titular del Ejecutivo Federal se observa que cuenta con 58% de confianza ciudadana si se suman los porcentajes de “algo” y “mucha” confianza, es decir, apenas si la mitad de la población confía en la figura presidencial (como institución).

Desde mi punto de vista, el 58% representa muy poca confianza para una figura de tal magnitud, hay que tomar en cuenta que se está hablando del Jefe del Ejecutivo Federal, Jefe de las Fuerzas Armadas y Jefe de la Administración Pública Federal; en este sentido, se requiere crear un vínculo más estrecho con la sociedad, dar respuesta oportuna a los problemas y demandas sociales. Así, la

transparencia debe jugar un papel muy importante dotando de certeza y confianza a las instituciones gubernamentales y a la Administración Pública Federal; el reto es la implementación de la misma dentro de dichas organizaciones.

3.2. Corrupción: elemento de desconfianza en la gestión pública

La transparencia es un elemento que da certeza, o así debería hacerlo, a los ciudadanos para saber en dónde, cómo y con qué fin se está gastando el dinero público proveniente del pago de impuestos. No es suficiente vigilar de manera minuciosa cómo, en dónde y para qué se están gastando dichos recursos, sino también crear los mecanismos y las condiciones necesarias que permitan que la transparencia se permee en la sociedad y se pueda incorporar y utilizar como práctica cotidiana tanto en la Administración Pública Federal como en la misma sociedad.

Un elemento que permite tener un panorama más amplio sobre el tema de la transparencia, su relación con el gasto público gubernamental y el funcionamiento en la gestión pública, es sin duda alguna la corrupción. Ésta se encuentra íntimamente relacionada con la transparencia y el gasto público.

La corrupción es una práctica presente hoy en día en muchas esferas de la vida pública del país, claro está que los procesos administrativos y las actividades que la Administración Pública Federal lleva a cabo en su funcionamiento y operación no quedan excluidos de la misma. La corrupción en México ha tenido importantes incrementos en la última década. Los mexicanos nos hemos vuelto mayormente tolerantes a ésta, así lo demuestra el *Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno* (INCBG).

Este índice utiliza una escala que va de 0 a 100: a menor valor, menor corrupción, de tal suerte que de 2003 a 2010 pasamos de un índice nacional de 8.5 a 10.3 respectivamente, siendo el Distrito Federal la entidad con el mayor índice de

corrupción y Baja California Sur con el menor;⁷⁸ a nivel internacional ocupamos según datos de *Transparencia Internacional* (TI) el lugar 100 de un total de 183 países, de una escala que va de 1 a 183, en donde 1 es el menos corrupto y el 183 el más corrupto; asimismo TI asigna a México una calificación de 3.1 en una escala que va de 0 a 10, en donde 10 es el menos corrupto y el que se acerca más a cero es el más corrupto.⁷⁹ Por tanto, contrariamente a los principios que le dan sentido a la transparencia,⁸⁰ la corrupción es un ejemplo claro de que la misma no ha tenido los resultados deseados ni esperados en su implementación.

Así, la eficiencia en la ejecución del gasto y en la gestión gubernamental es un detonante del desarrollo y crecimiento económico para México, de creación de confianza por parte de los ciudadanos hacia la administración pública y de disminución de la corrupción. De igual manera, el transparentar adecuada y oportunamente las funciones gubernamentales, a la larga, puede detonar las capacidades de acción de los gobiernos que les permitan generar mayores niveles de bienestar social.

Es importante mencionar que todas las funciones que lleva a cabo la administración pública son financiadas con el dinero proveniente de la sociedad a través de los impuestos que pagamos todos y cada uno de los individuos pertenecientes a la misma, y es esencialmente en este sentido que como sociedad tenemos el derecho constitucional de obtener acceso a la información en materia de gasto, funcionamiento y operación de las acciones gubernamentales, asimismo, las dependencias tienen la obligación de transparentar sus procesos administrativos y de ejecución del gasto público.

⁷⁸ Transparencia Mexicana, *Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno 2010* [en línea], México, 2010, Dirección URL: http://www.transparenciamexicana.org.mx/documentos/INCBG/2010/2_INCBG_2010_Ranking_por_Entidad_Federativa.pdf, [consulta: 24 de mayo de 2012].

⁷⁹ Transparency International, *Corruption Perceptions Index (2011)* [en línea], Corruption by country, México, Dirección URL: <http://www.transparency.org/country#MEX>, [consulta: 29 de octubre de 2012].

⁸⁰ Los principios que le dan sentido a la transparencia están entendidos como: la eficiencia, eficacia, disminución de la corrupción, maximización de los recursos gubernamentales, etc.

Analizar la situación actual en la implementación y articulación de las políticas de transparencia en la administración pública y el papel que juegan las instituciones garantes en la materia es de suma importancia, pues a partir de éste análisis se puede determinar cuáles son los obstáculos que han impedido que la transparencia sea un factor determinante para el buen manejo de los recursos gubernamentales, esencialmente en su ejecución y aplicación.

Sin duda alguna, el transparentar el uso y la aplicación de recursos públicos y procesos administrativos para saber de manera exacta cómo, en dónde y con qué fines se están utilizando éstos es una práctica que hoy en día cuesta trabajo entender a los servidores y funcionarios públicos⁸¹ ya que a lo largo de la historia del país no había sido tema esencial e importante. Así, se busca determinar las problemáticas a las que nos enfrentamos actualmente para que la administración pública pueda funcionar de manera eficiente y eficaz.

3.3. Organizaciones gubernamentales y políticas de transparencia en México

Hablar de organizaciones requiere tener presente la idea de interés común (aunque también de interés personal) pues es el principio básico por el cual se forman las organizaciones, ya sean pequeñas, medianas o grandes. Los intereses generales son la suma de los intereses personales que tienen en común cada uno de los miembros de la sociedad; para satisfacer dichos intereses, los individuos tenemos que organizarnos. Todos y cada uno de los individuos tenemos intereses muy específicos, concretos y determinados, y para satisfacerlos se requiere de

⁸¹ Considero que no solamente las personas que se encuentran inmersas en el ámbito gubernamental les cuesta trabajo entender los beneficios que trae consigo la transparencia, sino también a la sociedad en general; la transparencia en materia de ejecución de gasto no es de particular interés para los ciudadanos. Existe una corresponsabilidad en la ineficacia, mal funcionamiento y aplicación de la transparencia en materia de gasto.

organizaciones complejas. Mientras más complejos sean nuestros intereses y demandas más complejas deberán ser las organizaciones.⁸²

Al vivir juntos y organizarnos tenemos que enfrentarnos a muchos problemas, pues es necesario, en principio, reconocer nuestra propia identidad, nuestras características en común y nuestras costumbres, y así formar una organización con leyes que nos sean de común interés para sobrevivir dentro de la misma; de tal manera, no se puede crear una organización con costumbres muy distanciadas, pues no se tendría común acuerdo en la creación de las leyes. La sociedad es un conjunto de individuos iguales pero diferentes, por lo cual se requiere de consensos y acuerdos que garanticen la vida y determinen cuál es el bien común de la organización, de lo contrario no se podría hablar de la misma.

Todos y cada uno de los individuos pertenecemos a numerosas formas de organización, ya sea familiar, laboral, escolar, entre otras, pero necesariamente nos encontramos dentro de esta forma de organización denominada Estado. Al estar dentro de esta organización debemos preguntarnos cuáles son los intereses y necesidades que tenemos en común los individuos. Como lo mencioné antes, todos somos diferentes y debemos de buscar características comunes para llegar a acuerdos, pues los acuerdos determinan cuál es el bien común.

