



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MÉXICO
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

**REFORMA ADMINISTRATIVA ¿UN CAMBIO DE PARADIGMA
ORGANIZACIONAL? EL CASO DE LA TRANSPARENCIA EN UNA ENTIDAD
PARAESTATAL**

TESIS

Que presenta

MARÍA ESTEFANÍA RODRÍGUEZ RIVERA

Para obtener el título de

LICENCIADA EN CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Director de Tesis:

DR. ARTURO HERNÁNDEZ MAGALLÓN

Ciudad Universitaria, Cd. Mx., 2018



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.

A Dios, Mamá, Papá, Andrea, Mamasita:

¡Gracias!

A.D. y A.L.

Contenido

Introducción	1
Capítulo 1. La Reforma Administrativa	7
1.1 Concepto de Reforma Administrativa	7
1.2 Supuestos Generales de la Reforma Administrativa	13
1.3 Objetivos e implicaciones de la Reforma Administrativa en el ámbito organizacional	18
1.4 La antítesis de la Reforma Administrativa: cambio organizacional isomorfo	19
1.4.1 Instituciones y la Reforma Administrativa.....	20
1.4.2 Isomorfismo institucional	27
Capítulo 2. Reforma Administrativa en México.....	33
2.1 Recuento de la Reforma Administrativa en México	33
2.2 Reforma administrativa en la administración paraestatal.....	53
2.3 Sobre los resultados y la necesidad de la Reforma Administrativa en México.....	55
Capítulo 3. La política de transparencia como Reforma Administrativa	60
3.1 Transparencia en entidades paraestatales.....	65
3.2 Génesis y desarrollo de la política de transparencia.....	67
3.3 Límites organizacionales de la Reforma Administrativa de transparencia en México	83
4. La Reforma Administrativa de transparencia en la UNAM.....	89
4.1 Investigaciones sobre transparencia y Reforma Administrativa.....	89
4.3 Descripción del caso	94
Conclusiones.....	114
Fuentes	120
Anexo 1	132
Anexo 2	134

Introducción

La Reforma Administrativa ha sido una tendencia recurrida por gobiernos de diferentes países, debido a su pretendida capacidad para transformar las rutinas, estructuras, actividades, valores, comportamientos, situaciones dadas por hecho, en las organizaciones gubernamentales. En México, la Reforma Administrativa se implementa a partir de la idea de obsolescencia de la Administración Pública que inhibe la atención y solución de demandas sociales, al mismo tiempo que figura como una forma de adaptación a un modelo económico basado en el mercado; de ahí que los procesos de reforma en las organizaciones gubernamentales mexicanas muchas veces viraron hacia una convergencia de los valores mercantiles, es decir, dotar al gobierno, en su funcionamiento, con habilidades de eficiencia empresariales.

Este tipo de esfuerzos de reforma pudieron notarse abiertamente durante el periodo de gobierno de Vicente Fox (2000-2006), quien priorizó en la agenda la Reforma Administrativa como ningún presidente había hecho antes, debido fundamentalmente a que los objetivos de los sexenios precedentes se habían centrado en la consolidación del cambio de modelo económico. Algunas de las acciones de reforma iniciadas durante la administración de Fox siguen vigentes en la actualidad, como es el caso del Servicio Profesional de Carrera o la política de transparencia.

No obstante, pocos procesos de reforma han logrado los resultados esperados. Según algunos (Daussage, 2009), las limitaciones de las propuestas de cambio se deben a que las reformas administrativas actuales están predispuestas para gobiernos que han logrado la consolidación de la burocracia; otros (Pardo, 2010) establecen que existe poca coordinación entre las organizaciones gubernamentales involucradas en este tipo de procesos, así como una carencia de voluntad política. Empero, estas perspectivas explican parcialmente (o, en todo caso no explican) las razones de los cambios incompletos, en términos de resultados en la Administración Pública en México, quizá porque existe un problema mayor cuando se considera la interacción y lógica de trabajo de cada organización gubernamental.

En términos teóricos las organizaciones gubernamentales se componen por dos estructuras complementarias, una formal establecida por la legislación que les origina y, otra denominada estructura informal creada a partir de las interacciones de los individuos y grupos al interior de la organización. La Reforma Administrativa, al integrarse como elemento de transformación de las rutinas organizacionales debería incidir en ambas estructuras. Sin embargo, algunos procesos de reforma son únicamente de tipo reglamentaria y no intervienen en la lógica de trabajo interna, en la parte informal, fenómeno que puede ser explicado por el carácter de las reformas.

Desde el mirador del neoinstitucionalismo, muchas de las propuestas de Reforma Administrativa son instituciones en sí mismas, es decir, son mitos racionalizados o creencias sobre su capacidad para solucionar problemas funcionales. Los beneficios de ciertas reformas se gestan y difunden como creencias en entornos de organizaciones que en apariencia son semejantes. Es decir, en los entornos, organizacionales e institucionales, se propagan creencias sobre el potencial de herramientas, procedimientos, técnicas, etcétera, para lograr la eficiencia. La adopción de tales prácticas, a partir de creencias procedentes del entorno, hace parecer actualizada o moderna a las organizaciones.

En este sentido, cuando en las organizaciones gubernamentales se encuentran frente a problemas de demandas irresolutas o una obsolescencia funcional de rutinas, estructuras, técnicas, etc., muchas veces se opta por llevar a cabo Reformas Administrativas basadas en creencias de pretendida eficiencia, enarboladas en su ambiente, que las hace parecer modernas sin tener en todo momento sustento empírico sobre sus beneficios. En otras palabras, aunque las reformas no siempre cuentan con respaldo técnico ni evidencia empírica sobre su efectividad, se decide su implementación porque cobra mayor importancia la legitimidad que ofrece cuando las organizaciones se muestran hacia el exterior, hacia su ambiente organizacional, como organizaciones de vanguardia.

Este fenómeno de incorporación de la Reforma Administrativa ha sido denominado, desde el institucionalismo sociológico, como cambio institucional

isomorfo (CII), que produce que las organizaciones que pertenecen a un ambiente comiencen a parecerse entre sí a partir de los procesos de reforma. Sin embargo, paradójicamente, muchas veces dichas reformas no llegan a permear la estructura informal, las actividades cotidianas permanecen intactas, sin cambios aparentes. Los cambios sufren efectos en la estructura formal, en la superficie de las organizaciones.

Lo anterior puede ocasionar contradicciones entre formalidad-informalidad en la Reforma Administrativa, dando lugar a lo que Brunsson (2007) denomina “hipocresía organizacional”, que se forma mediante estas inconsistencias entre las situaciones dadas por hecho del ambiente y las creencias que se generan en el interior de las organizaciones.

Esta investigación parte de la hipótesis de que las organizaciones gubernamentales en México no siempre logran incorporar en sus actividades cotidianas (especialmente en su estructura informal) los supuestos de la Reforma Administrativa, por una contradicción entre creencias o situaciones dadas por hecho sobre los alcances de las reformas, y las rutinas, estructuras, actividades, etc. (hipocresía organizacional). La Reforma Administrativa establece parámetros de transformación del sector público, elementos con los que se incrementa la eficiencia de las organizaciones gubernamentales, a los que se denominan creencias. Dichos elementos, sin tener evidencia empírica de sus resultados, se implementan permeando en la estructura formal, sin que sean completamente incorporados en las prácticas cotidianas de las organizaciones; por el contrario, la estructura informal, continúa orientando la ejecución de las tareas, rutinas, actividades, de acuerdo con su propia lógica creada a partir de las interacciones diarias de sus integrantes (las propias creencias de cada organización). Es, entonces, que existe una contradicción o inconsistencia entre las creencias del proceso de reforma y las creencias de la estructura interna de las organizaciones gubernamentales.

Para intentar demostrar lo anterior, la presente investigación tiene como objetivo analizar una Reforma Administrativa en México que ha sido fortalecida y desarrollada desde inicios del siglo XX: la política de transparencia, la cual es

considerada como una política transversal de la Administración Pública que engloba tanto al sector paraestatal, como a la administración central. Concretamente, se pretende analizar la transparencia por tratarse de una de las propuestas de reforma más recientes y de mayor envergadura en los últimos años. El propósito subyacente se centra en debatir, a partir de un enfoque teórico del neoinstitucionalismo sociológico, el fenómeno de hipocresía organizacional devenido de la implementación de algún proceso de reforma. En ese sentido, la transparencia funciona como un ejemplo para los fines de esta investigación por sus cualidades de desarrollo, vigencia y finalidades, sin que por ello sea la única Reforma Administrativa que pudiera dar muestra de la hipótesis que originó la presente investigación (existen otros casos como el Servicio Profesional de Carrera o el sistema de Evaluación de Desempeño, por mencionar algunos).

De esta manera, con base en los elementos del institucionalismo sociológico que permiten explicar el fenómeno de organizaciones hipócritas, se estudia el caso de la transparencia como Reforma Administrativa en el sector paraestatal (o un organismo descentralizado), a fin de establecer si un estado de hipocresía organizacional específicamente en este tipo de organizaciones gubernamentales.

Los organismos descentralizados, como entidades paraestatales, son organizaciones gubernamentales que cuentan con patrimonio y personalidad jurídica propios, así como autonomía de gestión. Se encargan de actividades sustantivas y sus características endémicas hacen deducir que los efectos de la Reforma Administrativa puedan ser distintos en comparación con las organizaciones de la administración pública centralizada. Se ha elegido la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) para conocer si en este organismo descentralizado existe un estado de hipocresía organizacional, y reflexionar de paso sobre si este fenómeno ocurre también en el resto de las organizaciones gubernamentales.

La metodología empleada para ejecutar el análisis de la investigación se centra en la aplicación de encuestas a la comunidad universitaria, quienes dan cuenta sobre el estado de hipocresía en la UNAM a partir de cuatro dimensiones

analíticas propias del institucionalismo sociológico: valores, rutinas, situaciones dadas por hecho y legitimidad. Los hallazgos de las encuestas se dividen en dos grandes grupos, uno relacionado con las organizaciones gubernamentales en general y otro con respecto al caso específico de la UNAM.

La investigación se divide en cuatro apartados. El primero de ellos explora teóricamente los principios del institucionalismo sociológico que permiten identificar a las organizaciones en estado de hipocresía organizacional. Resalta la forma en cómo las organizaciones gubernamentales deciden implementar la Reforma Administrativa a partir del isomorfismo institucional, es decir, por medio de la incorporación de creencias, situaciones dadas por hecho o mitos racionalizados propios del ambiente que resultan en el cambio de rutinas, valores, estructuras, etc.; todo ello con la finalidad de alcanzar el objetivo ulterior de legitimidad ante el ambiente y la sociedad en la que se desarrollan que, al mismo tiempo, permita a las organizaciones garantizar su vigencia. Se definen conceptos como instituciones, ambiente institucional, cambio institucional isomorfo (CII), estructura organizacional formal, informal e hipocresía organizacional.

El segundo realiza un recorrido histórico sobre la Reforma Administrativa en México. Se señalan las razones por las que en los gobiernos desde Luis Echeverría (1970-1976) se incorporó e implementó la Reforma Administrativa, entre las que destaca la necesidad adaptativa al cambio de modelo económico. Esta causal, impulsa en las organizaciones un estado de hipocresía organizacional dado que la Administración Pública recrea los mitos racionalizados o creencias del ambiente con la finalidad de incrementar su legitimidad debilitada, luego de los procesos de desestabilización económica que demostraron la poca eficiencia gubernamental de atención a las demandas. Asimismo, se aborda la Reforma Administrativa en entidades paraestatales haciendo hincapié las diferencias de sus resultados en este sector con relación al resto de la Administración Pública Federal.

El tercer y cuarto apartado forman parte del estudio de caso. Primero se analiza la génesis y el desarrollo de la Reforma Administrativa de transparencia como una necesidad sentida del ambiente y de la sociedad por formar un gobierno

más transparente, tendiente a la rendición de cuentas, a partir de tres elementos: servidores públicos, recursos y acceso a la información. Se destaca la transparencia como una Reforma Administrativa común a todas las organizaciones gubernamentales (entidades paraestatales y las que pertenecen a la Administración Pública centralizada), cuyos resultados suponen ser comunes para ellas. Se establecen tres límites organizacionales para la consolidación de la transparencia: incentivos, acceso a la información como responsabilidad ciudadana y como obligación gubernamental, e instituciones. Este último desarrolla el estado de hipocresía organizacional en torno a la Reforma Administrativa de transparencia.

El cuarto apartado es el estudio de caso. Describe los hallazgos de las encuestas aplicadas a la comunidad de la UNAM, en una pequeña muestra de una de sus Facultades, la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. En este apartado se hace referencia también al resto de las organizaciones gubernamentales, entablando un indicio sobre el estado de hipocresía entre el caso estudiado y el total de la Administración Pública.

El desarrollo de la investigación tiene como finalidad realizar un aporte a un tema por demás desarrollado desde diversas posturas teóricas; la aportación se refiere a estudiar casos específicos de aquellos procesos de reforma que son comunes al total de las organizaciones gubernamentales, en aquellas particularmente importantes por sus actividades sustantivas como lo es el sector paraestatal.

Capítulo 1. La Reforma Administrativa

1.1 Concepto de Reforma Administrativa

Es cierto que modernización y reforma pertenecen a un mismo campo semántico y que incluso pueden (y suelen) emplearse como sinónimos cuando se trata de la transformación en los procesos, las formas y las estructuras gubernamentales (Arellano y Cabrero, 2000), dado que

“[...] modernización y reforma son parte de un mismo proceso, entendiendo la primera como el sentido o directriz y la segunda como un aspecto metodológico que permitirá los ajustes y cambios necesarios en el orden político, social y económico [...] Ambos conceptos son las dos caras de una misma moneda” (Ávalos, 1998).

En los años recientes se ha incrementado su vigencia como parte del problema de supervivencia que enfrentan los gobiernos y sus respectivas administraciones públicas.

No obstante la diferencia sustancial entre estas dos categorías analíticas se refiere al campo de acción en el que cada una se ejecuta, siendo modernización¹ un concepto más amplio que representa un “proceso de integración en las condiciones cambiantes del entorno, la ruptura con esquemas demostradamente obsoletos” (Ávalos, 1998) mientras que “reforma se refiere a espectros estructurales, del cómo, a modificaciones, simplificaciones y supresiones que conducen a una readaptación” (Ávalos, 1998), en concordancia con principios derivados de la modernización.

Por su parte, la Reforma Administrativa,² como cualquier otra definición puede ser concebida desde distintas perspectivas (Pollit y Bouckaert, 2000). Sin

¹ Aquí se entiende como modernización a una adaptación axiológica, funcional y orgánica (en el sentido de las premisas que guían la acción gubernamental) del Estado y del gobierno a un contexto en el que el mundo contemporáneo se desarrolla por la senda de los mercados competitivos, la liberalización económica, la democratización del poder y la búsqueda de acuerdos para abordar con eficacia los problemas públicos que tienen incidencia mundial (Uvalle, 1998); es romper con los esquemas gubernamentales antiguos para generar nuevos y adecuados a las exigencias actuales.

² La Reforma Administrativa es distinta a una Reforma de Estado. Esta última se entiende como “el proceso consistente en revisar los contenidos de las categorías jurídico-políticas fundamentales que componen el Estado en una sociedad determinada” (Pichardo, 2004: 58); “se traduce en los cambios constitucionales y legales que deben normar el diseño institucional de los poderes del país, así como los equilibrios necesarios para crear un

embargo, bajo la coincidencia de lo que algunos autores entiende por Reforma Administrativa (Pollit y Bouckaert, 2000; Arellano y Cabrero, 2000; Campero, 1982; Chanes, 1975), podemos decir que es un “proceso de cambio a través del cual los organismos públicos incorporan nuevas formas de organización, tecnologías físicas, sociales y comportamientos que les permitan alcanzar nuevos objetivos de manera adecuada” (Campero, 1982); “una acción deliberada tendiente al perfeccionamiento de la administración” (Chanes, 1975).

En ese sentido, un proceso de reforma (así también de modernización) tiene como trasfondo la idea del cambio que, en términos organizacionales, puede ser entendido como “aquella actividad tendiente a la transformación de los procesos y estructuras de una organización, por medio de la cual las organizaciones pueden adaptarse a sus medios ambientes y, con ello, preservarse en el tiempo” (Coronilla y Del Castillo, 2000).

Esta visión del cambio estudia a las organizaciones gubernamentales, y a la Administración Pública³ en sí misma, como sistemas que funcionan bajo su propio orden pero que también dependen de las condiciones del ambiente en una sociedad compleja y cambiante (König citado por Pollit y Bouckaert, 2000), es decir, como “agregados humanos interdependientes, cohesionados y coordinados en la consecución de ciertos fines previamente establecidos” (Coronilla y Del Castillo, 2000).

Para comprender de manera acertada el funcionamiento de un sistema, y con ello la razón por la cual es relevante definir y estudiar a las organizaciones gubernamentales bajo este enfoque, es necesario remontarnos a la teoría de sistemas, la cual plantea que los sistemas se definen por una relación dinámica

sistema político y administrativo que, garantizando el Estado de derecho, asegure a la vez el funcionamiento real, efectivo de las instituciones del Estado” (Zebadua, 2005: 327).

³ Desde acuerdo con la visión de la ciencia política, que divide a la sociedad en dos esferas, el Estado y la sociedad civil, la Administración Pública es conceptualizada como “la hebilla” que une a estas dos. Es un enlace de outputs (transmite información y recursos del Estado a la sociedad civil), pero también un enlace de inputs (porque envía demandas de los actores de la sociedad civil de vuelta al Estado) (Pierre parafraseado por Pollit y Bouckaert, 2000). En esta concepción de la Administración Pública como un sistema que cumple con el esquema *inputs/outputs*, al interior de las organizaciones, tienen lugar los procesos que son aquellas actividades que se ejecutan para obtener los outputs (Pollit y Bouckaert, 2000).

entre inputs (entradas) y outputs (salidas), lo que significa que el sistema mismo es el encargado de procesar los materiales que provienen del ambiente, para lo cual dispone de organización y estructuras (Rodríguez y Arnold, 2007).

Los outputs, al interactuar con el ambiente y generar un impacto o resultado se denominan outcomes que pueden ser finales o intermedios (como los alumnos egresados de una licenciatura que serán luego empleados por alguna empresa, comenzando así un nuevo proceso de inputs/outputs) (Pollit y Bouckaert, 2000). En su interior, los sistemas requieren de procesos que permitan crear los outputs (que luego se convertirán en outcomes) direccionados a la satisfacción de necesidades sociales. Nótese que en el cumplimiento de las funciones sistémicas se establecen objetivos que dirijan la relación inputs/outputs.

Al establecer que las organizaciones gubernamentales son sistemas, se enfatiza en su sentido humano que refiere la heterogeneidad⁴ que les caracteriza en su orden interior, pues para la teoría de sistemas, las organizaciones suelen ser consideradas como un organismo viviente en permanente intercambio consigo mismo y con su ambiente. En un momento del sistema, “el o los procesos de intercambio, también considerados como relaciones, se presentan ordenadamente como una red estructurada que se visualiza a través del esquema input/output” (Rodríguez y Arnold, 2007).

Así, los sistemas establecen una relación intrínseca con su entorno a tal grado de ser un “factor determinante de la construcción del sistema” (Luhmann citado por Rodríguez y Arnold, 2007), cumpliéndose con ello el principio de interrelación de la Teoría de Sistemas. La reciprocidad dentro de este principio hace que los sistemas tengan características del entorno y viceversa, no por ello haciéndolos equiparables, sino más bien “el ambiente posibilita, condiciona y limita a la organización” (Rodríguez, 2004).

Las organizaciones gubernamentales como sistemas representa la complejidad que enmascara un proceso de reforma, para el que la lógica interna es

⁴ La heterogeneidad es atributo de las organizaciones y se refiere a que están compuestas por seres humanos, con caracteres, intereses y objetivos distintos.

un elemento que muchas veces no es considerado por quienes fomentan e implementan la Reforma Administrativa, ya que se tiene la creencia de que la transformación del marco normativo automáticamente genera los cambios esperados, pues para muchos una Reforma Administrativa es “una ley o varias leyes que modifican un organograma, cambian funciones o simplifican procedimientos” (Campero, 1982).

Sin embargo, la Reforma Administrativa necesita considerar que las organizaciones gubernamentales se presentan como los organismos vivientes que la teoría de los sistemas nos hace ver, sin olvidar que la razón de ser y los fines de las organizaciones son establecidos por un marco normativo.

Para Arellano y Cabrero (2000) las interacciones entre los individuos dentro del sistema y el marco normativo forman una dualidad estructural que

“[...] se encuentra en el hecho de que son organizaciones formal y legalmente predeterminadas, tanto en su existencia como en sus objetivos y son, a la vez, organizaciones que una vez constituidas adquieren lógica propia, [pues] las organizaciones gubernamentales desde el momento en que nacen, constituyen su propia dinámica, se enfrentan a su propio contexto y constituyen su estructura y cultura interna [...]” (Arellano y Cabrero, 2000).

Y hacen énfasis en que las organizaciones gubernamentales no son monolitos que operan mecánicamente y cumplen su labor de manera lineal, a la par de la ley, sino por el contrario, las vislumbran como “espacios sociales creados en la dinámica de sociedades heterogéneas con estructuras de acción que no son rígidas ni lineales” (Arellano y Cabrero, 2000).

Esta distinción entre dimensión formal (la delimitada por la normatividad) e informal (la lógica propia que adquieren las organizaciones) ha sido la fuente de variadas explicaciones sobre el por qué una reforma administrativa prospera o no en tanto que se considera que la organización formal está determinada, y determina a su vez, la acción de la organización informal, mientras que ésta, bajo su lógica e

interacción propia, puede “apoyar los fines de la organización o contraponerse a ellos” (Luhmann, 2010).

Arellano y Cabrero (2000) señalan que no se puede considerar a la dualidad estructural como dicotómica

“[...] es decir, no es una relación de exclusión entre formalidad y vida organizacional real. La vida real de la organización gubernamental es continuamente afectada por las condiciones formales que la constituyeron y la sostienen. Al mismo tiempo, la dinámica organizativa puede desencadenar cambios estratégicos en la inducción de las políticas dado que se desarrolla a través del tiempo una visión propia de su quehacer [...].”

Existen otras perspectivas al respecto de la visión de estos autores. Crozier (1969), por ejemplo, destaca que el crecimiento de las organizaciones formales (en el sentido burocrático y legal), genera una mecanización y rigidez de las actividades de los individuos que no precisamente son bien acogidas por quienes integran la organización, lo que deriva en una superposición de los objetivos de los individuos o grupos sobre los de la organización misma.

Sin embargo, Arellano y Cabrero destacan un elemento que es fuente, tanto de los intentos de transformación del sector público, como de los resultados por parte de las organizaciones: la racionalidad, que pertenece a los actores.

La dualidad estructural estudiada bajo la teoría de sistemas es una de las piezas nodales del rompecabezas que escudriña la racionalidad de los actores. El principio de interdependencia de la Administración Pública permite establecer la conexión y respuesta de quienes reciben, promueven y ejecutan la Reforma Administrativa.

Dentro de los actores se encuentran, como los principales inductores de la reforma, los tomadores de decisiones quienes optan por una “reivindicación o transformación del gobierno, de cambiar de una situación existente a otra más deseada” (Salinas, 1980). Políticos, ministros, secretarios de Estado toman la iniciativa de (o muchas veces son orillados a) innovar en sus administraciones.

Existen diversos estudios acerca de las razones que orillan a los líderes a implementar un proceso de reforma (Barzelay, 2003; Pollit y Bouckaert, 2000) y enfatizan en que son un elemento nodal que brinda apoyo a la reforma y permite su consecución.

Muchas veces, son imperceptibles las consecuencias de las reformas en la ciudadanía y con frecuencia no son un actor relevante para las decisiones en el ámbito de la Reforma Administrativa. Sin embargo, los ciudadanos también se encuentran involucrados y especialmente afectados por los cambios en la entrega de los servicios públicos (Pollit y Bouckaert, 2000) y no sólo eso, sino que en su papel de formadores de inputs intervienen en el proceso de decisión de adopción de la Reforma Administrativa (al incrementar la exigencia en la calidad, por ejemplo).

Por último, tenemos a los ejecutores de la reforma, los servidores públicos, que en muchos países son la fuerza primaria del movimiento de reforma (Pollit y Bouckaert, 2000) pues son quienes se encargan de operacionalizar las decisiones políticas, y vivencian las transformaciones más que ningún otro actor. Son ellos a quienes se enfoca primeramente la Reforma Administrativa, y los que deben incorporar los cambios en sus actividades cotidianas. En ellos haremos énfasis a lo largo de la presente investigación, sin por ello deslindarnos de la influencia e importancia de los otros dos actores.

La lógica de estudiar la dualidad organizativa y centrarse en los procesos y estructuras de las organizaciones gubernamentales, descansa en los supuestos de irregularidad e inestabilidad institucional dado que, al estudiar la lógica interna de las organizaciones, no se generan constantes que puedan predecir el comportamiento de la organización informal, lo cual, en un proceso de reforma, tiene sentido al distinguir las causales endémicas de éxito o fracaso que provienen de un contexto institucional específico.

Es decir, que el cambio gubernamental se inscribe dentro de las instituciones nacionales y puede diferir de cultura a cultura, ya que “las formas de organización pueden seguir diferentes modelos y direcciones, de acuerdo con la sociedad en la que se insertan” (Rodríguez 2004) y muchas veces, los resultados de la reforma

dependen de la naturaleza de los sistemas políticos y administrativos en donde se implementa (Pollit y Bouckaert, 2000).

La Reforma Administrativa debe ser entendida como cambios deliberados en la estructura y los procesos del sector público a fin de perfeccionar la Administración Pública (Pollit y Bouckaert, 2000) “orientada al desarrollo económico y social” (Campero, 1982) y no únicamente como una secuencia de acciones interconectadas que originan resultados óptimos, o como una receta hacia los problemas de las administraciones.

1.2 Supuestos Generales de la Reforma Administrativa

La Reforma Administrativa se presenta como una imperiosa necesidad a causa del descontento ante la administración pública (Chanes, 1975) que incrementa las exigencias de los usuarios por encontrar una Administración más eficaz y económica, para incrementar la capacidad del sector público en el cumplimiento de los objetivos del desarrollo a través de sus organizaciones (Campero, 1982).

El origen de la reforma administrativa se interrelaciona con la “crisis de representatividad y legitimidad” (Joxe citado por Pichardo, 2004: 59) que enfrenta el Estado derivado de las aceleradas transformaciones sociales producto, en gran medida, de la implementación de un sistema económico basado en el mercado.

Esta problemática genera una expectativa de adecuación de la administración hacia las incipientes exigencias. Ya Bonnefous (1960) advertía sobre el contexto que enfrentaría la misma administración, así como de la preocupación de contar con una administración efectiva:

“[...] En el amanecer de una época que estará bajo el signo de los descubrimientos en materias de energía atómica y de las aplicaciones insospechadas de la automatización, la Administración debe tener la agilidad necesaria para adaptarse a tales transformaciones [...] (1960: 203).”

Y señala que:

“[...]La Reforma Administrativa tiene justamente la misión de promover esta nueva Administración; se halla en el centro de los problemas que se presentan a nuestro país y condicionan su solución. Debe ser inscrita en el primer lugar de todo programa de recuperación [...]” (1960: 203).

El fenómeno de la globalización ha insistido en la propagación de ideas de mercado (pues su origen mismo se remonta al ámbito económico y del capital),⁵ que inducen al perfeccionamiento de toda actividad humana a partir de la tecnología y el uso constante de ésta para las actividades cotidianas, pero sobre todo a la reorganización política de la sociedad en torno a la escala axiológica del consumo que exige a la Administración Pública eficiencia y calidad en la atención de las demandas sociales.

Por ello, la Reforma Administrativa se presenta como una herramienta que permite a la Administración Pública adecuarse a un nuevo contexto, de ahí que no sea un fin en sí misma (Campero, 1982; Pollit y Bouckaert, 2000), sino que sirva al cumplimiento de fines intermedios, al cambio en las actividades, reglas o procesos que suponen un obstáculo para el cumplimiento de los objetivos que la sociedad impone (un ejemplo es el de desprender el control político sobre la burocracia, permitiendo a los servidores públicos tomar decisiones sobre los programas que administran (Pollit y Bouckaert, 2000).

Desde la década de los setenta, se desprendió un tipo de Reforma Administrativa capaz de resolver los problemas técnicos y de legitimidad de los gobiernos. Fueron postulados prácticos que en sus países progenitores (Nueva Zelanda, Gran Bretaña, Australia, Estados Unidos, por mencionar algunos) lograron resultados aparentemente exitosos.

⁵Beck define a la globalización “como un proceso que crea vínculos y espacios sociales transnacionales, revaloriza culturas locales y trae a un primer plano terceras culturas el cual se desarrolla a partir de la globalidad entendido como la concepción según la cual el mercado mundial desaloja o sustituye al quehacer político; es decir, la ideología de dominio del mercado mundial o la ideología del liberalismo” (Beck, 2008). Esta definición recupera gran parte de los supuestos que persigue la Reforma Administrativa, pues el hecho de la ponderación de la economía por sobre cualquier otra esfera, supone una adecuación de la Administración Pública a las condiciones y exigencias mercantiles que ahora son ya valores insertados en la sociedad.