El Estado lo podemos entender como la forma o expresión de organización más grande y compleja del planeta, pues ésta implica el proteger los intereses de todos sus miembros (que son muy diversos), así como favorecer dichos intereses, de lo contrario la organización perece. Los elementos constitutivos del Estado, son esencialmente tres: población, territorio y gobierno.⁸³

Debido a los múltiples y diversos intereses que tienen los individuos que forman parte de la sociedad, aunque algunos muy ambiguos como la libertad y la

⁸² Olson, Mancur, *La lógica de la acción colectiva: bienes públicos y la teoría de grupos*, México, Limusa, 1992.

⁸³ En el capítulo I se encuentra una definición más amplia del concepto.

igualdad, el Estado, repito, se puede entender como la forma de organización más compleja que debe contar con la capacidad de dar respuesta a las demandas sociales. Uno de los principales intereses de los individuos ante el Estado es la seguridad y la protección de la vida, por ejemplo. Cuando un Estado, como lo estamos viendo y viviendo hoy en día en México, no tiene la capacidad de favorecer los intereses de los individuos de dicha organización, se debilita y hasta puede desaparecer o colapsarse.

En el caso de México, en los últimos años se ha observado la ola de violencia y de asesinatos que han ocurrido a lo largo y ancho del país. La seguridad es uno de los principales intereses que tenemos todos los individuos que formamos parte de dicha organización, por lo cual, el gobierno debe velar por estos intereses, de lo contrario perecerá la forma de organización que nos hemos dado. Como menciona Olson: “las organizaciones perecen si no hacen nada para favorecer los intereses de sus miembros, y este factor debe delimitar severamente el número de aquellas que nos sirven a esos intereses”.⁸⁴

Siguiendo con el ejemplo, la ola de inseguridad que estamos viviendo hoy en día es el resultado de la mala organización del gobierno desde hace años, pues en teoría debería proteger los intereses de los ciudadanos para garantizar que siga existiendo esta organización a la que llamamos Estado, sin embargo, podemos ver que los políticos que se encuentran en el gobierno sólo han visto durante muchos años por sus propios intereses y beneficios, no por los de la mayoría de las personas que formamos parte del Estado. Así, desde la lógica de Olson, podemos ver que el Estado, como forma de organización, está entrando en una crisis de gran magnitud.

Otra de las causas del debilitamiento del Estado es la falta de confianza institucional. La confianza es un elemento muy importante en todas las formas de organización, pues si hay ausencia de confianza no hay credibilidad en las

⁸⁴ Olson, Mancur, *op cit.*, p. 16.

organizaciones, y por lo tanto garantía de satisfacer los intereses de sus miembros. Así, la crisis de confianza y legitimidad, en el caso de nuestro país, vivida (y que aún está presente) en los años recientes contribuye al debilitamiento del aparato estatal, que aunada con la crisis de seguridad, deja ver que el gobierno es totalmente incapaz de dar resultados a las diversas demandas sociales.

Asimismo, el gobierno es el encargado de velar por los intereses de los miembros de la sociedad, aunque no necesariamente debe tener la capacidad de dar respuesta a todas las demandas sociales, lo que no hace el gobierno necesariamente tendrá que hacerlo la sociedad; entre más sociedad organizada exista, menor será la incurrancia gubernamental. Por lo tanto, es necesario replantearse cuál es realmente el papel que tiene que jugar el gobierno frente a los individuos y frente a la sociedad para satisfacer las demandas de los mismos y garantizar la estabilidad del Estado como organización.

En los setenta años que gobernó el Partido Revolucionario Institucional, se podía ver que el gobierno velaba, más que hoy en día, por los intereses de la sociedad, pues sabían perfectamente que la satisfacción de dichos intereses garantizaba su estancia en el poder, aunque se enriquecían y velaban por sus intereses personales, también lo hacían por los de la sociedad en general, en menor medida claro está.

En las dos últimas administraciones, hemos podido ver que el Estado ya no ve por los intereses comunes de la sociedad como lo hacía anteriormente (en parte se debe al nuevo modelo económico del país y a la globalización), lo que ha tenido como consecuencia la crisis en la que se encuentra el Estado en estos momentos.

Es por eso necesario garantizar la satisfacción de las demandas de los individuos, por lo cual se requiere de una organización administrativa para realizar dicha tarea. Desde este punto de vista es como se puede entender la importancia de la

administración pública, pues ésta es la encargada de lograr que se realicen las cosas (los intereses de los individuos) a través de procesos administrativos.

Los procesos administrativos requieren de una dirección, supervisión, ejecución y control de las diversas actividades enfocadas a satisfacer las demandas de los integrantes de la organización llamada Estado, pero para satisfacer dichas demandas se deben tomar en cuenta los recursos, ya que estos siempre son escasos y no pueden cubrir todas las demandas hechas por los individuos.

Desde este punto de vista, la administración pública juega un papel fundamental en la organización del Estado, pues es la encargada de hacer que se cumplan las actividades enfocadas a la satisfacción de las demandas de los individuos y así garantizar la estabilidad de la organización, es decir, del Estado. Por lo tanto, la administración pública tendrá que conocer perfectamente la forma en cómo se organiza el Estado para poder actuar y proyectar resultados satisfactorios para los integrantes de la organización, también debe tener miras hacia el futuro, es decir, prospectiva.

Así, se debe conocer a las organizaciones desde un punto de vista interno para poder tener resultados en el exterior. De esta manera, la administración pública tiene como tarea primordial mejorar y elevar la calidad de vida de las personas que forman parte de la organización, esto implica el buen manejo de los recursos para lograr los objetivos comunes de la sociedad.

Un punto que me parece de suma importancia en la construcción de las organizaciones es el nivel de participación que debemos tener los miembros de la sociedad. Cuando tenemos intereses en común casi siempre nos involucramos en las actividades destinadas para que éstos se cumplan, se puede decir que participamos y nos interesamos para que se concreten nuestros fines, así la participación juega un papel importante en la conformación de las organizaciones.

Por ejemplo, una persona que trabaja para obtener un salario (y que se encuentra formando parte de una organización para obtener dicho fin) necesariamente se debe comprometer y participar en diversas actividades para maximizar sus ganancias, es decir, se debe interesar, en principio, para que se concreten los intereses comunes de aquella organización y así obtener un beneficio particular, de lo contrario se puede decir que no existe la capacidad de organización para llegar a los fines y objetivos establecidos.

De igual manera, en el caso de la organización denominada Estado y de los beneficios que obtenemos de él, es necesario que nos intereseamos y participemos para obtener dichos beneficios y resultados, pues a fin de cuentas éstos serán para los miembros de la organización. Considero que la participación que tengamos es un factor influyente en el resultado del bien común de los miembros de la sociedad. En el ámbito público la idea de participación se liga necesariamente con la de democracia, pues entre más se participe habrá más democracia y por lo tanto más capacidad de organizarnos para obtener un interés común. La democracia no es sólo ir a votar el día de las elecciones (como nos quieren hacer creer), sino participar en los asuntos y problemas que nos afectan a todos, como ya lo mencioné, la participación debe ser común para lograr intereses comunes.

A lo largo de la historia de México, hemos podido ver que el factor participación no ha tenido relevancia en las decisiones tomadas por el gobierno para lograr el interés común, pues se toman todas las decisiones y no se permite que los ciudadanos participen en los asuntos comunes. Sin embargo, hoy en día nos hablan de democracia y de participación cuando nunca la ha habido, nos dicen que ir a votar es ser demócrata y nos dicen que la democracia es el mejor camino que debe seguir el país, no obstante creo que la misma no existe en México, tan sólo es una utopía para que algunos se mantengan y sigan conservando el poder.

En fin, en la actualidad oímos hablar por todas partes de la democracia sin preguntarnos si quiera qué es, cómo es que funciona, en qué casos y con qué tipo de sociedad. Touraine menciona que: “La democracia no existe verdaderamente más que cuando estalla la unidad ideológica del pueblo, remplazada por la pluralidad de intereses, opiniones y culturas”.⁸⁵

La idea de interés común está muy presente en una verdadera democracia, lo cual en el caso de nuestro país no existe aún, así como tampoco existe una idea de pluralidad, ni siquiera una unidad ideológica; por estas razones considero que en México no existe una democracia consolidada y aún estamos muy lejos de llegar a ella. Sin embargo, el verdadero problema de ésta, como lo plantea Touraine, consiste en si ¿es posible concebir una democracia que proteja la libertad de opinión y elección, pero que combata también la desigualdad, además de que garantice en general los derechos que enmarca la Constitución Política? En mi opinión, creo que es muy difícil de responder dicha pregunta pues, más libertad significa menos igualdad y viceversa, y se debe recordar que el fin de la organización del Estado es proteger los intereses de sus miembros, tales como, libertad, seguridad, igualdad, etc. Así, entre más capacidad de organizarse y de participar, habrá necesariamente más democracia y por lo tanto más satisfacción de las demandas sociales

3.4. Racionalidad en la gestión pública

Una vez descrita la importancia que tienen las organizaciones en nuestra sociedad se retomará el concepto de transparencia y su relación con la racionalidad y la confianza, enmarcados en la acción, organización y funcionamiento gubernamental, específicamente en la Administración Pública Federal.

La transparencia ha logrado situarse dentro del debate público en las últimas décadas, pasando del discurso a la acción gubernamental, pero esto, desde mi

⁸⁵ Touraine, Alain, *¿Podremos vivir juntos?*, México, Fondo de Cultura Económica, 2006, p. 241.

perspectiva, únicamente en materia legal, es decir, se ha introducido de manera satisfactoria el concepto de transparencia y algunos mecanismos para su funcionamiento dentro del marco legal mexicano. Se reformaron los artículos sexto constitucional y el 16 a fin de darle un carácter formal al mismo.

No obstante a los logros alcanzados en materia de transparencia, ésta no ha podido permearse dentro de las organizaciones, dependencias e instituciones gubernamentales de manera adecuada, entendiéndose que lo deseable es que ésta se convierta en un valor que se practique de manera cotidiana y permanente dentro de las dependencias gubernamentales y que se encuentre en el actuar diario de los servidores públicos, contribuyendo así a una mejora en el funcionamiento y en la capacidad de acción y de respuesta de la Administración Pública Federal hacia las demandas ciudadanas (no siempre ocurre); así se buscará la creación de una confianza cada vez mayor de los ciudadanos hacia el gobierno y su actuar. La pregunta importante para esta tesis es el por qué, cuáles han sido las causas que impiden que la transparencia se convierta en un valor cotidiano en el quehacer gubernamental y que se practique en todas las acciones que llevan a cabo los funcionarios públicos.

Si se toma en cuenta que la naturaleza de las organizaciones es de carácter público y todo lo que es público debe estar a la vista de todos los miembros de la sociedad, es fácil entender la importancia de la transparencia para el funcionamiento de la administración pública. Vale la pena recordar que los recursos monetarios que hacen posible el funcionamiento del gobierno provienen de todos y cada uno de los miembros que formamos parte de la sociedad, por tal razón, se vuelve esencial la idea de transparentar cómo y en qué se están utilizando los recursos públicos, a fin de conocer los avances y alcances de la acción gubernamental.

Como bien lo menciona David Arellano, la transparencia no es siempre sinónimo de eficiencia o eficacia para el quehacer gubernamental, sino que simplemente se

puede entender que “Las organizaciones que importan la cultura de la transparencia, que inducen la transparencia en sus procesos, que inducen la transparencia en sus relaciones, son organizaciones que reducen la incertidumbre y que se vinculan con el exterior de una manera más clara; que generan una discusión honesta entre las partes (...)” asimismo menciona que “(...) la transparencia genera una dispersión del poder y al hacer eso evita el oportunismo en el mismo ámbito organizacional, lo que permite decisiones más racionales y mejor calculadas”.⁸⁶

Una parte que es fundamental para entender el concepto de transparencia es la racionalidad. El funcionamiento adecuado de las organizaciones, en este caso de las dependencias de la Administración Pública Federal, depende, en mucho, de la manera de actuar de las personas que interactúan dentro de éstas; los valores, las habilidades, aptitudes, comportamientos, etc., determinarán el nivel de eficiencia y eficacia de la organización. La racionalidad suele ser la manera en que los individuos perciben la realidad, y en tanto cada individuo percibe esta realidad de manera diferente, se puede hablar de que existen múltiples racionalidades.

Las organizaciones se forman por acuerdos e intereses comunes entre los individuos para llegar a un fin, no obstante también se forman por intereses particulares para obtener un beneficio propio, además, toda organización debe tener un fin específico que coincida con los intereses particulares de los integrantes de la misma. Los individuos se organizan para proteger sus propiedades que han obtenido por medio del trabajo individual, a lo cual John Locke denomina gobierno civil.⁸⁷ Esta idea de gobierno implica necesariamente una manera de organización y de control que permita llevar a cabo el fin de dicha organización, que en este caso es garantizar la propiedad de los individuos, pero también salir del estado de naturaleza del hombre.

⁸⁶ Arellano, David, “La transparencia desde la teoría de las organizaciones”, en Mauricio Merino (coord.), *Transparencia; libros, autores e ideas*, México, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), 2005, p. 53.

⁸⁷ Locke, John, *Segundo ensayo sobre el gobierno civil: un ensayo acerca del verdadero origen, alcance y finalidad del gobierno civil*, Buenos Aires, Lozada, 2002, pp. 55-76.

Los individuos se organizan para obtener un beneficio particular pero por intereses comunes, estos son, aunque parezcan muy generales, la libertad, la vida, la igualdad, entre otros. Así, las organizaciones surgen necesariamente al vivir en sociedad y al tener demandas por parte de la misma.

Cuando se habla de organizaciones, (que son aquellas en las que de una u otra forma nos encontramos vinculados permanentemente todos y cada uno de los integrantes de la sociedad), se tienen que tomar en cuenta los grandes problemas que existen dentro de las mismas para entender cuál es la función de los servidores públicos y, en este caso particular, el de la transparencia. Así, debido a los intereses generales e individuales se forman las organizaciones, las cuales pueden caracterizarse y dividirse por su tamaño y objetivo, sin embargo, en todas las formas de organización se pueden encontrar características y problemas comunes sin importar su tamaño u objetivos.

El sólo hecho de hacer que funcione una organización y cumpla con sus objetivos es un gran problema para ésta, pues no es lo mismo formar una organización que hacer que funcione correctamente. Desde esta perspectiva, y como lo menciona Simon, podemos darnos cuenta de la importancia de la administración dentro de una organización, ya que ésta es la encargada de que se lleven a cabo las cosas:

“La Administración se define ordinariamente como el arte de conseguir que se hagan las cosas (...) La terea de *decidir* se extiende a la organización administrativa total, lo mismo que la terea de *hacer*; en realidad se encuentra íntimamente ligada con esta última”.⁸⁸

Así entonces, se observa que dentro de una organización, la administración juega un papel fundamental para el correcto funcionamiento de la misma, pues es la encargada de “decidir y hacer” que se realicen las tareas y que se lleven a cabo los objetivos de la organización.

⁸⁸ Herbert, Simon, *et al.*, *El Comportamiento administrativo: Estudio de los procesos de decisiones en la organización administrativa*, Aguilar, Buenos Aires, 1988, p. 3.