En el ámbito académico, estas prácticas comenzaron a generalizarse hasta crear un modelo de gestión basado en la irrupción del paradigma organizacional propuesto por Weber⁶ que orillaba a las administraciones a una rigidez normativa, a una alta jerarquización y a la mecanización de las tareas, pues sobre estas consecuencias de las organizaciones burocráticas se formuló y propagó la creencia de que

“[...] los gobiernos de la era industrial, con sus extensas burocracias centralizadas y estandarizadas y sus servicios de la misma magnitud para todas las cosas, no están a la altura de los desafíos que presenta una sociedad de la información que cambia aceleradamente y una economía basada en el conocimiento [...]” (Osborne y Gaebler, 1994: 19).

De acuerdo a esta creencia, la Administración Pública necesita una reorganización y reestructuración dado que las burocracias son el origen de la ineficacia gubernamental y la crisis de confianza a la que se enfrenta el gobierno (de ahí que algunos denominan al “nuevo modelo de gestión” como posburocracia (Barzelay, 1998).

Esta corriente (práctica y académica o académica y práctica) formula que la forma más óptima de erradicar los problemas administrativos y organizacionales se encuentra en establecer una concordancia con los términos y valores del mercado: reformar o reinventar al gobierno o a la administración, significa seguir el modelo de organizaciones empresariales a fin de alcanzar la eficiencia, la eficacia y la calidad de los servicios (incluso antes que los resultados) (Montes de Oca, 2011); es decir, se enfoca en el cómo más que en el qué: el tema de una reforma de este tipo “no es lo que hacen, sino cómo funcionan” (Osborne y Gaebler, 1994: 22).

⁶ De acuerdo con Weber, la burocracia es un modelo de organización (o tipo ideal de organización) propio de las sociedades capitalistas caracterizado por tres elementos que establecen su estructura y permiten su funcionalidad, los cuales son: a) “Un sistema firmemente organizado de mando y subordinación mutua de las autoridades mediante una inspección de las inferiores por las superiores” (Weber, 2009) (jerarquía); b) Especialización pues “para participar en el aparato administrativo de una organización, sólo está cualificada la persona que tenga una formación especializada demostrable” (Weber, 2009); c) Normatividad o reglas impersonales que guíen la conducta de los individuos y garanticen resultados previsibles y cuantificables.

Seguir un modelo empresarial es transformar los valores que han orientado a las administraciones burocráticas,⁷ desarrollar nuevas organizaciones acorde a las exigencias del medio, el cual demanda

“[...] Instituciones extremadamente flexibles y adaptables, que ofrezcan bienes y servicios de gran calidad y que aprovechen todas las energías; responsables ante sus clientes, que brinden opciones de servicios no estandarizados; que gobiernen más por la persuasión y los incentivos que mediante órdenes; que creen en sus empleados un sentimiento de significado, de control e incluso de propiedad [...]” (Osborne y Gaebler, 1994: 43).

El cambio bajo la lógica de formar empresarios comienza con un viraje conceptual: gestión en vez de administración, cliente y no usuario, innovación y no reglas o regulaciones estrictas e inamovibles, así como un marcado énfasis en los incentivos a la producción y la flexibilidad (Osborne y Gaebler, 1994; Barzelay, 1998; Abramson, 2002). El siguiente cuadro resume los principios reformadores y sus características:

Tabla 1. Principales principios reformadores

Principio	Características
Capacitación y especialización de los servidores públicos.	<ul style="list-style-type: none"> - Servicio civil bajo esquemas meritocráticos, de promoción por cualificaciones; donde los puestos tengan condiciones y niveles de especialización particulares; independientes de los cambios políticos; - Servidores públicos con mayor flexibilidad, responsabilidad, imparciales, enfocados en los resultados y cercanos a la comunidad.
Coordinación gubernamental.	Cooperación entre los distintos niveles de gobierno y entre las mismas organizaciones del gobierno central sustituyendo la vieja forma de coordinación vertical, de niveles de autoridad, por una horizontal, de comunicación y relación entre los integrantes de las organizaciones.

⁷ Para Osborne y Gaebler (1994) seguir el modelo empresarial no significa hacer del gobierno una empresa pues entre estas dos instituciones existen diferencias sustanciales: “a los líderes de empresa los mueve el beneficio: a los líderes del gobierno los mueve el deseo de ser reelegidos. Las empresas obtienen de los clientes la mayor parte del dinero; los gobiernos obtienen el dinero principalmente de los contribuyentes. Las empresas se ven impulsadas por la competencia; en general los gobiernos emplean monopolios” (50).

	Significa trabajo en equipo y funciona mejor cuando existen unidades especializadas con un solo propósito o función.
Descentralización de tareas y funciones.	Delegación de autoridad, control y decisión a unidades administrativas especializadas e independientes. Disminuye el control y la regulación central.
Tamaño de la Administración Pública	Supresión o eliminación de las tareas que inhiban al gobierno cumplir con su finalidad última: la de dirigir. Un gobierno pequeño es más eficiente.

Fuente: Elaboración propia con base en Osborne y Gaebler (2004); Pollit y Bouckaert (2000).

La re-significación de la Administración Pública de acuerdo a las condiciones descritas es inducida en la mayoría de los países del planeta. Mucho se debe a la transformación técnica que tuvo origen a mediados y finales del siglo pasado. Para Pichardo (2004), al menos tres son los fenómenos o causas que producen la implementación de una Reforma Administrativa:

“[...] En primer lugar, el proceso denominado de la globalización o la mundialización, que al multiplicar y estrechar los contactos comerciales y financieros entre naciones, al obligar a la apertura de las economías, ha generado un agudo fenómeno de competencia. La búsqueda de competitividad ha obligado a los gobiernos a emprender medidas de cambio estructural.

En segundo lugar, [se encuentran], de manera prominente, las recomendaciones -cuándo no las exigencias- de los organismos internacionales.

En tercer término, en algunas ocasiones son decisiones de política interna. Algunas decisiones tienen una clara connotación ideológica; otras responden a la necesidad de mejorar la eficiencia y la competitividad; otras más son compromisos de campaña [...]” (Pichardo, 2004: 56-57).

Al menos en estas causas persiste la necesidad de legitimidad de las Administraciones Públicas en su labor, tanto al interior, como a nivel internacional,⁸

⁸ Existen varios ejemplos de esta necesidad de legitimidad. A nivel internacional, están los organismos internacionales y los inversionistas que demandan un gobierno eficiente que, entre otras cosas, garantice seguridad al capital de inversión y se encuentre a la vanguardia en sus técnicas de resolución de problemas y demandas. Al interior de los países “los candidatos hablan de “reestructuración”, de “regulación de las dimensiones de gobierno” y de “asociaciones” (pues) las nuevas realidades dictan que ahora se juzgue (a los

de ahí que sus objetivos sean puramente técnicos o procedimentales, derivados de una creencia común que establece los parámetros de eficiencia administrativa.

1.3 Objetivos e implicaciones de la Reforma Administrativa en el ámbito organizacional

De acuerdo con los supuestos generales de la Reforma Administrativa, las organizaciones gubernamentales han sido el agente de su implementación y los alcances que de ella emanan. La descentralización, especialización demás principios rectores del proceso de reforma tienen implicaciones diferentes en las Administraciones Públicas.

Buena parte de la implementación de la Reforma Administrativa deviene de decisiones políticas de élite, por parte de quienes ostentan el poder, o bien, por presiones externas de organismos internacionales. El objetivo central siempre es el mismo: hacer más eficiente la anquilosada burocracia, derribar los obstáculos (técnicos, institucionales, etc.) que inhiben la atención a las demandas de la sociedad. Sin embargo, las administraciones tienen, en muchas ocasiones, una razón mucho más de fondo por la que deciden adoptar la reforma: se trata de una necesidad de confianza en su actuar, de aprobación interna y externa.

Los resultados de la reforma, son infinitos. Por ejemplo, la Reforma Administrativa (que muchas veces es compuesta por un sinnúmero de reformas individuales), puede generar problemas como el poco éxito en los resultados, o una contradicción de reformas, es decir, que durante la implementación de reformas individuales, aunque estas sean buenas en sí mismas, pueden no estar en concordancia con otras reformas que se implementan al mismo tiempo. (Pollit y Bouckaert, 2000).

No obstante, existe una implicación que comparten al menos los países en vías de desarrollo. Como se ha descrito, la Reforma Administrativa se presenta como un proceso para transformar el aparato burocrático, haciendo énfasis en el progreso técnico y la transformación de objetivos (o a veces sólo de conceptos),

funcionarios) según sean capaces de trabajar con mayor ahínco e inteligencia, y de hacer más con menos” (Osborne y Gaebler, 2004: 46).

pero no se ha transitado hacia un modelo que haya conseguido el “restablecimiento de la relación Estado-sociedad” (Cabrero, 1997: 25) o bien, de implantar en los funcionarios y servidores la “sensibilidad social del gobierno” (Rodríguez-Arana, 2011: 114). De ahí que surjan fuertes críticas hacia lo que se ha hecho y entendido por reforma, sobre todo en el aspecto organizacional pues en éste ámbito “no toca los elementos estructurales y valorativos de la administración pública” (Pardo citada por Cabrero, 2009: 137).

La Reforma Administrativa, en ese sentido, no ha contemplado aspectos institucionales que son distintos de nación a nación, sino que su conjunto de soluciones no corresponde con problemas concretos a los que se enfrentan administraciones específicas (Cabrero, 2009), pues más allá de lo que el contexto de mercado exija, las administraciones públicas se deben a la sociedad en la que se encuentran insertas:

“[...] En oposición a aquellos autores que aseguran que hay una tendencia internacional inexorable de los gobiernos a adoptar estructuras administrativas y mecanismos gerenciales similares, [algunos académicos coinciden en que] las tradiciones y estructuras administrativas afectan y diferencian las respuestas de cada país, dando lugar a modelos administrativos divergentes [...]” (Somuano, 2011: 71).

1.4 La antítesis de la Reforma Administrativa: cambio organizacional isomorfo

Las instituciones son ese elemento específico que determina la inserción, el desarrollo y los resultados de la Reforma Administrativa. Las organizaciones actúan y se estructuran de manera que guarden congruencia con las exigencias que el entorno imponga, sin que necesariamente se esperen resultados tangibles.

La relación organización-institución es la premisa fundamental de la antítesis de la Reforma Administrativa, que es presentada como un proceso lógico de transformación del sector público para lograr la eficiencia, pero que muy frecuentemente es únicamente la forma en que las organizaciones

gubernamentales adquieren estabilidad y aceptación social, fenómeno en el que influyen de manera determinante las instituciones.

1.4.1 Instituciones y la Reforma Administrativa

El concepto de institución muchas veces se emplea “para referirse a asociaciones particularmente grandes o importantes” (Jepperson, 1999: 193); pero, de acuerdo a la perspectiva sociológica que pretende no perpetuar las ambigüedades sobre este concepto, una institución:

“[...] representa un orden o patrón social que ha alcanzado cierto estado o propiedad; son esos patrones sociales que, cuando se reproducen crónicamente, deben su supervivencia a procesos sociales que se activan por sí mismos⁹ [...] Todas las instituciones son estructuras de programas o reglas que establecen identidades y líneas de actividad para dichas actividades. Por ejemplo, la organización formal, considerada una institución, es una tecnología social empaquetada, con reglas e instrucciones para su incorporación y empleo en un escenario social [...]” (Jepperson, 1999: 195-198).

En otras palabras:

“[...] las instituciones son sistemas de programas o gobierno socialmente contruidos y reproducidos rutinariamente. Funcionan como elementos relativos de ambientes restrictivos y están acompañadas de explicaciones que se dan por hecho [...]” (Jepperson, 1999: 201).

En esta definición sobre institución podemos encontrar dos elementos que contribuyen al uso del concepto de manera delimitada. En primer lugar, “[...] las instituciones se dan por hecho”, es decir, que las instituciones consideran a una

⁹ No significa que los procesos de reproducción sean un “acción, en el sentido estricto de la intervención colectiva en una convención social. Más bien, los procedimientos reproductores rutinarios apoyan y sustentan el patrón, favoreciendo su reproducción” (Jepperson, 1999: 196), pues “es suficiente que una persona simplemente diga a otra que ésta es la forma en que se hacen las cosas. Cada individuo está motivado a cumplir porque de otra manera sus acciones y las de otros en el sistema no se pueden entender” (Zucker, 1999: 126); es decir, que las instituciones, si bien pueden derivar en acciones, no se relacionan directamente con estas dado que una acción pertenece a individuos autónomos (que incluso pueden contraponerse a una institución en el momento en que deciden no seguirla), mientras que las instituciones son socialmente contruidas (Jepperson, 1999: 201)

situación como dada: los individuos no reparan en las causales que determinan que lo que se hace es socialmente aceptado, sino que “dan por hecho las actividades estandarizadas”, o la misma explicación de la situación pues se considera que las instituciones son “elementos funcionales de ese ambiente”¹⁰ (Jepperson, 1999: 198).

Segundo, a diferencia del institucionalismo de orientación económica, que centra su estudio en los elementos que determinan las decisiones individuales y lo que se relaciona con la acción, la perspectiva sociológica, que engloba este concepto, hace énfasis en los procesos reproductivos que se ejecutan dentro de las interacciones sociales entre individuos u organizaciones, y que son independientes de la decisión de un solo individuo (es decir, no pueden por sí mismos suprimir la institución en el total de la sociedad). Los procesos de reproducción son “reiterativos” y “autoactivados”, consiguiendo la restricción de la conducta de los individuos, sin que necesariamente las instituciones se interioricen; por lo tanto, las instituciones, tras alcanzar los procesos reproductivos, son ahora un patrón de conducta aceptado que se inserta en el ambiente debido a su funcionalidad social.¹¹

Es decir, las instituciones “están compuestas por elementos culturales-cognitivos, normativos y regulativos que, juntos con actividades y recursos asociados, proveen de estabilidad y sentido a la vida social [...] y operan en múltiples niveles jurisdiccionales, desde el sistema mundial hasta las relaciones interpersonales locales” (Scott, 2001: 48).

En el ámbito organizacional, las instituciones, al igual que con los individuos, determinan su comportamiento a partir de los procesos, procedimientos y su estructura misma; son creencias acerca de las “reglas, rutinas, procedimientos, convenciones, papeles, estrategias, formas organizativas y tecnologías” (March y

¹⁰ Darlas por hecho no significa que las instituciones sean irracionales, más bien “pueden reflejar sutiles lecciones de experiencia acumulativa, en tanto que el proceso mediante el cual se determinan y se aplican las reglas apropiadas implica elevados niveles de inteligencia, discurso y deliberación humanos... son independientes de los actores individuales que las ejecutan y pueden sobrevivir a una considerable rotación de los individuos” (March y Olsen, 2012:116).

¹¹ Por ejemplo, el saludo de mano suele ser considerado como una institución sin que los individuos entiendan los elementos que los orillan a llevar a cabo tal acción o bien, el devenir histórico de su reproducción (Jepperson, 1999), sin embargo, es considerado como funcional en la sociedad.

Olsen, 2012: 116) que deben ser implementadas en la actividad organizacional para alcanzar la eficiencia.

Estas reglas provienen del ambiente en el que se desenvuelven las organizaciones: al encontrarse “incorporadas en sistemas de relaciones más amplios” (Scott y Meyer, 1999: 187), forman parte de un ambiente (que puede ser en un macronivel, como el nacional y actualmente, en una condición de globalización, internacional) en donde interactúan con otras organizaciones, y en el que se establecen “las reglas y requisitos a los que se deben ajustar las organizaciones” (Scott y Meyer, 1999: 170).

A este tipo de ambiente se le denomina *Institucional* y posee la característica de dotar de apoyo y legitimidad a las organizaciones bajo requisitos muy variados originados, en su mayoría, por organizaciones con autoridad o por creencias generalizadas.

Según Scott y Meyer (1999), paralelamente existe otro tipo de ambiente denominado *técnico*, en el cual se produce el intercambio y producción de bienes y servicios. Este ambiente influye también en los procesos mediante los que la organización funciona y en muchas ocasiones se espera que dichos procesos permanezcan a pesar de las transformaciones o *perturbaciones* ambientales: es el cómo funciona la organización para obtener sus *outputs*. Ambos ambientes coexisten y en ocasiones las organizaciones trabajan de acuerdo a una combinación de los dos.

La relevancia de la distinción entre ambiente técnico y ambiente institucional, descansa en que es una fuente analítica que permite identificar los criterios que dan origen a las transformaciones en el sector público, puesto que “a menudo no es fácil distinguir las reglas y procedimientos empíricamente técnicos de los institucionales, debido a que quienes preparan las reglas institucionales procuran que parezcan “técnicas en su contenido” (Scott y Meyer, 1999: 172), es decir, que aun cuando el cambio en las organizaciones pueda parecer únicamente la incorporación de capacidades técnicas o procesos que coadyuven al cumplimiento efectivo de los

outputs, los criterios de fondo son de orden institucional, pues no existe evidencia de sus resultados.¹²

Una de las causas por las que esta ambigüedad entre entornos se suscita, se encuentra en el sistema político y económico en el que se desarrollan las organizaciones:

“[...] vivimos en una época en la que se tiene en gran estima la capacidad técnica. Se espera que los trabajadores sociales sigan procedimientos detallados para determinar la elegibilidad de los servicios; los abogados se deben ajustar a condiciones procesales muy detalladas para redactar un testamento o constituir una empresa nueva [...]” (Scott y Meyer, 1999: 172).

El entorno insiste en moldear la capacidad organizacional de acuerdo a estándares institucionales preestablecidos, antes que técnicos (Scott y Meyer, 1999). Sin embargo, las implicaciones de que las organizaciones sigan un modelo institucional, no suelen ser favorables. Scott y Meyer, señalan que, al realizar un cambio o reforma, se deben tener por prioridad los procesos técnicos que fortalecen la actividad organizacional y sus resultados, pues organizaciones institucionalizadas (o que responden a las instituciones más que a las técnicas) necesitan tener altos niveles de flexibilidad, coordinación, comunicación que no siempre son desarrollados.¹³

Bajo este enfoque, se asume que las organizaciones no actúan de manera autónoma, sino que el *ambiente institucional* establece los parámetros de conducta y actuación, es decir, que las instituciones, cuando moldean la conducta de las

¹² No quiere decir que todas las organizaciones se estructuren netamente de acuerdo al ambiente institucional, sino más bien, las exigencias organizativas y los fines mismos, marcan la vía en la que las organizaciones garantizan su supervivencia. Por ejemplo, algunas organizaciones, debido a las exigencias de mercado, se estructuran de acuerdo con los medios-fines; sin embargo, debido a la expansión de organizaciones formales, este fenómeno es menos probable que se produzca, pues ante la “interconexión mayor de las relaciones sociales” que incrementa la incertidumbre, “los participantes internos y externos requieren por igual reglas institucionalizadas que promuevan la confianza y protejan a las organizaciones del fracaso” (Powell y DiMaggio, 1999: 95).

¹³ Si las organizaciones deciden seguir el modelo institucional, dicen Scott y Meyer (1999), “no se tratarán de controlar o coordinar muy estrechamente las actividades de producción; desarrollarán sistemas administrativos más complejo y experimentarán altos niveles de conflicto interno” (172-175) y la organización se hallará con una persistente necesidad de generar transformaciones y arreglos estructurales.

organizaciones, influyen (y muchas veces determinan) en la efectividad de los cambios pretendidos por un proceso de reforma.

Al respecto Brunsson y Olsen¹⁴ señalan que

“[...] Pensar que las organizaciones tienen entornos institucionales significa hacer énfasis en que muchas de las reglas de las organizaciones provienen del sistema de reglas de la sociedad en su amplitud. Existen muchas normas de comportamiento organizacional que no son formuladas ni controladas dentro de las organizaciones locales, sino que se crean en un nivel más amplio y tienen una aplicabilidad más general [...]” (2007: 19).

Para los autores, esta premisa en parte explica el cambio en las organizaciones que, al estar expuestas a las presiones institucionales externas, se les orilla a la transformación de cualquiera de sus formas para que sean consideradas normales y actualizadas (Brunsson y Olsen, 2007). Pero, continúan, las organizaciones pueden experimentar una incongruencia entre los valores de las presiones externas, que tienden a modificar las formas de la organización, y el modo en que trabajan para cumplir con lo requerido por el ambiente.¹⁵

El motivo por el cual las organizaciones definen su estructura y acción por medio de las instituciones, antes que por la elección de elementos técnicos, se encuentra en la necesidad de legitimidad, que se refiere a las condiciones de aceptabilidad social y credibilidad.

“La *legitimidad* es una precepción o creencia generalizada de que las acciones de una entidad son deseables, propias, o apropiadas de acuerdo

¹⁴ Para estos autores existe una definición distinta de instituciones, pues ellos consideran a las organizaciones como instituciones, contrario a la visión que aquí se quiere presentar que se refiere a cualquier regla, rutina o procedimiento que deviene de un proceso social reproductivo y que restringe la conducta y actuación de las organizaciones.

¹⁵ Para Brunsson y Olsen, las organizaciones, al encontrarse ante las presiones del ambiente, inician un reajuste estructural para seguir subsistiendo, en donde las dos dimensiones de las organizaciones juegan un papel complementario: la formal, al ser más visible, se adapta “a las normas institucionalizadas”, mientras que la informal debe “coordinar sus actividades” sin que exista un funcionamiento plausible y simultáneo entre las dos dimensiones (2007: 26).

con algunos sistemas sociales constituidos por normas, valores, creencias y definiciones” (Schuman citado por Scott, 2001: 59).

La necesidad de legitimidad obliga a las organizaciones a adoptar un proceso de reforma por cuanto “justifica el orden institucional otorgándole una calidad normativa a los imperativos prácticos” (Berger y Luckmann citado por Scott, 2001: 59), es decir, “la incorporación de elementos institucionalizados proporciona una explicación de las actividades que protege a la organización de que se dude de su conducta” (Meyer y Rowan, 1999: 89).

Las organizaciones que deciden responder a su ambiente “se valoran más por lo adecuado de su forma que por su producción [...] compiten por su convivencia social y no por la eficiencia económica” (Powell, 1999, 238), pues “demuestran que actúan con base en propósitos valorados colectivamente de manera adecuada” (Meyer y Rowan, 1999: 89).

Asimismo, buscan la aprobación social y ambiental incorporando las creencias del entorno, lo que, en última instancia, deriva en una constante lucha por la supervivencia antes que por el cumplimiento de “las demandas de sus actividades de trabajo” (Meyer y Rowan, 1999: 102). Al respecto, como Scott (2001: 58) afirma: “Las organizaciones requieren más que recursos materiales e información técnica si intentan sobrevivir y mantenerse en sus ambientes sociales. También necesitan aceptación social y credibilidad”.

Por el contrario, si las organizaciones institucionalizadas deciden hacer caso omiso a las creencias de su ambiente, pueden ocasionar su desaparición, o bien, la pérdida de supervivencia:

“[...] Las organizaciones que omiten elementos de estructura legitimados ambientalmente o que crean estructuras únicas carecen de explicaciones legitimadas aceptables de sus actividades. Estas organizaciones son más vulnerables a las acusaciones de que son negligentes, irracionales o innecesarias [...] el apoyo continuo se ve amenazado y la disidencia interna se fortalece [...]” (Meyer y Rowan, 1999: 90).

Meyer y Rowan (1999: 93) establecen que las organizaciones, se ven obligadas a mantener una “conformidad con sus ambientes institucionales”, pues corren el riesgo de “fracasar si se desvían de las prescripciones de los mitos institucionalizadores: independientemente de la eficiencia técnica, las organizaciones que innovan en formas estructurales importantes incurren en altos costos de legitimidad”.

En ese sentido, las organizaciones deben guardar congruencia con su ambiente institucional, lo que implica transformaciones organizativas, aunque sean solamente de forma. Huelga decir, que para operar el cambio es importante, sino fundamental, emplear el lenguaje derivado de las instituciones ya que “las organizaciones descritas en los vocabularios legitimados están orientadas hacia propósitos definidos y a menudo ordenados colectivamente” (Meyer y Rowan, 1999: 89).

En resumen, todo proceso de reforma está establecido en un ambiente institucional. La Reforma Administrativa misma es una institución con la misma pretensión de legitimidad, razón por la cual las organizaciones optan por un proceso a partir de sus postulados y no por buscar innovar independientemente.¹⁶

¹⁶ Aquí podemos observar las presiones por parte de organismos internacionales, por ejemplo, que buscan imponer un proceso de reforma a la Administración Pública, no bajo criterios endémicos, sino de acuerdo con las creencias generalizadas para hacerla eficiente.

1.4.2 Isomorfismo institucional

Según Powell y DiMaggio (1999), el isomorfismo institucional tiende a homogeneizar a las organizaciones “como resultado de procesos que hacen a las organizaciones más similares, aunque no necesariamente más eficientes” (1999: 105); el cambio institucional isomorfo (CII) “es un proceso limitador que obliga a una unidad de población a parecerse a otras unidades que enfrentan las mismas condiciones ambientales” (1999: 108).

La homogeneización se genera a partir de que las organizaciones, con objetivos análogos entre sí y un ambiente organizacional común, responden a su ambiente institucional; es decir, el ambiente institucional impone estructuras o prácticas en organizaciones individuales, las cuales son obligadas a ser incorporadas ya sea porque se cree que son el modo apropiado de organizar, porque si lo hacen resultará en una aprobación normativa, o porque es un requerimiento legal (Scott, 2001).

Powell y DiMaggio identifican tres mecanismos por medio de los cuales se produce el CII, el cual es más propenso a desarrollarse en organizaciones que comparten un mismo ambiente, estructuras, procesos o fines (Powell y DiMaggio, 1999; Scott, 2001). El siguiente cuadro muestra los tipos y las características de cada uno:

Tabla 2. Mecanismos del Cambio Institucional Isomorfo

Mecanismo	Características
Isomorfismo coercitivo	Tiene su origen en el “problema de la legitimidad y las influencias políticas”. El cambio en las organizaciones puede darse: <ul style="list-style-type: none">- Como una respuesta a un mandato de gobierno- Por presiones culturales de la sociedad- Por presiones por parte de otras organizaciones dominantes En ese sentido, decimos que: <ul style="list-style-type: none">a) El isomorfismo coercitivo se refiere a la “imposición directa y explícita de los modelos de organización sobre organizaciones dependientes”.b) Pero también, las organizaciones emprenden un proceso de isomorfismo coercitivo de manera más sutil, por presiones no evidentes en el entorno que crean en la organización un interés de tener la capacidad de interactuar con su entorno
Isomorfismo mimético	“Resulta de respuestas a estándares a la incertidumbre”. Se denomina <i>modelado</i> , es decir que cuando las organizaciones enfrentan una fuerte incertidumbre, toman como modelo alguna otra organización, bajo la

	<p>creencia de que “la búsqueda en otras organizaciones puede dar solución viable” (111).</p> <p>En el isomorfismo mimético</p> <ol style="list-style-type: none"> a) Puede darse como un proceso en el que la organización modelo no sea consciente de su influencia y reproducción b) Los modelos se difunden “involuntaria o indirectamente” por el personal o por empresas consultoras que reproducen las transformaciones sin entender el origen. c) El modelo a seguir tiende a ser electo por su apariencia de legitimidad o éxito.
Isomorfismo normativo	<p>“Se debe principalmente a la profesionalización”. Las ocupaciones establecen “las condiciones y métodos de su trabajo, a fin de establecer una base cognoscitiva y la legitimidad de su autonomía ocupacional”.</p> <p>Las fuentes de este tipo de mecanismo son:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) “La educación formal y la legitimidad tienen una base cognoscitiva producida por especialistas universitarios” 2) “el crecimiento de redes de profesionales a través de las cuales se difunden rápidamente los nuevos modelos”. <p>Las organizaciones son más propensas a enfrentar este tipo de procesos cuando:</p> <ol style="list-style-type: none"> a) Existe una alta filtración de personal, es decir, que la estandarización de los procesos de selección crea perfiles específicos, con habilidades determinadas que se encuentran en ciertos tipos de especializaciones o carreras profesionales

Fuente: Elaboración propia con base en Powell y DiMaggio (1999)

Para muchas organizaciones, el isomorfismo es la vía por medio de la cual continúan preservándose en el tiempo, aun cuando no genere los resultados que se esperan. Según Scott (2001) las organizaciones que tienen más posibilidades de supervivencia son aquellas que cuentan con elementos estructurales aprobados culturalmente que se observan en sus actividades y estrategias, que reciben apoyo de las autoridades normativas y que cuentan con un sustento legal porque automáticamente crean procesos de legitimación.

Cierto es que existen organizaciones más susceptibles que otras al CII. Scott (2001) establece algunos atributos que facilitan este proceso:

- a) El tamaño de la organización. Organizaciones más grandes, con mayores recursos tienden a ser más sensibles a los cambios ambientales y son también más visibles en el exterior.
- b) Organizaciones alineadas al sector público. Aquellas que operan cercanamente al sector público son más susceptibles a las presiones institucionales, particularmente en los requerimientos legales y regulatorios.