Debe tomarse en cuenta que en una organización siempre existen niveles de jerarquía para poder controlar y distribuir las diversas actividades orientadas a cumplir el fin de la misma. Así, en la jerarquía de la organización, las personas que se encuentran en la parte inferior son las encargadas de las tareas físicas a realizar para conseguir la finalidad de ésta; de este modo, los niveles superiores serán los encargados de tomar las decisiones de “cómo” se realizarán las tareas físicas.

Todos los niveles jerárquicos de la administración son importantes para optimizar el funcionamiento de la misma, por ejemplo, dentro de las funciones de un albañil no puede estar la de elegir con qué materiales se debe construir alguna obra o cuáles deben ser las herramientas para la construcción, sino sólo debe encargarse de las tareas físicas que implica la construcción; por otro lado la tarea de decidir los materiales que se utilizarán para la construcción de dicha obra pertenece a otro nivel de jerarquía de la organización, y es aquí en donde se deben tomar decisiones para el mejor funcionamiento y resultado de los objetivos de la misma.

La importancia del personal administrativo recae, como lo menciona Simon, en la influencia que pueda tener en las decisiones del personal más bajo en la jerarquía administrativa, por lo tanto, se debe tomar en cuenta que las personas que llevan a cabo las tareas físicas son la pieza clave para que la organización funcione correctamente. Así, es necesario estudiar el comportamiento de los individuos que se encuentran en los niveles inferiores de la organización.

Supervisar el comportamiento y las tareas que realizan las personas dentro de la organización se vuelve una tarea medular para que la misma funcione de manera adecuada, sin embargo, también se deben tomar en cuenta los aspectos sociales de los individuos; es decir, las relaciones que se dan naturalmente entre los trabajadores al interior de dichas organizaciones.

Los individuos que llevan a cabo las tareas físicas de la organización, también denominados burocracia, son una de las partes medulares para poder llevar a

cabo una política efectiva de transparencia dentro de las entidades gubernamentales.

Es importante incentivar a los niveles jerárquicos inferiores de la organización de manera positiva (aunque también se puede hacer de manera negativa o represora) para que adopten la transparencia como un valor. No obstante, primeramente es necesario que los niveles jerárquicos superiores entiendan y comprendan el alcance de la implementación de una política de transparencia, y por consecuencia estén dispuestos a adoptarla y tomar todas las medidas pertinentes y necesarias para que se pueda implementar y llevar a cabo en los niveles jerárquicos inferiores de manera adecuada.

Una parte que me parece fundamental para la realización de los objetivos de la organización es la especialización de los individuos que forman parte de la misma, pues cada uno de los puestos o tareas asignadas deben ser ocupados por personas que las realicen con más eficiencia para obtener los mejores resultados y ganancias, obteniendo un beneficio común mayor para la organización, de esta manera la administración debe buscar la especialización y asignación de las tareas a determinadas partes de la organización, así, algunos de los principios administrativos de los que nos habla Simon son:

- La eficiencia administrativa: se incrementa con la especialización de tareas entre los elementos del grupo.
- La eficiencia administrativa: se incrementa disponiendo los miembros del grupo en una jerarquía determinada de autoridad.⁸⁹

Por un lado la especialización busca obtener los mejores resultados y beneficios, no obstante sólo se refiere a diversas tareas ejecutadas por diversas personas, que necesariamente no tienen el mismo objetivo en común y que pueden no coincidir con la eficiencia de la organización. Considero que es punto fundamental

⁸⁹ *Ibíd.*, p. 21.

la especialización, sin embargo, la administración debe saber coordinar las diversas tareas especializadas que se puedan dar dentro de ésta, de lo contrario no servirá de nada dicha especialización, pues no responderá al criterio de eficacia.

La eficiencia dentro de la organización es sin duda fundamental para obtener los máximos beneficios, sin embargo, no se deben dejar de lado las cuestiones sociales y las relaciones personales que se dan dentro de estas organizaciones, de lo contrario se estaría razonando como lo hizo Taylor al decir que: “para cada proceso, para cada tarea industrial, existe una forma de ejecución que es objetivamente la mejor, y que para descubrir este modo único, idóneo había que examinar aquella parte de la realidad organizacional de una manera científica”.⁹⁰

Debe tomarse en cuenta que, para Taylor la parte fundamental de la organización era el individuo encargado de realizar las actividades físicas que llevaran a la organización a obtener sus fines últimos, por lo tanto el individuo era para Taylor la parte importante de la organización que le permitía obtener los máximos beneficios.

En tal razonamiento, se ocupa únicamente de los aspectos de eficiencia para obtener las máximas ganancias dentro de la organización por medio de un análisis científico, sin embargo, las cuestiones sociales de los individuos y las relaciones que se dan dentro de la organización también son importantes para su buen funcionamiento, pues debe recordarse que el hombre es un ser social, no una simple máquina que realiza tareas de manera sistemática.

Por otra parte, las personas que se encuentran en los niveles inferiores de la organización y que aceptan recibir órdenes de los niveles superiores de jerarquía, sólo lo hacen si la distribución de las tareas les traen un beneficio personal, de lo

⁹⁰ Mouzelis, Nicos, *Organización y Burocracia: un análisis de las teorías modernas sobre organizaciones sociales*, Barcelona, Península, 1973, p. 89.

contrario se rehusarán a seguir dentro de la organización provocando que desaparezca.

Por ejemplo, en nuestro país, hemos podido ver que la organización llamada gobierno no ha podido atender un fin común que tenemos todos los integrantes de la organización llamada Estado, es decir, garantizar nuestra seguridad personal. Desde esta perspectiva, todas las personas estamos en el derecho de garantizar nuestra propia vida por los medios necesarios, ya que el gobierno es incapaz de garantizar la seguridad y la vida de todos los ciudadanos, así entonces, no obtenemos el beneficio y derecho a la seguridad, por lo tanto el gobierno tiende a debilitarse e incluso podría desaparecer y nosotros regresar a un “estado de naturaleza” y pactar nuevamente un gobierno que nos garantice el principio básico de vivir y proteger nuestra seguridad.

Así, sí no se obtiene un beneficio dentro de la organización, se podrá renunciar a ella para buscar un resultado y un beneficio particular que coincida con los intereses comunes de los individuos, por lo tanto, las personas que se encuentran en los niveles jerárquicos inferiores permanecerán en la organización siempre y cuando obtengan un beneficio particular, que además vaya de acuerdo con un beneficio común, es por eso que también se le debe dar un sentido de pertenencia y de fidelidad a los integrantes de dicha organización.

Desde esta perspectiva considero que conformar una organización y plantear sus tareas y atribuciones son el verdadero problema para la administración al interior de la misma, pues se debe ocupar de coordinar diversas actividades para llegar a un fin común, al llegar a este fin común también se obtiene un fin particular para cada uno de los miembros de la organización. Una buena administración de las diversas actividades dentro de una organización tiene que ver con la idea de resultados, pues éstos generarán confianza a todos los integrantes de la organización permitiendo que se obtengan a la vez mejores resultados; entre más y mejor se esté organizado, más capacidad de resultados se obtendrán.

3.5. Burocracia: reto para la implementación de las políticas de transparencia

Por otra parte me gustaría retomar la idea de burocracia, ya que es un tipo de organización que se da dentro de determinadas organizaciones pero, ¿qué es lo que se entiende por burócrata? Podría decir que se piensa en el empleado flojo, perezoso, holgazán, irresponsable, mantenido por el Estado, etc., y por lo tanto la burocracia tiende a significar la mayoría de las veces lentitud, exceso de trámites e ineficiencia para realizar ciertas actividades, todo esto en un sentido peyorativo.