- c) Organizaciones con oficinas de personal. Particularmente las oficinas que pertenecen al área de recursos humanos (por ejemplo contratación, capacitación) tienden a ser modificadas por las innovaciones.

Por su parte, Powell y DiMaggio (1999) establecen elementos presentes en las organizaciones, los cuales, de acuerdo a su variación o grado de persistencia determinan en gran parte el CII. La siguiente tabla muestra estos elementos y la variación en la que hacen más susceptible el CII:

Tabla 3. Atributos de las organizaciones en el CII

Atributo	Presencia en la organización
Dependencia (de recursos, de organizaciones dominantes, etc.)	Alta
Centralización	Alta
Relación medios-fines	Incierta
Metas	Ambiguas
Relación con el Estado	Alta
Profesionalización	Alta
Incertidumbre	Alta

Fuente: Elaboración propia con base en Powell y DiMaggio (1999)

El CII, ya sea que se adopte de forma coercitiva, mimética o normativa, produce efectos en las organizaciones al desear cumplir los objetivos de supervivencia organizacional y legitimidad, o de una valoración externa.

Meyer y Rowan (1999) consideran que la consecuencia primigenia del CII dentro de las organizaciones se relaciona con el conflicto entre las reglas formales y la eficiencia, dado que la incorporación de instituciones únicamente está encaminada hacia la búsqueda de aceptación y legitimidad y no precisamente de un trabajo con mejores resultados:

“[...] A menudo las organizaciones se enfrentan al dilema de que las actividades que siguen reglas institucionales, aunque se pueden considerar gastos justificados institucionalmente, son meros costos desde el punto de vista de la eficiencia. Por ejemplo, contratar al ganador de un premio nobel da grandes beneficios institucionales a la organización. El nombre de la eminencia puede ayudar a obtener donaciones para investigación [...] Pero desde el punto de vista de los resultados inmediatos, el gasto disminuye el rendimiento de la enseñanza

por dólar gastado y reduce la capacidad de la universidad para resolver problemas logísticos inmediatos [...] No obstante, puede ser muy importante para conservar la legitimidad interna y externa [...]” (96).

Estos autores hacen énfasis en que el dilema entre eficiencia y legitimidad es irresoluto por cuanto las organizaciones necesariamente deben encontrarse en concordancia con las reglas institucionales que provienen de su ambiente. La razón fundamental es porque si las organizaciones deciden por la eficiencia les costará la legitimidad y, con ello, su permanencia.¹⁷

El dilema no representa que el CII sea ineficiente en sí mismo o que al implementarlo las organizaciones se vuelvan ineficientes, más bien, el CII se origina a partir de creencias y “mitos racionalizados” (Meyer y Rowan, 1999) que establecen los parámetros por medio de los cuales se logran los resultados, aún sin tener evidencia de que son funcionales; es decir, que las estructuras, reglas, procesos, procedimientos, etc. se generalizan para las organizaciones con un ambiente en común por medio de los procesos isomorfos descritos, sin que a las organizaciones individuales les sean funcionales en el logro de la eficiencia.

Huelga decir que en los intentos por homogeneizar a las organizaciones a partir del CII, existen elementos propios, endémicos de cada organización en su interacción interna, que generan una lógica por medio de la cual adapta su actuación cotidiana a los requerimientos institucionales. Meyer y Rowan (1999) apelan a los elementos de confianza y de buena fe en las organizaciones informales, para rebatir los conflictos entre las reglas institucionales y el logro de la eficiencia, pues, argumentan, la estructura informal es lo que permite el funcionamiento aparente de las reglas institucionales:

¹⁷ Existe una diferencia entre las organizaciones preocupadas por la eficiencia y las que responden a las presiones externas: mientras que las primeras “tratan de mantener un alineamiento estrecho entre las estructuras y las actividades” imponiendo la conformidad por medio de la inspección de la calidad y la evaluación, “las organizaciones institucionalizadas protegen sus estructuras formales de la evaluación basada en el desempeño técnico: la inspección, la evaluación y el control de las actividades se reducen a un mínimo.” La razón por la que las organizaciones institucionalizadas minimizan estos procesos es que se quiere evitar “descubrir sucesos y divergencias que debilitan la legitimidad” (Meyer y Rowan, 1999: 98, 100).

“[...] Las actividades diarias se realizan de manera ordenada. Lo que da legitimidad a las organizaciones institucionalizadas y les permite parecer útiles, a pesar de su falta de validación técnica, es la confianza y buena fe de sus participantes internos y de sus componentes externos [...] Asegurar que los participantes individuales conserven su prestigio sustenta la confianza en la organización y en última instancia refuerza la confianza en los mitos que racionalizan la existencia de la organización [...] la confianza requiere que las personas creen que todos actúan de buena fe. El supuesto de que las cosas son lo que parecen, que los empleados y los gerentes desempeñan sus cargos adecuadamente, permite a la organización realizar sus rutinas con una estructura separada [...] Los participantes se comprometen a [...] hacer que las cosas funcionen atrás del telón[...]” (99).

En ese sentido, las organizaciones establecen una relación de reciprocidad en sus dos dimensiones estructurales a fin de mantener la estabilidad organizacional en su interior y en concordancia con su exterior, con un marcado énfasis en las interacciones informales.¹⁸

En las organizaciones gubernamentales el CII es un proceso común. La Reforma Administrativa, tan vigente y recurrida durante las últimas décadas, es un tipo de CII que explica los motivos por los que los tomadores de decisiones adoptan un proceso de reforma en la Administración Pública con el objetivo de maximizar la eficiencia, pero con un andamiaje institucional que se encamina hacia el logro de la legitimidad y persistencia organizacional.

Incluso la Reforma Administrativa es un mito racionalizado en sí, pues no hay evidencia de que todas las organizaciones gubernamentales, con un modelo de gestión diferente al propuesto por la Reforma Administrativa, necesiten iniciar

¹⁸ La hipótesis de que la dimensión informal de las organizaciones coadyuva al funcionamiento del CII, requiere que se vislumbre a la dimensión informal como un factor que tiende a “eliminar efectivamente la incertidumbre” (Meyer y Rowan, 1999: 99) y no únicamente como la existencia de subgrupos que se oponen a los objetivos de la organización.

transformaciones en sus estructuras y procesos dado que no cumplen con el cometido de eficiencia organizacional, mucho menos con los resultados esperados.

En suma, el CII es la contraparte de los cuantiosos beneficios que introducen a la Reforma Administrativa en las organizaciones gubernamentales; es la razón de fondo de los procesos de reforma actuales, y de sus respectivas implicaciones y resultados. El CII pone al descubierto la importancia de las instituciones y es un elemento que debe ser contemplado en cualquier estudio organizacional que posea como trasfondo el cambio en cualquier modalidad, en este caso, en el ámbito de la Reforma Administrativa.

Capítulo 2. Reforma Administrativa en México

Debido a los acelerados cambios que experimentó el mundo después de la Segunda Guerra Mundial y tras los intentos de reconstrucción y replanteamiento económico, político y social, la Organización de las Naciones Unidas (ONU), en la década de los sesentas, recomendó a los países miembro “la elaboración de programas que incluyesen reformas de tipo fiscal, agrario y administrativo” (Carrillo, 1976: 5) a fin de que los gobiernos pudiesen cumplir con la labor encomendada por la ciudadanía, así también con los objetivos que la misma ONU estableciera para el desarrollo de las naciones.

En México las transformaciones del sector público arriban bajo la consigna de alcanzar la eficiencia y eficacia que, tanto el modelo económico de Estado de bienestar, como el administrativo basado en la burocracia, habían socavado hasta producir una administración pública incapaz de resolver problemas y generar resultados. De esta manera, a partir de la década de los setentas se puso en relieve la trascendencia de iniciar cambios organizacionales en la Administración Pública mexicana.

Señalan Pardo y Cejudo que las reformas administrativas en México:

“[...] no han sido producto de una decisión deliberada sobre el diseño integral de la Administración Pública. Las reformas han respondido a lógicas contrapuestas. Algunas decisiones sobre la Administración Pública han sido intentos por acercarse al ideal weberiano de una burocracia predecible y regida por normas, en tanto que otras han tenido una inspiración gerencialista [...] Con todo, cada uno de estos intentos –más allá de su éxito o fracaso- ha legado a la Administración Pública nuevas reglas, rutinas y procedimientos que dan forma a su estructura y operación actual [...]” (2016: 58).

2.1 Recuento de la Reforma Administrativa en México

A partir de 1946, luego de comenzar una etapa de estabilidad política y económica -el término del caudillismo presidencial y la consagración nacional hacia un modelo de industrialización en donde México logró “tasas de crecimiento económico sostenidas por tres décadas” (Rives, 2015; 297)-, la Administración Pública

mexicana tuvo como propósito la reorganización del sector público a partir de la expedición de reformas legales que permitieran “contar con la infraestructura jurídica necesaria para fortalecer la capacidad del Estado como árbitro de conflictos y como primer intento racionalizador” (Pardo, 2009: 82). Prueba de ello fue la promulgación de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado en dicho año, la cual tuvo por objeto la coordinación del mejoramiento administrativo de las dependencias (Carrillo, 1980).

Años más tarde, en 1965¹⁹ se creó una Comisión de Administración Pública que estuvo encargada de realizar un diagnóstico del estado de la Administración Pública. Señala Carrillo (1980) que en 1968

“[...] La Comisión estableció un Secretariado Técnico a fin de contar con un órgano operativo que pudiera profundizar en los análisis realizados, así como dedicarse a promover y coordinar los trabajos de reforma a nivel operativo [...] como resultado se realizaron estudios y proyectos de reforma en las áreas de organización y métodos, adquisiciones, almacenes, bienes inmuebles del Sector Público [...] y en otros sistemas administrativos cuyas funciones son comunes a todas las dependencias públicas [...] La Comisión recomendó que cada dependencia contara con una unidad de asesoría técnica que se llamaría “Organización y Métodos [...]” (Carrillo, 1980: 83).

Estos intentos de reforma pasaron a la historia debido al poco o nulo apoyo por parte de las dependencias y las autoridades, así como la debilidad de un marco normativo que los sustentara (Carrillo, 1980). Fue durante el sexenio de Luis Echeverría (1970-1976), quien “propuso la implantación de sistemas administrativos orientados a la racionalización de las acciones” (Rives, 2015: 334), que se

¹⁹ De finales de la década de los 40 y principios de los 60 sucedieron diversas transformaciones importantes que no precisamente se centraban o tenían como prioridad la reforma de la Administración Pública, pues en su mayoría se relacionan con el desarrollo del modelo económico (como la expedición en 1950 de la Ley de Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica que facultó al ejecutivo “para participar en la actividad y procesos económicos en aspectos tales como establecer precios máximos” (Rives, 2015: 311). Quizá lo más relevante durante esos años fue la promulgación de la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación en 1953 (en la que se obligaba a los funcionarios a “manifestar su situación patrimonial ante la Procuraduría General de la República” (Rives, 2015:315) y la reforma a la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado en 1958 que reorganizó a las dependencias encargadas de la administración económica e industrial.

impulsaron acciones para el incremento de la eficiencia administrativa, retomando las recomendaciones de La Comisión.

Para ello, se creó la Dirección general de Estudios Administrativos dentro de la Secretaría de la Presidencia. Asimismo, de acuerdo con las recomendaciones emitidas por La Comisión, en cada dependencia fueron instauradas las Unidades de Organización y Métodos junto con una Comisión Interna de Administración y una Unidad de Programación.

La creación de estas unidades se basó en los objetivos de “incrementar la eficiencia y la eficacia”, “agilizar y descentralizar los mecanismos operativos de las entidades gubernamentales”, “generar en el personal público una adecuada conciencia de servicio” y “fortalecer la coordinación, colaboración y trabajo en equipo” (Rives, 2015: 334). La siguiente tabla muestra las actividades encomendadas para cada unidad, así como sus características principales:

Tabla 4. Unidades administrativas en el proceso de reforma 1970-1976

Unidad	Características	Actividades
Comisión Interna de Administración	Integrada por “responsables de las diversas funciones de la dependencia y presidida por su titular” (97).	Planear, formular y ejecutar reformas en cada dependencia.
Unidad de Organización y Métodos	“Ubicada bajo el mando directo del titular de cada dependencia” (98).	“Auxiliar técnicamente a las Comisiones Internas de Administración en estudios y proyectos” (98).
Unidad de Programación	Forma parte de la Comisión Interna de Administración.	Orientar la adecuación de los “sistemas, estructuras y métodos en función de las metas y programas específicos de cada dependencia” (98).

Fuente: Elaboración propia con base en Carrillo (1980)

Se crearon disposiciones complementarias como el “reglamento interior, condiciones generales de trabajo y reglamento de escalafón” (Rives, 2015: 335) con la finalidad de delegar funciones dentro de las dependencias y entidades gubernamentales. En el ámbito de recursos humanos se promovió la capacitación de los trabajadores del Estado y un censo que diera nota de la cantidad de servidores en el sector público, así como de las áreas de capacitación (Rives, 2015).

Dada la prevalencia de un gobierno que operaba de acuerdo con principios centralistas (a pesar de que constitucionalmente se tuviera una República federal), durante el gobierno de Luis Echeverría se inició un primer intento de descentralización administrativa con la creación de los “Comités Promotores del Desarrollo Socioeconómico de los Estados (Coprodes) instaurados en las entidades federativas a fin de inducir la planeación [...] aun cuando en realidad actuaban como órganos de coordinación de las diversas dependencias federales existentes en los gobiernos estatales” (Rives, 2015: 336).

Entre tanto, el sexenio de Echeverría marcó la pauta de inicio para el desarrollo de la Reforma Administrativa en México;²⁰ las acciones realizadas se muestran en la tabla debajo:

Tabla 5. Principales acciones del proceso de reforma del sexenio de Luis Echeverría (1970- 1976)

Ámbito de aplicabilidad	Acción	Características
Recursos Humanos	Reformulación de atribuciones de la Comisión de Recursos Humanos (CRH).	La CRH vela por la estabilidad del empleo de los servidores públicos, mediante la evaluación de las relaciones laborales.
Recursos Materiales	Creación de cuatro subprogramas para el gobierno federal.	Los subprogramas se encaminaron al control de inventario, rehabilitación de bienes muebles, aprovechamiento de equipos de alto costo y administración de bienes inmuebles
Rendición de Cuentas	Ampliación de obligación a comparecer de los servidores públicos.	Jefes de departamento y administradores de empresas públicas deben comparecer ante el Congreso de la Unión, para informar el estado en el que se encuentran sus dependencias y entidades.