La burocracia es un mal "irremediable" que percibimos como un fantasma que pesa demasiado y que nos resulta muy costoso, pues aunque muchas personas no nos percatamos de ésta, sabemos que existe y que nos acarrea un mal debido a la incompetencia de las actividades que se dan a causa de la burocracia, por eso tenemos la idea de que es un mal "irremediable" con el cual estamos destinados a vivir. En fin, la burocracia la podemos encontrar en diversas formas de organización, y especialmente en las organizaciones públicas del Estado, pero en realidad, ¿cuál es el fin de la burocracia dentro de estas organizaciones?

En la actualidad, día a día vemos a las organizaciones burocráticas en muchas partes, en las oficinas de gobierno, en los despachos públicos y hasta en nuestra propia Facultad, pero cómo es que surge y cómo llega a ser tan molesta para algunas personas que nos encontramos ajenas a este tipo de organización. Todos los días las podemos ver, ya sea en la biblioteca, en los laboratorios de computación, en las fotocopias, etc., y que ciertamente ejercen un tipo de dominación sobre la población, pero que no necesariamente responden a los intereses de la clase dominante.

La burocracia es un tipo de poder de dominación del Estado que tiene carácter legal, es decir, un tipo de poder ejercido desde el Estado por medio de su "clase en el poder", la clase dominante, que permite tener control sobre las otras clases sociales. Desde este punto de vista la burocracia se encuentra estrechamente

ligada a la clase dominante, al poder del Estado para cumplir su función de dominación al cual le debe “fidelidad” (a la clase dominante).

De esta manera, y retomando la incidencia de la transparencia dentro de las organizaciones, se vuelve fundamental tener en consideración la conformación de la burocracia en las diversas dependencias y entes de la Administración Pública Federal, pues ayudarán a determinar las posibles soluciones para adaptar como valor organizacional a la transparencia.

La burocracia, como la describe puntualmente Weber, es la organización eficiente por excelencia, la organización llamada a resolver racional y eficientemente los problemas de la sociedad. La organización burocrática está diseñada para funcionar con exactitud, precisamente para lograr los fines para los cuales fue creada, pero debe tomarse en cuenta que Weber habla de burocracia sólo con el fin de justificar y reafirmar su teoría sobre los tres tipos de dominación: Legal, carismática y tradicional.⁹¹ Así para Weber la burocracia también representa un tipo de dominación, o que permite que se lleve a cabo ésta en alguna organización.

Considero que la burocracia (esta forma de organización dentro de otra organización) surge de las relaciones de trabajo que se dan entre las mismas personas que forman parte de ésta, de tal manera, se forman tanto en organizaciones privadas como públicas de carácter legal.

Y ¿qué tiene que ver la transparencia con esta forma de organización? La respuesta es sencilla, entender la complejidad de cualquier organización así como su estructuración, sus objetivos, metas y su racionalidad, entendiendo asimismo que al interior de la organización existen múltiples racionalidades, ayudará a implementar la transparencia de manera adecuada, adaptarla a las condiciones organizacionales y convertirla paulatinamente en un valor.

⁹¹ Weber, Max, *op. cit.*, p. 225-332.

Puedo decir que la manera en que funciona una organización es muy complicada debido a los aspectos de carácter social que se dan dentro de estas mismas, y que esto implica una forma de administración cada vez mejor que permita que las organizaciones puedan realizar sus fines comunes para satisfacer los intereses personales de sus integrantes. El papel de la administración es parte fundamental dentro de una organización, pues es la encargada de coordinar diversas actividades y especializaciones para llevar a cabo los fines de las organizaciones: la administración tiene que ver con la capacidad de resultados que pueda ofrecer con recursos escasos (que siempre son un factor importante en la toma de decisiones en la administración), y dependiendo de estos resultados generará confianza dentro de la organización.

Una organización es muy compleja, desde su forma de conformarse para llevar a cabo fines específicos, así como por las relaciones y formas de organización que se dan dentro de las mismas, y por lo tanto, la administración de ésta debe estar de igual manera muy especializada para poder coordinar las diversas actividades en el interior.

Hoy en día la credibilidad y la confianza hacia las instituciones gubernamentales, y en general hacia gobierno, se han deteriorado de manera notable, generando sistemáticamente una crisis de legitimidad.

3.6. Política y transparencia

La política, como Arendt lo menciona, es inherente a todo ser humano, teniendo como condición básica el hecho de la pluralidad de los hombres y de las diversas opiniones que se pueden emitir en un determinado espacio público creado para la acción política de los ciudadanos; de esta manera, es necesario comprender que dentro de una determinada sociedad existen individuos iguales pero diferentes, por lo que llegar a acuerdos para materializar resultados de bienestar es uno de los principales objetivos de la política. “La política se basa en el hecho de la

pluralidad de los hombres (...) La política trata del estar juntos y los unos con los otros de los diversos”.⁹²

Una parte esencial del texto de Arendt es la que se refiere a los juicios y prejuicios. Dentro de la esfera política existen muchos prejuicios negativos, ya que se tiene la idea de que ésta, en la mayoría de los casos, sólo es una práctica fraudulenta y sin ningún fundamento,⁹³ la cual no tiene un objetivo claro, de tal suerte se entiende que: “(...) los prejuicios contra la política (...) son una sarta fraudulenta y engañosa de intereses e ideologías mezquinos”.⁹⁴

Es importante mencionar que los prejuicios son una condición inherente a todo ser humano y a toda sociedad, por lo que es necesario tomarlos en consideración para la hechura de una política de transparencia; es decir, se requiere llegar a un consenso en donde los individuos conserven sus prejuicios (la política en ningún caso deberá intentar cambiarlos), ya sean políticos, económicos, culturales o sociales.

La pregunta que Arendt plantea en uno de sus apartados sobre si la política todavía tiene algún sentido, y si así lo es, cuál es éste; necesariamente hace referencia al hecho de la condición política que cada uno de los individuos tiene dentro de la sociedad, de la convivencia en colectividad. La política nace entre los individuos, de tal manera que es producto de la colectividad y la asociación entre éstos, y por consecuente es inherente a todos y cada uno de los integrantes de dicha colectividad.

⁹² Arendt, Hana, *La promesa de la política*, Barcelona, Paidós, 2008, p. 131.

⁹³ El prejuicio de que la política es fraudulenta y engañosa nace de la incapacidad de los gobiernos de materializar resultados que satisfagan las necesidades de la población, causando de esta manera una crisis de confianza hacia las acciones que se llevan a cabo en el ámbito público y en la política. En la medida en que se logren materializar demandas por medio de políticas eficientes, los prejuicios negativos de la misma desaparecerán, considero, en un lapso lento pero progresivo.

⁹⁴ Arendt, Hana, *op. cit.* p. 136.

Desde mi punto de vista, el sentido que tiene la política, ahondando en la pregunta que Arendt menciona, se encuentra en función de la participación de los ciudadanos y la aportación que éstos hagan, políticamente hablando, en los espacios públicos para mejorar las condiciones de vida de todos los individuos agrupados en dicha colectividad, es por eso que la autora menciona: “La misión y el fin de la política es asegurar la vida en el sentido más amplio. Es ella quien hace posible al individuo perseguir en paz y tranquilidad sus fines no importunándose”.⁹⁵

Por otra parte, en la sociedad mexicana existen muchos prejuicios negativos acerca de la acción gubernamental y de la acción política; esto se debe, en primera instancia a que ésta no ha dado los resultados que satisfagan las demandas de la población, y en segunda instancia, porque se cree que la política es una acción que le corresponde meramente al gobierno, es decir, no se entiende que la política debe ser construida diariamente en las relaciones entre los individuos y el gobierno de una determinada sociedad.

Por eso, pienso que en la medida en que se participe de manera más activa en el campo de la política esta tenderá a dar mejores resultados a las demandas de la sociedad, esto supone que en el campo político se manejarán todos y cada uno de los intereses de las personas e individuos, precisamente para llegar a consensos que beneficien a las mayorías.