²⁰ Cabe destacar que los inicios por reformar la Administración Pública en este sexenio se relacionan directamente con el intento por “modificar el modelo económico del “desarrollo estabilizador” y superar las contradicciones generadas por éste” (Mirón y Pérez, 1988: 20). Este elemento de dependencia administrativa hacia la economía es un factor determinante para las transformaciones del sector público durante los posteriores sexenios, “los cambios que se hicieron en la estructura administrativa pública (fueron) porque el desarrollo económico así lo exigía” (Pardo, 2009: 51). Como se vislumbró en el primer capítulo, la Reforma Administrativa se emprende en un entorno donde la acumulación del capital es la cúspide axiológica de las sociedades, de ahí que el fin último del cambio sea la eficiencia. México es obligado a entrar a esta nueva lógica económica debido a las inconformidades de los grandes organismos internacionales (FMI, BM) ante su política exterior mediante la que se iniciaban fuertes relaciones con la antigua URSS y China, y se ofrecía un gran apoyo a las naciones latinoamericanas en crisis; estos organismos propiciaron la llegada de la Reforma Administrativa.

Desarrollo económico	Creación de empresas paraestatales	Administración de bienes nacionales por parte del Estado.
----------------------	------------------------------------	---

Fuente: Elaboración propia con base en Rives (2015) y Pardo (2009)

No obstante, fue hasta el sexenio de José López Portillo (1976-1982) que se le otorgó una prioridad destacable a la transformación del sector público debido a que su gobierno “estuvo signado por una indudable idea de moralización de la Administración Pública” (Mirón y Pérez, 1988: 10).

La razón más importante para que en este sexenio se iniciara una Reforma Administrativa fueron las constantes crisis económicas derivadas del gran endeudamiento externo de México, que generó constantes devaluaciones del peso. Se comenzó con una pérdida de legitimidad del gobierno, aunado a la incapacidad política por generar consensos con la sociedad civil y los distintos grupos de presión²¹ (como los empresarios y los sindicatos). Las presiones externas obligaron al gobierno mexicano a supeditarse a lo el Fondo Monetario Internacional estableciera, con el fin de restablecer el rumbo del país (Mirón y Pérez, 1988).

Entre las recomendaciones del organismo internacional se encontraba una política restrictiva, que administrativamente supone el recorte al gasto público y con ello una reducción del aparato gubernamental. Era menester para López Portillo implementar una Reforma Administrativa a fin de responder a las presiones tanto internas como externas: “La Reforma Administrativa implicaba la reorganización de todo el aparato gubernamental, afectando también a las instancias judicial y legislativa con el propósito de adaptarlas a las nuevas estructuras sociales” (Mirón y Pérez, 1988: 42).

Es así que en diciembre de 1976 se expide la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que sustituye a la antigua Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, “dividiendo al aparato administrativo en dos áreas el central, compuesto por dependencias, es decir las Secretarías de Estado, y el paraestatal, compuesto por las entidades” (Rives, 2015: 348).

²¹ A partir del gobierno e Díaz Ordaz y hasta el de López Portillo México sufrió de un sinfín de movimientos sociales ante la inconformidad de contar con un Estado que estrangulaba incluso las libertades individuales.

La Reforma Administrativa incluía un marcado énfasis en la planeación bajo una racionalidad eficientista, de ahí que la ley incluyera cinco nuevas secretarías que cumplieran con esta nueva visión: la Secretaría de Programación y Presupuesto “con la que se buscaba concretar la elaboración de planes nacionales y regionales, así como programar su financiamiento y evaluar los resultados (Rives, 2015: 348); la Secretaría de Patrimonio a la que se le faculta para la administración de los recursos (sobre todo los energéticos); la Secretaría de Comercio encargada de la producción, distribución y consumo; la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y la Secretaría de Obras Públicas a la que “se le incorpora la responsabilidad de llevar a cabo programas de asentamientos humanos, urbanismo y vivienda” (Rives, 2015: 349).

Para completar el marco jurídico, la parte formal de la Reforma Administrativa, se emitieron dos leyes más: la Ley sobre el Presupuesto, la Contabilidad y los Gastos Públicos, que delimitaba las atribuciones de la Secretaría de Programación y Presupuesto; y la Ley General de la Deuda Pública que “reafirmaba el control que sobre la deuda pública habría de tener la Secretaría de Hacienda y Crédito Público” (Mirón y Pérez, 1988: 43).

Rives señala, en general, cinco objetivos de la Reforma Administrativa de López Portillo:

- “[...] 1) organizar al gobierno para organizar al país.
- 2) adoptar la programación como instrumento del gobierno.
- 3) sistematizar la administración y el desarrollo del personal público federal.
- 4) contribuir al fortalecimiento de la organización política del país y el federalismo.
- 5) mejorar los aspectos administrativos del sistema de impartición de justicia [...]” (2015: 352).

Uno de los programas más sobresalientes de la Reforma Administrativa se refiere a la reforma de ventanillas encaminada hacia los servidores en contacto directo con

el público con objeto de incrementar la eficiencia y satisfacción de la ciudadanía. El cuadro debajo sintetiza las acciones de este sexenio:

Tabla 6. Principales acciones reformadoras durante el gobierno de López Portillo (1976-1982)

Ámbito de aplicabilidad	Acción	Característica (s)
Dirección de programas de reforma	Creación de la Coordinación General de Estudios Administrativos	Responsable de cumplir con el propósito de la reorganización del sector público
Desconcentración y descentralización administrativa	Expedición de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal	Delegar responsabilidades, evitar duplicidades.
Recursos humanos	Renovación y sistematización de funcionarios y servidores públicos	Se requirieron funcionarios y servidores públicos especializados, sin necesariamente militar en el partido (burocratización del sector público). Rediseño del sistema de escalafón que estableciera una equivalencia entre puestos y salarios.
Transparencia y Rendición de Cuentas	Reforma al artículo 6 Constitucional	Incorporación del acceso a la información como garantía individual.

Fuente: Elaboración propia con base en Pardo (2009)

Al término del gobierno de López Portillo no se obtuvieron los resultados esperados en su gestión, al ser insuficientes para alcanzar la legitimidad ante la sociedad (Rives, 2015). No obstante, la importancia dotada a la reorganización de la Administración Pública y a la planeación, es una valiosa aportación que se perpetuó y tomó fuerza durante los sexenios posteriores.

El gobierno de Miguel de la Madrid empieza una etapa de reformulación estatal y administrativa. Bajo la influencia internacional, el modelo económico de Estado de bienestar, de Estado interventor, que comenzó su declive en años anteriores, encuentra su crisis atenuante en la década de los ochentas, produciendo la incorporación de un modelo económico y de Estado de corte neoliberal.

El sistema económico neoliberal exigía una “modernización en la estructura y el aparato administrativo” (Sánchez, 2009: 88), para habilitar al Estado en el nuevo orden mundial que se gestaba. Así, se interiorizó y formalizó el principio de la planeación, pero también el de la descentralización, la eficiencia y la productividad (Sánchez, 2009; Pardo, 2009), para así, conseguir la legitimidad y confianza

gubernamental que, debido al desgastado modelo de gobierno seguido en los sexenios previos, se habían debilitado.

Entrado su periodo presidencial, Miguel de la Madrid reformó la Ley Orgánica con el propósito de retomar el “rumbo del desarrollo” (Pardo, 2009: 163). Estas reformas implicaron un reordenamiento en ámbitos estratégicos de desarrollo social (como el agropecuario, hacienda, salud, etc.) que, de acuerdo con la racionalidad gubernamental, formaban parte de un beneficio que lograra resultados, sin que por eso se contara con el apoyo social.

En general, el gobierno de Miguel de la Madrid representa una nueva etapa de la Administración Pública “porque introduce una nueva concepción de la autoridad estatal en el ámbito público y por la influencia determinante de la economía en el comportamiento de las variables políticas”²² (Sánchez, 1998: 77), lo que implicó el redimensionamiento del Estado, sobre todo en su influencia económica: el Estado se convierte en un regulador que no rector de la economía nacional, bajo la idea de que el crecimiento acelerado de las atribuciones estatales produjo una administración ineficiente.

Al igual que con López Portillo, se insistió en la reorganización de la Administración Pública, esta vez para “hacer eficiente el aparato productivo del Estado para enfrentar los problemas de la crisis económica” (Pardo, 2009: 161). La tabla subsecuente enuncia las acciones de este sexenio en torno a la transformación del sector público:

Tabla 7. Principales acciones de reforma del gobierno de Miguel de la Madrid (1982-1988)

Ámbito de aplicabilidad	Acción	Características
Reestructuración administrativa	Reforma a la Ley Orgánica	Distribución de funciones y atribuciones de las dependencias más importantes del desarrollo nacional (hacienda, desarrollo urbano, salubridad, educación, agricultura, etc.)

²² El inicio del cambio de modelo económico tuvo sus primeros fracasos durante este sexenio, tales que la economía se contrajo y hubo un estancamiento que produjo un decrecimiento del PIB. Quizá la mayor tragedia nacional fue en engrosamiento de la dependencia económica de México hacia los organismos internacionales.

	Privatización de empresas públicas	Transformación de la Contraloría General de la Federación en Secretaría globalizadora. ²³ 770 empresas públicas se sometieron al proceso de desmantelamiento. De 1216 quedaron 446.
Trámites	Programa de simplificación administrativa	Disminución de requisitos
Planeación	Ley de Planeación Creación de convenios únicos de desarrollo Elaboración de planes y programas sectoriales y regionales, inmediatos y mediatos	Establece obligatoriedad de la planeación gubernamental a partir de un sistema de planeación democrática en donde participe la sociedad civil y los sectores más importantes. Establece y formaliza la coordinación entre estados y federación
Evaluación	Creación del sistema nacional de control y evaluación	Tenía por objeto combatir la corrupción.
Recursos humanos	Expedición de la Ley de Responsabilidades de los servidores públicos	Intentaba rebatir la corrupción dentro de la Administración Pública.
Descentralización administrativa	Establecimiento del Programa de descentralización administrativa	Se formularon cuatro ámbitos de importancia para la descentralización: en el educativo, de salud, municipal y en las "políticas de desarrollo regional" (Sánchez, 2009: 89).

Fuente: Elaboración propia con base en Sánchez (1998) y Pardo (2009)

No obstante, los obstáculos económicos impidieron que durante este sexenio las transformaciones del sector público dieran resultados: "la modernización quedó reducida a una simplificación superficial sin cambios estructurales de fondo" (Pardo, 2009: 174).

La reforma a la Administración Pública, antes que haber tenido un papel central en las agendas gubernamentales, estas disponían acciones concomitantes a la transformación del modelo económico, respuestas que pudieran soslayar los

²³ Las secretarías globalizadoras son aquellas que cuentan "con atribuciones normativas que deben cumplir el resto de las dependencias gubernamentales" (Sánchez, 1998: 98). En específico esta reforma a la Ley orgánica tenía como propósito el de "conceder a la evaluación una importancia que nunca antes se le había dado" (Pardo, 2009: 163).

estragos de una política económica restrictiva. El sexenio de Salinas de Gortari²⁴ es la prueba más fehaciente de este fenómeno, siendo el más emblemático para la vida nacional de México pues se pusieron en marcha las acciones necesarias para obtener el cambio de modelo económico con lo que recrudecieron las consecuencias administrativas, pero también sociales.²⁵

En medio de un fraude electoral, la legitimidad del presidente había disminuido en gran parte de la población, razón por la cual se requerían “espacios para fortalecer su legitimidad” (Pardo, 2009: 183). Para tal efecto, se realizaron acciones sociales como la protección a las minorías (como el reconocimiento de la “composición pluricultural de la nación mexicana, sustentada en los pueblos indígenas” (Rives, 2015: 403); se gestó el Programa Nacional de Solidaridad dirigido a combatir la pobreza y se dio fin a la reforma agraria, otorgando a cada propietario la posibilidad de administrar sus tierras individualmente.

Mas, en materia administrativa, las acciones continuaban dirigidas hacia la simplificación administrativa. Al respecto, señala Pardo (2009), es complicado encontrar una línea directriz de la Reforma Administrativa porque no fue prioridad, ni tuvo lugar en la agenda nacional; no obstante, las acciones durante el gobierno salinista se mencionan en la tabla siguiente:

Tabla 8. Principales acciones de Reforma Administrativa en el sexenio de Salinas de Gortari (1988-1994)

Campo de aplicación	Acción	Características
Descentralización		La competencia en materia de administración de servicios educativos fue

²⁴ Sánchez (1998) considera que durante este sexenio las reformas emprendidas son esencialmente dirigidas a una Reforma de Estado, que no de la Administración Pública.

²⁵ Con la modificación de la Ley Orgánica durante el sexenio anterior, desaparecieron algunas secretarías que tenían por objeto el desarrollo social. Miguel de la Madrid, había advertido que pese a este recorte, las funciones quedarían intactas; sin embargo, la observancia de los resultados en los ámbitos agrario y de disminución de la pobreza (que fueron los que desaparecieron, con la reforma a dicha ley), se redujo. La contracción del Estado interventor en el sexenio de Salinas, a causa de la ponderación de criterios macroeconómicos (como finanzas públicas sanas y el control de la inflación) en la agenda de gobierno, resultó en la desaparición de “subsidios directos y servicios gratuitos... la nueva política pública postula intervenir, regular y disminuir las desigualdades mediante el gasto social, sin descuido de la rentabilidad económica” (Rives, 2015: 400), sin que los beneficios cuantiosos de la mano invisible fuesen tangibles para gran parte de la población más afectada (campesinos, indígenas, etc.).

	Descentralización de los servicios educativos	transferida hacia los estados, junto con los recursos correspondientes.
Planeación	Innovación en el Plan Nacional de Desarrollo	Inclusión de un capítulo reservado para “salud, asistencia y seguridad social” (Rives, 2015: 400).
Recursos	Reestructuración del presupuesto de egresos	Introducción de nuevos capítulos de gasto (20 y 26). Creación de partidas de gasto.
Trámites	Creación del Programa general de simplificación de la Administración Pública	Simplificación de trámites, achicamiento de la estructura administrativa
Reestructuración administrativa	Creación de la Oficina de Coordinación de la Presidencia	Encargada de las funciones técnicas de la Presidencia de la República.
	Reforma a la Ley Orgánica	Se crea la Secretaría de Desarrollo Social y se elimina la Secretaría de Programación y Presupuesto. Se crea la Comisión para el Deporte, Conaculta y la Comisión Nacional para el Ahorro de Energía.
	Desmantelamiento de empresas públicas	Se redujeron las empresas públicas a 206.
	Instauración de entidades autónomas	Se le otorga autonomía a Banxico, el IFE, la CNDH, y se crea el INEGI.

Fuente: Elaboración propia con base en Pardo (2009) y Rives (2015)

Los gobiernos subsecuentes formalmente hicieron parte de su agenda la Reforma Administrativa bajo el imperativo de que una reforma estatal por sí misma no tiene los resultados sin que la Administración Pública logre adecuarse a los cambios en el tenor de establecer una “nueva relación entre Estado y sociedad” (Sánchez, 1998: 139).

El gobierno de Zedillo (1994-2000) comienza con las consecuencias de la Reforma del Estado iniciada años atrás: En un entorno económico debilitado por las devaluaciones y la recesión económica, se necesitan acciones que visibilicen la presencia del gobierno en la sociedad. En este sexenio se presentó el Programa de Modernización Administrativa (Promap) el cual tenía como objetivo

“[...] la prestación de servicios públicos, mediante enfoques provenientes de la gerencia privada (planeación estratégica, enfoque de calidad y reingeniería de procesos). De esta manera se introducen conceptos y un nuevo lenguaje en la administración pública [...]” (Rives, 2015: 433).

La Reforma Administrativa se desarrolla como una actividad complementaria y necesaria para dar sentido a los cambios derivados de la contracción del Estado, de ahí que se realice a partir de enfoques provenientes del sector empresarial. La Administración Pública, se recomienda, debe adecuarse al entorno de preeminencia económica, de ahí el objetivo del Promap, propuesto por Zedillo.

El Programa de Modernización de este sexenio inicia una nueva etapa para la Reforma Administrativa mexicana que hacía énfasis en un alineamiento entre las acciones de cambio en el aparato gubernamental y “las propuestas incluidas en los planes de desarrollo” (Pardo, 2010: 399).

Entre tanto, la innovación del Promap fue la “inclusión de elementos novedosos” en los sistemas de control “particularmente en cuanto a la incorporación de criterios nuevos y más pertinentes para la medición del desempeño” (Pardo, 2010: 400). Pardo (2010) indica algunas de las premisas contenidas en el Programa:

- a) Definición de indicadores
- b) Desarrollo de esquemas de medición y evaluación del desempeño y de los resultados de sistemas de control
- c) Alineación estratégica de objetivos, metas y acciones de cada dependencia de la Administración Pública Federal
- d) Establecimiento de indicadores estratégicos

Las acciones de transformación del sector público fueron adyacentes y relacionadas directamente con el Promap. La siguiente tabla sintetiza las más importantes de ellas:

Tabla 9. Principales acciones de reforma en el sexenio de Zedillo (1994-2000)

Ámbito de aplicabilidad	Acción	Características
Recursos	Creación del Ramo de Aportaciones federales a entidades y municipios Creación de la Nueva Estructura Programática	Vincula programas con costos
	Reforma a la Ley Orgánica	Incrementa atribuciones de atención a la pobreza y grupos marginados a la Secretaría de

Reestructuración administrativa	Privatización de empresas paraestatales	Desarrollo Social. Crea la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, la Secretaría de Energía, La Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal. El número de empresas paraestatales es de 175.
Desconcentración/ descentralización	Reforma al artículo 115 constitucional Reforma del Distrito federal	Otorga a municipios las tareas de desarrollo urbano y rural, manejo de desechos sólidos, transporte público, etc. Desaparece el Departamento del Distrito Federal y su titular será designado por medio de votaciones libres.
Evaluación	Creación del Sistema de Evaluación del Desempeño	Evaluar la alineación de programas y metas estratégicas y de gestión.

Fuente: Elaboración propia con base en Rives (2015) y Pardo (2010).

Fueron grandes las expectativas de cambio del gobierno con la llegada de Vicente Fox (2000-2006), un presidente proveniente de un partido de oposición, que se pensaba podría romper con el esquema anterior de hegemonía partidista. La Reforma Administrativa en este sexenio es particularmente relevante debido a que introduce innovaciones que durante los gobiernos subsecuentes se fortalecen y amplían. Se llevaron a cabo acciones pioneras para el establecimiento de herramientas que operan en la actualidad, y que han sido fundamento para promover la deseada legitimidad social (sin que por eso haya tenido resultados).

Asimismo, fue el primer gobierno en el que la Reforma Administrativa se integra como “parte importante de la agenda política, con el consecuente apoyo que de esto derivó” (Pardo, 2007: 896), de manera que posee una valoración integral como transformador del sector público en áreas estratégicas y prioritarias que afectaron (y afectan) la credibilidad gubernamental (como el combate a la corrupción, la transparencia o la planeación estratégica).

No obstante, como señala Pardo, las transformaciones insertadas en este sexenio

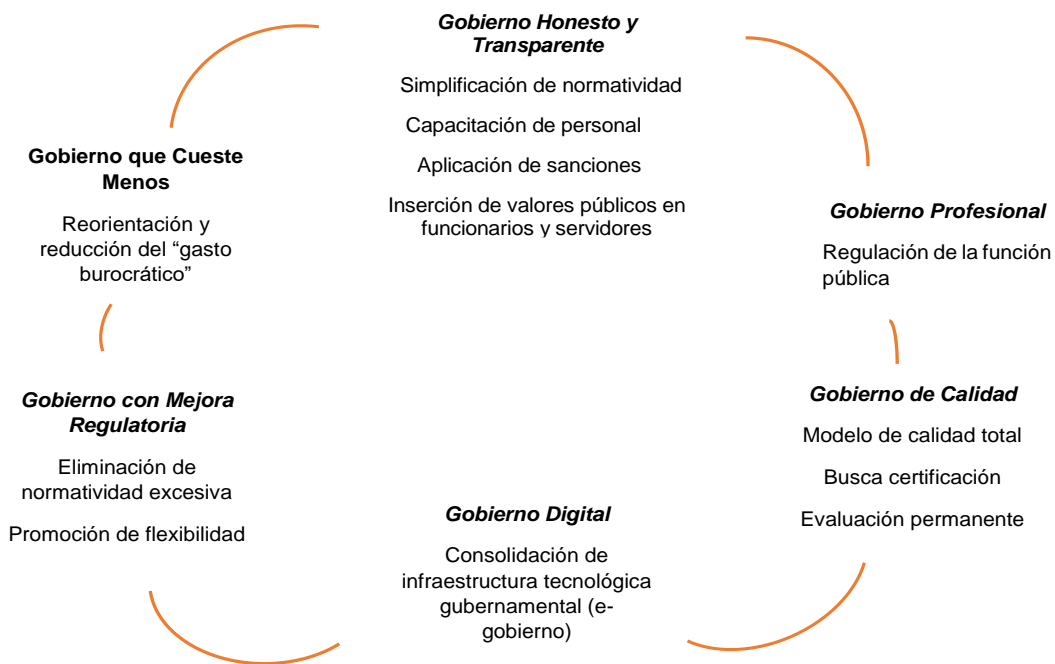
“[...] no ofrecían un espacio para plantear reformas administrativas que pudieran acompañar transformaciones de fondo a la estructura del

Estado. De ahí que se pueda afirmar que las propuestas de modernización administrativa del gobierno de Vicente Fox [...] ofrecieron propuestas más cercanas a la continuidad de lo que se venía haciendo [...] que reformas profundas, que hubieran podido acompañar el cambio social generado desde la expectativa de la alternancia [...]” (2009: 292).

De acuerdo con Sánchez (2009), la propuesta de modernización gubernamental del presidente Fox se centró en tres estrategias o programas que contenían objetivos y acciones específicas de reforma administrativa:

1) La Agenda del Buen Gobierno (ABG). Estableció “ejes de actuación de la Administración Pública: un gobierno honesto, y transparente, profesional, de calidad, digital, con mejora regulatoria y que costara menos” (Pardo, 2007: 899), los cuales se encargaron a la recién creada Secretaría de la Función Pública, a excepción del “gobierno que costara menos” que era ejecutada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (Romero, s/f). De esta agenda derivó gran parte de las estrategias de la Reforma Administrativa. La figura 1 sintetiza las acciones propuestas para cada eje de actuación.

Figura 1. Ejes de actuación de la Agenda del Buen Gobierno



Fuente: Elaboración propia con base en Pardo (2007); Romero (sin año) y Sánchez (2008).

- 2) El Modelo Estratégico para la Innovación Gubernamental (MEIG). Fue realizado por la Oficina de la Presidencia para la Innovación Gubernamental. Tuvo como propósito la transformación del gobierno de manera que se pudiesen obtener respuestas eficientes a las demandas de la sociedad a partir del establecimiento de prioridades que desembocasen en estrategias que dirijan la acción gubernamental. Se basó en una reorganización que tuviera como base la flexibilidad, la coordinación intergubernamental, el trabajo en equipo, la competitividad. El MEIG intentaba transitar hacia un modelo de gestión basado en valores empresariales.
- 3) El Programa Nacional de Combate a la Corrupción, Fomento a la Transparencia y Desarrollo Administrativo (PNCCFTDA). Se trató de un documento en el que se plasmó la importancia que este gobierno otorga a la transparencia y la rendición de cuentas. Su objetivo fue “organizar los esfuerzos gubernamentales para prevenir y sancionar la corrupción en las instituciones públicas [...] hacer obligatoria la rendición de cuentas” (SECODAM, citado por Sánchez, 2009: 13). El programa se estructuró de manera esquemática, previendo un marco jurídico que lo sustentara, así como la capacidad gubernamental para sancionar actos de corrupción y la oportunidad ciudadana de acceder a la información gubernamental en materia de recursos

Estas tres estrategias sentaron “ciertas bases para ir gradualmente cambiando aunque sea de manera fragmentada” (Pardo, 2007: 922). Las acciones específicas se mencionan en la tabla siguiente:

Tabla 10. Principales acciones de Reforma Administrativa durante el sexenio de Vicente Fox

Campo de acción	Acción	Características
Transparencia y Combate a la Corrupción	Creación del Acuerdo Nacional para la Transparencia y el Combate a la Corrupción Creación de Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Gubernamental	Establece marco de relación y obligaciones en esta materia entre gobierno y sociedad.

	Creación del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI)	Tuvo como objetivo garantizar la información gubernamental a la sociedad.
Recursos Humanos	Creación de la Ley del Servicio Profesional de Carrera	Regula la forma de inserción al sector público privilegiando el mérito; comprende los cargos desde enlace hasta director general.
	Creación del Sistema de Servicio Profesional de Carrera	Contempla seis subsistemas que se encargan desde la planeación y el ingreso hasta la separación del cargo.
	Establecimiento de Código de Ética y Conducta	Era aplicable para todos los miembros del gabinete.
	Aprobación de la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos	“Establece las reglas bajo las cuales los servidores públicos deben desempeñar su empleo” (Sánchez, 2009: 17).
Eficiencia	Creación de modelo de Calidad Intragob	Sistema de gestión que se enfoca en “calidad de los servicios, integridad de servidores públicos y percepción de la sociedad” (Pardo, 2007: 912).
Reestructuración administrativa	Fortalecimiento de la Oficina para la Innovación Gubernamental	Regulaba procesos de transformación gubernamental, sobre todo en el ámbito de la calidad.
	Transformación de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (Secodam)	Se convierte en Secretaría de la Función Pública (SFP). Tiene a su cargo la implementación y observancia de cinco de los seis ejes de acción de la ABG.
Evaluación	Creación del Sistema de Metas Presidenciales	Se concebía como un sistema paralelo a los esquemas de evaluación establecidos pero que hacía énfasis en los resultados.

Fuente: Elaboración propia con base en Pardo (2007); Pardo (2009) y Sánchez (2009).

La transformación de “manera fragmentada” se debe, en primer lugar, a que durante el diseño de las estrategias y luego en su implementación, no se establecieron prioridades, lo que desembocó en un desarrollo desigual de resultados, pues el énfasis en cada actividad dependía de la necesidad con la que se solicitara su avance. Luego, la Reforma Administrativa no transitó hacia el cambio en la cultura organizacional enfocada hacia los resultados, hacia la respuesta gubernamental de las demandas ciudadanas:

“[...] se había centrado más en actividades y en insumos, que en resultados...”

El programa se desarrolló intentando contestar a una sola pregunta clave:

¿Qué se necesita para ser o volverse un buen gobierno, mirándolo sólo hacia adentro? [...]” (Pardo, 2009: 311).

Mirar la Reforma Administrativa desde dentro y hacia dentro del gobierno abrió la posibilidad de que se incorporaran aspectos institucionales que buscara una compatibilidad entre los valores, rutinas, procesos, procedimientos, actividades, estructuras que conforman a la Reforma Administrativa, y los mismos elementos que caracterizan a cada organización gubernamental; sin embargo, no hubo un énfasis en transformar la cultura organizacional, ni en establecer una política de reforma más allá del sexenio, sino únicamente fueron acciones aisladas, muchas de ellas devenidas del sector empresarial.²⁶

Asimismo, señala Pardo que:

“[...] la envergadura de este proyecto [del proyecto de Reforma Administrativa] requería un liderazgo político e institucional claro, sostenido, y con un bien definido esquema, condiciones que no estuvieron presentes a lo largo de su gobierno” (2015: 84).

Resulta importante señalar la Reforma Administrativa que se siguió durante los años posteriores al gobierno de Vicente Fox, a fin de evidenciar que la gran mayoría de las acciones dieron continuidad y fortalecieron lo iniciado.

En el Plan Nacional de Desarrollo del gobierno de Felipe Calderón (2007-2012) la propuesta de modernización estuvo orientada hacia el restablecimiento de la relación entre ciudadanía y gobierno a partir de la apertura a la información pública, la transparencia y el combate a la corrupción dentro del gobierno, aunque la prioridad fue la Seguridad Pública.

Analistas afirman que las acciones de modernización se pueden catalogar en dos grandes rubros: la reducción del gasto burocrático y mayor rendición de cuentas (Sánchez, 2010). En ese sentido se establecen y se perfeccionan acciones más

²⁶ Estas acciones o postulados del sector empresarial, tendían a ser implementadas sin contemplar el marco normativo, lo que desembocó en poca viabilidad administrativa, aunque la misma política hiciera deseable la transformación por estas vías.

específicas que contribuyeran a hacer más eficiente el gasto público, así como fomentaran la rendición de cuentas.

De esta forma, se implementa el Presupuesto basado en Resultados (PbR) (en el que, como su nombre lo indica, el presupuesto es asignado de acuerdo al desempeño de los resultados de los programas), el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) (evalúa los programas para retroalimentar el PbR, generando así una relación de interdependencia entre estos dos mecanismos), y el Programa Especial de Mejora de la Gestión de la Administración Pública Federal (que era la guía gubernamental de los procesos de reforma).