Asimismo, uno de los principales fines de la política es la conservación de la vida de todo individuo perteneciente a una determinada sociedad; y en este sentido la política tiene que incorporar la participación de los ciudadanos al ejercicio político del Estado, ya que éstos son los que hacen, o mejor dicho, hacemos la política; en la medida en que se incorporen las diversas opiniones en el ejercicio político, éste contará con mejores mecanismos para el cumplimiento de las demandas colectivas de la sociedad, representadas como bienes y servicios.

⁹⁵ *Ibíd.*, p. 151.

Para garantizar la participación política de los individuos es necesario dotarlos de todos los elementos que garanticen su inclusión en los asuntos públicos. La obtención de información puntual, verídica, fidedigna y de calidad es la base para la formación de ciudadanos cada vez más críticos, propositivos y participativos; en este sentido, la función que desempeña la transparencia se vuelve esencial para llevar a cabo una participación política más activa de la sociedad.

3.7. Retos y alcances para la implementación de la transparencia en la Administración Pública Federal

He dicho antes que las organizaciones se forman por acuerdos e intereses comunes entre los individuos para llegar a un fin general, no obstante también se forman por intereses particulares para obtener un beneficio personal, y además, toda organización debe tener un fin específico que coincida con los intereses particulares de sus integrantes.

Siendo así, los intereses particulares de los individuos que forman parte de las dependencias y órganos de la Administración Pública Federal y la racionalidad con la que se conducen deben cambiar si se quiere consolidar de manera permanente y sólida la transparencia como un valor, de lo contrario no podrá implantarse. Se requiere cambiar la dinámica organizacional y acabar con los beneficios que tiene la opacidad para los servidores públicos, es decir, es necesario informar a los servidores públicos de manera puntual y extensa los beneficios que la transparencia puede otorgar a su organización; asimismo es primordial dar a conocer los prejuicios y las sanciones que se pueden tener si no se implementa.

Cambiar la dinámica organizacional de una dependencia es sumamente complejo, se requiere de un estudio minucioso y preciso de los diversos elementos que la conforman, para poder así determinar los posibles cambios y acciones a tomar en su interior. Así entonces, se requiere de acciones diferentes para cada una de las dependencias y órganos de la Administración Pública Federal, no se pueden

generalizar las posibles soluciones.

Por tales razones, considero que las leyes que se han creado con la finalidad de permear y consolidar a la transparencia y la rendición de cuentas en la Administración Pública Federal no tienen resultados prácticos. No se debe manejar el tema tan a la ligera y pensar que con la promulgación de leyes de carácter ostentoso las diversas organizaciones gubernamentales serán más transparentes, eficientes y eficaces. Esto me lleva a pensar que los actores políticos encargados de reformar y crear el marco jurídico en materia de transparencia y rendición de cuentas tienen una visión muy acotada sobre el tema, o que en realidad no les interesa crear instituciones y organizaciones gubernamentales realmente transparentes.

Sea cual sea la respuesta es evidente que no se están tomando las medidas necesarias para cambiar de fondo la dinámica organizacional de las dependencias y órganos de la administración pública que permitan adoptar a la transparencia y la rendición de cuentas como valores, solo se están utilizando los conceptos de manera retórica, no existe un interés de fondo por hacer más transparente la gestión pública.

Así entonces, los retos para la implementación de una política efectiva de transparencia, desde mi punto de vista son:

- Reformar y crear el marco jurídico adecuado a las organizaciones para que éstas puedan acatar las disposiciones legales.
- Cambiar la dinámica organizacional de las dependencias y órganos de la Administración Pública Federal por medio de incentivos a todos aquellos funcionarios que adopten la cultura de la transparencia.
- Informar a los funcionarios públicos de manera extensa y amplia los

beneficios y prejuicios que trae consigo la transparencia.

- Crear organismos gubernamentales realmente independientes, y autónomos de cualquier poder, que garanticen el derecho de acceso a la información.
- Atacar la racionalidad existente en las dependencias que permiten e incentiva las conductas poco transparentes.
- Llevar a cabo un análisis profundo de la dinámica organizacional en las dependencias de la Administración Pública Federal a fin de conocer cuáles son las mejores medidas a tomar en el tema.

Como se puede observar, deben tomarse medidas de fondo y no únicamente superficiales que garanticen la aplicabilidad de la transparencia y la rendición de cuentas y que éstas tengan como fin la creación de una administración pública presidida por los principios de eficiencia y eficacia; que coadyuven al fortalecimiento de nuestra incipiente democracia y que ayuden a crear ciudadanos cada vez mejor informados.

Los alcances de la transparencia son pocos actualmente, se reducen a solicitar información a las dependencias y órganos de la administración pública y a poder conocer algunas cuestiones como el organigrama, el presupuesto, las remuneraciones, algunos informes, etc. Sin embargo, es menester decir que los alcances son realmente pobres debido a dos cuestiones: 1) la Administración Pública Federal no ha adoptado como un valor organizacional a la transparencia y, 2) la sociedad mexicana no se interesa por los asuntos públicos nacionales, no requiere información a las dependencias y entes gubernamentales y no participa en los asuntos de interés colectivo.

Finalmente, la transparencia no ha podido implementarse ni dar los resultados

esperados en la Administración Pública Federal debido a que se han tomado medidas a la ligera que no permiten su inclusión permanente y cotidiana en el quehacer gubernamental.

Todos los supuestos que plantea la transparencia no se cumplen cabalmente; los índices de confianza institucional están por los suelos; los recursos públicos no se gastan de manera eficiente y eficaz (existe subejercicio); es difícil acceder a algunos documentos en posesión de la Administración Pública Federal a través de una solicitud de acceso a la información;⁹⁶ no coadyuva de manera significativa a que haya cada vez más ciudadanos informados y participativos. Siendo así, se requiere de reformas integrales y de fondo que permitan la integración de la transparencia y la rendición de cuentas como valores rectores, medulares y permanentes en el funcionamiento y quehacer de la Administración Pública Federal.

⁹⁶ Se declara la inexistencia de la información; se pide una extensión del plazo de entrega (20 días hábiles más) o se declara como reservada o confidencial. En cualquiera de los casos, el IFAI no cuenta con la posibilidad de garantizar plenamente el derecho de acceso a la información por una simple razón, los comisionados del instituto son nombrados por el Ejecutivo Federal y no cuenta con total autonomía.

IV. CONCLUSIONES

La realización del presente trabajo tuvo como finalidad determinar cuáles son las causas por las que la transparencia no ha podido ser adoptada como un valor organizacional dentro de las dependencias de la Administración Pública Federal y en la sociedad en general, llegando a la conclusión de que no es un problema únicamente de implementación, sino que va mucho más allá de eso.

Sin duda alguna, la legislación mexicana, en lo que se refiere a transparencia y rendición de cuentas ha avanzado mucho en los últimos años, sin embargo, no ha sido posible que el acceso a la información y la misma transparencia se conviertan en una práctica cotidiana en el quehacer y en la gestión gubernamental, se requiere de una mayor visión sobre el tema para que ésta pueda ser aplicada funcionalmente.

Las reformas en materia jurídica son sin duda un avance importante, pero no son suficientes para implementar la transparencia en las organizaciones y entes de la administración pública; para tal cometido es necesario entender la complejidad de las organizaciones en su funcionamiento y en su actuar cotidiano. En ese entendimiento de las organizaciones radica la complejidad de poder o no implementar una política de transparencia que sea efectiva, eficiente y eficaz y que cumpla con los supuestos que la misma plantea.

En este sentido, considero que las autoridades mexicanas encargadas de introducir y poner en funcionamiento las políticas de transparencia han carecido de destreza, habilidad política y organizacional para que éstas tengan un resultado positivo y funcional y además se arraiguen como un valor organizacional, cotidiano y permanente. Claro está que dicha implementación es un reto mayúsculo, y puede parecer hasta utópica la idea de llevar a cabo políticas de transparencia que beneficien, tanto al interior de la organización como hacia el exterior, pero es una labor que vale la pena llevar a cabo.

De esta manera mis conclusiones son las siguientes:

- Las normas jurídicas carecen de elementos sustantivos que garanticen la funcionalidad de la transparencia al interior de las dependencias y entes de la Administración Pública Federal, son rígidas. Se requiere reformarlas.
- La transparencia debe ser vista como un valor, como una forma de vida, tanto al interior como al exterior de las organizaciones gubernamentales, de lo contrario su aplicación y funcionalidad solo será de forma.
- Las organizaciones gubernamentales tienen que ser reestructuradas y reformadas, haciendo énfasis en los valores que adoptan las mismas. Es fundamental adoptar a la transparencia como un valor organizacional.
- El estudio y entendimiento de las organizaciones es complejo y su actuar está guiado por los múltiples intereses que existen al interior de las mismas, si se quieren implementar políticas de transparencia es de suma importancia incentivar y convencer a los miembros de la organización de los beneficios que les pueden traer dichas políticas, de lo contrario se hablará, como se ha hecho hasta ahora, de la transparencia solamente como un concepto y no como un valor.
- En la medida en que la sociedad mexicana se transforme en una sociedad responsable y participativa de los asuntos públicos, mayor será la inmersión de la transparencia en todos los entes gubernamentales.
- Es necesario crear organismos constitucionalmente autónomos que garanticen el derecho de acceso a la información de manera cabal y plena, organismos totalmente independientes de cualquier poder.

- La clase política no tiene interés para realizar reformas de fondo que permitan que la transparencia se instale y practique de manera permanente en la Administración Pública Federal. Han tomado el tema a la ligera.

Como se revisó en el presente trabajo, las normas y leyes que rigen a la transparencia y al derecho de acceso a la información no son del todo nuevas, sin embargo, tienen carencias que no permiten que se cumplan a cabalidad. Los actores políticos encargados de llevar a cabo las reformas pertinentes, para darle mayor cohesión y cumplimiento a las normas, tienen que reformar el marco jurídico entendiendo los alcances de la transparencia y sobreponiendo el interés general sobre el particular. Las reformas que se puedan dar en el campo jurídico son una de las piezas clave y fundamentales que tienen el potencial de cumplir con los objetivos que se persiguen en el tema de la transparencia, siempre y cuando se implemente de manera adecuada.

La legislación mexicana en materia de transparencia aún cuenta con vacíos que permiten que las dependencias y entes de la administración pública puedan interpretarlas, por eso es necesario puntualizar y llevar a cabo reformas en las leyes; quitarle la posibilidad al presidente de la república, por ejemplo, de designar a los comisionados del IFAI o reformar el artículo 37 de la LFTAIPG para que sea obligatoria la ratificación de los comisionados del Instituto por parte del Senado, deben ser un tema de debate público imprescindible en estos tiempos. Darle autonomía constitucional al IFAI, a la ASF, e incluso a la SFP, tienen que ser temas de debate obligatorios en la agenda de la transparencia y la rendición de cuentas.

Por otra parte, introducir a la transparencia como un valor dentro de las organizaciones y órganos administrativos es uno de los grandes retos que se tienen que enfrentar en las épocas recientes para poder avanzar en la materia; puede parecer sencillo a simple vista, sin embargo, la dinámica y complejidad organizacional son factores a tomar en consideración, pues cada organización

cuenta con intereses comunes y particulares que obedecen a una racionalidad múltiple; entender esa racionalidad ayudará a comprender la manera en la que se puede implementar la transparencia en las organizaciones gubernamentales para que ésta genere los resultados deseados y planteados en sus supuestos.

En este sentido, es necesario cambiar la manera en que están estructuradas las organizaciones, cambiar hábitos, costumbres, procedimientos, etc., que vayan acorde y en el mismo sentido de la transparencia. Este cambio radica en los incentivos que se generan dentro de la organización para convencer a los integrantes de la misma de que la transparencia tiene algún beneficio directo para ellos. Sin duda alguna la burocracia es un factor bastante importante que no siempre está acorde a los objetivos que plantea la transparencia⁹⁷ y que debe ser considerado en el análisis organizacional si es que realmente se quiere implementar una política de transparencia.

Los avances en materia de transparencia y rendición de cuentas en México no se pueden menospreciar ni mucho menos minimizar, si bien es cierto que hemos avanzado mucho también lo es que nos falta un largo camino por recorrer, pero aunque son lentos estos avances también son significativos.

El ideal sería que la sociedad mexicana tuviera acceso a la información pública para saber con qué criterios el gobierno toma una u otra decisión, y tener así la posibilidad de criticar el accionar gubernamental y exigir una mejora en su gestión, sin embargo, todavía nos encontramos lejos de ese supuesto, la sociedad, al igual que las dependencias y órganos de la Administración Pública Federal, todavía no entendemos cuáles son los beneficios que traería consigo la transparencia, más que como un valor se le ve como una obligación y mientras no se cambie esa manera de pensar no podremos hablar de una implementación efectiva de la misma.

⁹⁷ Es necesario que los sindicatos rindan cuentas sobre el manejo de sus recursos, sobre su gestión y su funcionamiento, pues hoy en día son una de las organizaciones más opacas y corruptas que existen en el país.

La tarea de cualquier organización, en este caso de la Administración Pública Federal, es lograr que se hagan las cosas, sin embargo, en la actualidad no basta sólo con eso sino que las nuevas tecnologías y el rápido avance y crecimiento económico obliga a las organizaciones a que realicen sus funciones de manera más eficiente y eficaz. Así, la idea de gerencia surge en el sector privado y se ha intentado implementar en el sector público; es decir, se intenta hacer que el gobierno funcione como una empresa y que se maneje bajo las leyes del mercado, la competencia, la productividad, la eficiencia y la eficacia. Pero hay que tomar en cuenta que las organizaciones privadas inmersas en un mercado de competencia, únicamente ven por sus intereses propios, en cambio la administración pública tiene que ver por el interés general, es decir, de la sociedad en su conjunto.

En la parte endógena de las organizaciones gubernamentales, la sociedad deberá hacer su parte exigiendo y vigilando la acción gubernamental, también es mucho lo que se puede hacer desde el exterior, sin embargo, es preciso mencionar que estos cambios toman mucho tiempo. La construcción de una sociedad mucho más interesada en los asuntos públicos gubernamentales es una de las utopías que tenemos muchas personas, sin embargo, para lograrlo es necesario plantear reformas en el aparato administrativo que tengan como principios la eficiencia y la eficacia y como fin los resultados de las administraciones.

Considero que el acceso a la información en México no es un derecho accesible para cualquier persona, solo para aquellas que conozcan los mecanismos a través de los cuales se puede acceder a la misma. Por ejemplo, realizar una solicitud de acceso a la información se puede hacer esencialmente de dos formas; la primera a través de internet y la segunda a través de un escrito que se debe llevar o mandar físicamente al IFAI. En este sentido, todas aquellas personas que no cuenten con una computadora con acceso a internet, que no sepan utilizar una computadora o que simplemente no sepan escribir quedarán excluidas del derecho de acceso a la información.

Finalmente, la transparencia puede ser un factor de cambio organizacional que oriente a las dependencias hacia una conducción eficiente y eficaz, en base a resultados tangibles para la sociedad y con mayor legitimidad. Sin embargo, no se ha podido consolidar de esta manera; se requiere voluntad política y habilidad legislativa para que la transparencia y la rendición de cuentas logren sus cometidos. Asimismo se requieren reformas de fondo y no simplemente ligeras, que permitan transitar a las dependencias de la Administración Pública Federal hacia una cultura de la transparencia.

BIBLIOGRAFÍA

- Ackerman, John y Sandoval, Irma, *Leyes de Acceso a la Información en el Mundo*, México, Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, Cuadernos de Transparencia, 2010.
- ——— *Más allá del acceso a la información: transparencia, rendición de cuentas y Estado de Derecho*, México, IFAI-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007.
- Arellano, David, “La transparencia desde la teoría de las organizaciones”, en López-Ayllón, Sergio, *El derecho a la información*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1984.
- Arendt, Hana, *La promesa de la política*, Barcelona, Paidós, 2008.
- Arnaiz Amigo, Aurora, *Estructura del Estado*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1979.
- Bizberg, Ilán, “Estado, organizaciones corporativas y democracia”, en Alberto Aziz y Jorge Alonso, *Globalización, poderes y seguridad nacional*, México, CIESAS/Cámara de Diputados, Miguel Ángel Porrúa, 2000.
- Bozeman, Barry (coord.), *La gestión pública: su situación actual*, México, Fondo de Cultura Económica, 1998.
- Cabrero Mendoza, Enrique, “La reconstrucción del pacto federal”, en Aziz, Alberto; Alonso, Jorge (coord.), *El Estado Mexicano: Herencias y cambios*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2005, Tomo I.

- ——— *El premio gobierno y gestión local en México: un mecanismo de institucionalización de la innovación en gobiernos locales*, Lisboa, Portugal, VII Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la Administración Pública, 8-11 Oct. 2002.
- Cárdenas, Enrique, “Lecciones recientes sobre el desarrollo de la economía mexicana”, en Bancomex, *México, transición económica y comercio exterior*, México, Fondo de Cultura Económica, 1999.
- Concha Cantú, Hugo, López-Ayllón, Sergio, Tacher Epelstein, Lucy (Coordinadores) *Transparentar al Estado: la experiencia mexicana de acceso a la información*, México, UNAM, 2005.
- Crespo, José Antonio, *Calidad de la democracia y partidos políticos en México*, en Casino, César; Covarrubias, Israel (coord.), *Por una democracia de calidad: México después de la transición*, México, Centro de Estudios de Política Comparada, 2007, p. 185.
- Dahl, Robert A., *La democracia y sus críticos*, Barcelona, Paidós, 1992.
- Elizondo Mayer-Serra, Carlos, “Impuestos, democracia y transparencia”, en Auditoría Superior de la Federación, *Serie cultura de la rendición de cuentas*, México, Cámara de Diputados, julio de 2011, Tomo 2.
- Guerrero Amparán, Juan Pablo, *La reforma a la administración pública mexicana en el nuevo régimen político ¿Por dónde empezar?*, México, CIDE, 2000.
- ——— *Transparencia limitada: diez preguntas ciudadanas sin resolver*, México: CIDE-Transparencia Mexicana, CIDE-Transparencia Mexicana, 2001.

- Guerrero Gutiérrez, Eduardo, *Para entender la transparencia*, México, Nostra Ediciones, 2008.

- Guerrero Orozco, Omar (coord.), *Gerencia pública: una aproximación plural*, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, México, 2004.

- ——— “Gobierno”, *Diccionario de Políticas y Administración Pública*, México, Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, Vol. II, Letras G-M, octubre de 1980.

- ——— *Teoría administrativa de la ciencia política*, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, 1982.

- ——— *Introducción a la administración pública*, México, Harla, 1985.

- ——— *Ingovernabilidad: disfunción y quebranto estructural*, Caracas, Revista del CLAD Reforma y Democracia No. 3, 1995.

- Heidegger, Martin, *Arte y Poesía*, México, Fondo de Cultura Económica, 1997.

- Hobbes, Thomas, *Leviatán o la materia, forma y poder de una república eclesiástica y civil*, México, Fondo de Cultura Económica, 2006.

- Locke, John, *Segundo ensayo sobre el gobierno civil: un ensayo acerca del verdadero origen, alcance y finalidad del gobierno civil*, Buenos Aires, Lozada, 2002.

- López-Ayllón Sergio y Arellano Gault David, *Estudio en materia de transparencia de Otros Sujetos Obligados por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2008.
- Luhmann, Niklas, *Confianza*, México, Universidad Iberoamericana, 1996.
- Luna Pla, Issa y Ríos Granados, Gabriela, *Transparencia, acceso a la información tributaria y el secreto fiscal*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas e Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, 2010.
- Moreno Brid, Juan Carlos; Pérez Caldentey, Esteban; Ruiz Nápoles, Pablo, *El consenso de Washington: aciertos, yerros y omisiones*, México, Universidad Autónoma del Estado de México, 2004.
- Mouzelis, Nicos, *Organización y Burocracia: un análisis de las teorías modernas sobre organizaciones sociales*, Barcelona, Península, 1973.
- Olson, Mancur, *La lógica de la acción colectiva: bienes públicos y la teoría de grupos*, México, Limusa, 1992.
- Reyes de Campillo, Juan, “Partidos y sistema de partidos en México” en Attili, Antonella (coord.), *Treinta años de cambios políticos en México*, México, Miguel Ángel Porrúa-UAM Iztapalapa-Cámara de Diputados, 2006.
- Salazar Ugarte Pedro (coord.); López-Allyón, Sergio; Merino, Mauricio; Escalante Gonzalbo, Fernando, *El derecho de acceso a la información en la constitución mexicana: razones, significados y consecuencia*, México,

Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, 2008.

- Sharkansky, Ira, *Administración pública: Elaboración de la política en las dependencias gubernamentales*, México, Editores Asociados, 2006.
- Simón, Herbert A., *El comportamiento administrativo: estudio de los procesos de adopción de decisiones en la organización administrativa*. Buenos Aires, Aguilar, 1982.
- Tello, Carlos, *Estado y desarrollo económico: México 1920-2006*, México, Facultad de Economía, UNAM, 2008.
- Touraine, Alain, *¿Podremos vivir juntos?*, México, Fondo de Cultura Económica, 2006.
- Trinidad Zaldivar, Ángel, *La transparencia y el acceso a la información como política pública y su impacto en la sociedad y el gobierno*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2006.
- Vergara, Rodolfo, *La transparencia como problema*, México, Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, Cuadernos de Transparencia, octubre de 2010.
- Weber, Max, *Sociología del poder: los tipos de dominación*, Madrid, Alianza Editorial, 2007.
- Woldenberg, José, “El cambio electoral. Casi 30 años”, en Attili, Antonella (coord.), *Treinta años de cambios políticos en México*, México, Miguel Ángel Porrúa-UAM Iztapalapa-Cámara de Diputados, 2006.

LEYES

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.
- Ley General de Contabilidad Gubernamental.
- Ley de Archivos.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

SITIOS DE INTERNET

- <http://www.ifai.org.mx/>
- <http://www.diputados.gob.mx/inicio.htm>
- <http://www.sat.gob.mx/>
- <http://www.fpchiapas.gob.mx/transparencia/inicio/>
- <http://dof.gob.mx/>
- <http://consulta.mx/>
- <http://www.rae.es/rae.html>
- <http://es.scribd.com/doc/202240/Diccionario-de-Ciencias-Juridicas-Politicasy-Sociales->
- <http://pnd.presidencia.gob.mx/>
- <http://www.transparenciamexicana.org.mx/>
- <http://www.transparency.org/>
- <http://www.funcionpublica.gob.mx/>
- <http://www.asf.gob.mx/Default/Index>
- <http://www.inegi.gob.mx/>
- <http://www.indetec.gob.mx/Novedades/LoUltimo/Default.asp>
- <http://www.inegi.org.mx/sistemas/bie/>
- <http://www.juridicas.unam.mx/>