La tabla debajo muestra las principales acciones reformar durante el sexenio de Felipe Calderón:

Tabla 11. Principales acciones de reforma durante el gobierno de Felipe Calderón (2006-2012)

Ámbito de aplicabilidad	Acción	Características
Recursos	Aprobación de la Ley Federal de presupuesto y Responsabilidad Hacendaria	Tenía como trasfondo la reducción del presupuesto. Estableció de forma obligatoria la evaluación de desempeño de acuerdo con indicadores.
	Implementación del Presupuesto basado en Resultados (PbR)	Incorpora los elementos de los resultados de la evaluación del desempeño en la asignación del presupuesto.
Evaluación	Implementación del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED)	Establece la metodología para la evaluación de programas y proyectos (Matriz del Marco Lógico).
Transparencia y rendición de cuentas	Creación del Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción	Establece estrategias para evitar la corrupción.
Recursos Humanos	Elaboración de un nuevo reglamento para la Ley de Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal	Integra la profesionalización de los servidores públicos y los lineamientos de ingreso y selección.

Fuente: Elaboración propia con base en Sánchez (2010) y Pardo (2015)

El objetivo principal de estos programas era que las dependencias federales contaran con un sistema de evaluación basada en indicadores de desempeño con

respecto a los resultados obtenidos. No obstante la potencialidad de éxito de las acciones de reforma, el gobierno de Calderón no logró consolidar una propuesta de cambio debido a las constantes crisis económicas globales a las que se enfrentó México, la inestabilidad política derivada de la inseguridad y, al interior de las organizaciones gubernamentales, el clima de incertidumbre de los funcionarios y servidores producto de una incapacidad de cultura organizacional en el ámbito de la evaluación.

Luego de los intentos fallidos de los anteriores gobiernos por implementar cabalmente la Reforma Administrativa que necesitaba el sector público, el gobierno de Enrique Peña Nieto (2012-2018)²⁷ transitó hacia un nuevo esquema de Reforma por medio de las denominadas “reformas estructurales” (energética, educativa, político-electoral, telecomunicaciones, financiera, hacendaria, laboral) que, de acuerdo con Dussauge (2016) son un tipo de Reforma Administrativa, dado que “introducen nuevos conceptos y criterios normativos; crean o reforman instituciones públicas; desarrollan nuevos instrumentos de política pública; proponen nuevos esquemas de coordinación interorganizacional”, elementos que en términos del institucionalismo sociológico corresponden a las rutinas, valores, actividades, procesos, procedimientos y estructuras.

El Plan Nacional de Desarrollo (2013-2018) establece como estrategia transversal un “gobierno cercano y moderno” en la cual se propone la incursión de las Tecnologías de la Información en las actividades, trámites y servicios de la Administración Pública, así como su simplificación. Continúa y fortalece la política de evaluación iniciada con Calderón con un marcado énfasis en la transparencia y la rendición de cuentas.

Con respecto a las “reformas estructurales” existen cambios relevantes en materia administrativa. El siguiente cuadro señala las acciones de reforma más sobresalientes:

²⁷ Debido a que el sexenio de Enrique Peña Nieto se encuentra en su fase final, se recomienda consultar las fuentes oficiales de las “reformas estructurales” que se encuentran disponibles en línea.

Cuadro 12. Principales acciones de la Reforma Administrativa en el sexenio de Enrique Peña Nieto (2012-2018)

Ámbito de aplicación	Acción	Características
Recursos Humanos	Creación del Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEE)	Regula y opera los elementos concernientes a los recursos humanos de la Secretaría de Educación Pública (ingreso, selección, ascenso, separación, etc).
Descentralización	Cambio de figura jurídica de Petróleos Mexicanos	De ser una paraestatal, se transforma en una empresa productiva del Estado, reduciendo sus atribuciones, lo que implica un reordenamiento de su estructura interna.
	Disminución de paraestatales	Encontramos que en este sexenio se tienen 201 entidades con una en proceso de descentralización.
Reestructuración administrativa	Transformación de la Comisión Federal de la Competencia (COFECO)	Se convierte en Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE) a la que se le otorga autonomía constitucional y facultades para regular insumos y enajenación de bienes.
	Creación del Instituto Federal de Telecomunicaciones	Se le otorga autonomía constitucional y “autoridad exclusiva en materia económica en los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión” (Dussauge, 2016: 9).
	Transformación del Instituto Federal Electoral (IFE)	Se convierte en Instituto Nacional Electoral (INE); se le otorgaron nuevas facultades en materia de organización de elecciones.
	Transformación del Instituto Federal de Acceso a la Información	Se convierte en el Instituto Nacional de Transparencia y Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) y se le otorga autonomía constitucional.
Evaluación	Instauración del Sistema Nacional de Evaluación Educativa	Es el mecanismo para vigilar y diseñar las políticas de evaluación en materia de servicios educativos.
Transparencia y rendición de cuentas	Aprobación de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP)	Homologa el contenido de las leyes de las entidades federativas y amplía el catálogo de sujetos obligados. ²⁸
	Creación del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información	“Se integra por un conjunto orgánico y articulado de sus miembros, procedimientos, instrumentos y políticas, con el objeto de fortalecer la rendición de cuentas del Estado

²⁸ De acuerdo con el artículo 23 de la LGTAIP “Son sujetos obligados a transparentar y permitir el acceso y a su información y proteger los datos personales que obren en su poder: cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en los ámbitos federal, de las Entidades Federativas y municipal.”

	Pública y Protección de Datos Personales (SNT) Implementación de la Plataforma Nacional de Transparencia	mexicano. Tiene como finalidad coordinar y evaluar las acciones relativas a la política transversal de transparencia, acceso a la información y protección de datos personales” (Artículo 28 de la LGTAIP). Es una plataforma electrónica que permite “cumplir con los procedimientos, obligaciones y disposiciones señalados” en la LGTAIP (Artículo 49 de la LGTAIP).
--	---	--

Fuente: Elaboración propia con base en Dussauge (2016) y DOF, (15/08/2017).

2.2 Reforma administrativa en la administración paraestatal

De acuerdo con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF), la Administración Pública Federal (APF) se clasifica en centralizada y paraestatal. La administración pública centralizada es la encargada del cumplimiento de las atribuciones del poder Ejecutivo, y se auxilia de la paraestatal, que puede tomar forma de “organismos descentralizados, empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito o fideicomisos” (DOF, 24/04/2018), los cuales cuentan con personalidad jurídica y patrimonio propio, así como con autonomía de gestión.

Algunas universidades declaradas como autónomas (como la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) o la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (BUAP), por mencionar algunas), el Instituto Mexicano de Seguridad Social (IMSS) y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para Trabajadores del Estado (ISSSTE) son ejemplos de las organizaciones gubernamentales que pertenecen a la administración paraestatal.

La administración paraestatal atiende actividades sustantivas de la Administración Pública; trabaja por medio de la sectorización, que es un “acto jurídico administrativo mediante el cual el Presidente de la República determina el agrupamiento de un conjunto de entidades paraestatales bajo la coordinación del titular de una secretaría o departamento” (SFP, 2018). La sectorización a su vez se compone de tres elementos: 1) “un sujeto activo que coordina el sector correspondiente”; 2) “sujetos coordinados expresados en el grupo de entidades paraestatales que integran el sector”; y, 3) “una acción que es la de coordinar los

fines y las actividades de un grupo determinado de entidades paraestatales” (SFP, 2018).

Para las actividades sectorizadas la norma de conducta, decisión y actuación se basa en la coordinación, tanto entre el grupo de paraestatales que componen el sector, como con la secretaría coordinadora de sector y las dependencias denominadas como globalizadoras, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y la Secretaría de la Función Pública (SFP), las cuales “establecen las normas y políticas que regulan la acción de las distintas entidades en función de su ubicación sectorial” (SFP, 2018).

“En el esquema de la sectorización, las entidades paraestatales mantienen su autonomía de gestión” (SFP, 2018), lo que posibilita su capacidad para reglamentar las disposiciones que el Ejecutivo establezca para el sector al que pertenecen, así como para el total de la APF, de manera que se cumplan como mejor les convenga. Se trata de una autonomía de gestión en la que la operación y las decisiones de su labor se gestan y establecen al interior de la organización, de acuerdo con los criterios que esta misma establezca. Bajo este esquema, la Reforma Administrativa impacta de manera distinta tanto a cada sector, como a cada entidad.

No obstante la importancia de las entidades paraestatales en el desarrollo del país, así como de su estructura administrativa, el cambio en el sector paraestatal en México ha sido poco estudiado por la academia en tiempos recientes. En el marco de la Reforma Administrativa se ha abordado este tema desde dos principales perspectivas:

- a) Desde la Reforma del Estado, es decir, desde la postura de la necesidad de un redimensionamiento²⁹ del aparato estatal, que exige la disminución de entidades paraestatales debido a que son una fuente de ineficiencia e

²⁹ Existen dos causales principales que producen la necesidad de esta transformación. Por un lado, se encuentra la democratización del Estado mexicano, derivada de un proceso de crisis de legitimidad; mientras que por otro, son factores económicos como el cambio de modelo económico. Al respecto de la disminución de entidades paraestatales y las causas y algunas consecuencias de esta desincorporación véase Aguilar (1994); Aguilar (1996); Döring y Hernández, (2017); Mejía (2017); Tamayo (2005);

ineficacia del sector público, de ahí que la desincorporación de las entidades haya sido una de las reformas administrativas importantes durante los sexenios posteriores al cambio de modelo económico, como es posible observar en las tablas anteriores.

- b) Desde la orientación de mercado. El estudio de la transformación de las entidades paraestatales no desincorporadas (como las sociedades nacionales de crédito), se aborda a partir del argumento sobre la consolidación de una administración de corte empresarial (orientada a resultados, con medios de evaluación, etc.)³⁰ (véase Culebro, 2008; Serna, 2005).

Las entidades paraestatales, al ser organizaciones distintas a la administración centralizada, tienden a establecer procesos isomorfos específicos en cada una de ellas debido a que el sector y el ambiente al que pertenecen son distintos entre sí. La investidura jurídica que les dota la capacidad de autonomía técnica y de gestión supone que los descentralizados tengan la capacidad de tomar sus propias decisiones, lo que permite la incorporación de Reformas Administrativas relacionadas con su propio ambiente y sus propias instituciones. Estos elementos forman procesos isomorfos diversos a los de la administración centralizada, por ejemplo.

De esta manera, los resultados de Reformas Administrativas transversales que intentan incidir tanto en el sector paraestatal, como en las dependencias gubernamentales, pueden variar en cuanto a profundidad de las transformaciones de las entidades, legitimidad por parte de la ciudadanía, eficacia, eficiencia, etc.

2.3 Sobre los resultados y la necesidad de la Reforma Administrativa en México

Las Reformas Administrativas que se ejecutaron durante los sexenios revisados tienen como base de creación e implementación, la incansable búsqueda por la legitimidad, que había sido debilitada luego de que la Administración Pública no

³⁰ En esta perspectiva se incluye la transformación de las entidades paraestatales de sectores estratégicos como el de energía, que se han convertido en empresas de participación mayoritaria o empresas productivas del Estado, bajo este enfoque empresarial.

demonstrara su capacidad de atención a las demandas en un entorno de inestabilidad económica, política y social.

La transformación del sector público tuvo como premisas principales la utilidad en conseguir una concordancia entre el cambio de modelo económico y, consecuentemente del Estado, así también para incrementar la confianza y credibilidad en las acciones gubernamentales.

De acuerdo con el enfoque del institucionalismo sociológico (discutido en el primer capítulo), las administraciones públicas recrean las creencias generalizadas o “mitos racionalizados”, al final instituciones, provenientes de su ambiente, puesto que con ello obtendrán legitimidad, tanto con respecto a la ciudadanía, como con los demás sistemas con los que se relacionan, lo que tiene como resultado último la capacidad de sobrevivencia de los gobiernos mismos.

En México se han implementado la Reforma Administrativa sin obtener los resultados esperados. Esto puede suceder por varias causales. Dussauge (2009) arguye una de las causas posibles de este fenómeno, basada en implementar reformas “por etapas”, es decir, que los países en vías de desarrollo no pueden obtener resultados dado que no han consolidado la primer etapa administrativa que es tener una burocracia de acuerdo con el modelo de Weber; no existen las condiciones y la solidez para transitar hacia una Administración Pública basada en los postulados mercantiles. Sin embargo, este argumento ha sido descartado debido a que no existe un parámetro que identifique el nivel de desarrollo de burocracias weberianas que permita la transformación.

Otro argumento, considera que el entorno institucional (organizacional y de sistema político) no permite el correcto desarrollo de las reformas debido a que existe poca coordinación entre las partes involucradas, así como un débil apoyo político a las acciones de reforma (Pardo, 2010).

Sin embargo, quizá la causa más pertinente es una carencia de planeación de los gobiernos, pues no han logrado explicar con exactitud el qué, cómo o para quién de las reformas (Dussauge, 2016) que es explicada porque la Reforma

Administrativa deviene del fenómeno de *isomorfismo institucional*,³¹ en el que las organizaciones deciden actuar o emprender una reforma de acuerdo con una serie de instituciones que yacen en su ambiente.

Señala Brunsson que las instituciones suelen no tener una correspondencia en la práctica puesto que las instituciones y la práctica pueden tener orígenes y un nivel de generalidad distintos: “Las creencias se constituyen de formas distintas y no sólo a partir de la experiencia con cierta práctica. Al mismo tiempo la práctica se lleva a cabo casi independientemente del sistema de creencias institucionalizadas” (2009: 137).

Una institución es abstracta, más general, sin que por eso pueda aplicarse en la práctica cotidiana de una localidad. Pero tampoco por eso se cuestiona la institución, pues puede constituir un factor determinante de explicación de “casos generales”. Esto suele ser representativo en las organizaciones gubernamentales, cuando existe una diferencia entre la institución que rige a la reforma que se implementa y las prácticas cotidianas de los integrantes de la organización.

Muchas veces, cuando se induce el cambio en la Administración Pública se piensa que existe una concordancia total entre las instituciones y la práctica, pues se concibe a las organizaciones gubernamentales como instrumentos cargados de racionalidad instrumental, lo que orilla a los gobiernos a introducir las prácticas exitosas provenientes de otras regiones del mundo,³² pues “se asume que las organizaciones públicas se mueven de la misma manera, que los instrumentos de cambio impactan sobre un grupo homogéneo de personas y grupos” (Arellano, 2010: 228); “como si trabajaran por una sola meta o un conjunto de metas [...] como sistemas que se mantienen gracias al control que la gerencia ejerce sobre el personal” (Brunsson, 2007: 68).

³¹ En México existe una combinación entre los tres tipos de isomorfismo que proponen Powell y DiMaggio (1999) que varía de acuerdo a la reforma implementada.

³² A este respecto, huelga decir que resultan atractivos para países como México los cuantiosos beneficios con los que se dispone la Reforma Administrativa que se presentan sin ventajas concretas, lo que puede aumentar la resistencia de los actores afectados por las reformas “si no se tiene claro en qué sentido las transformaciones propuestas habrán de beneficiarles” (Dussauge, 2016: 5).

No obstante, las organizaciones gubernamentales son heterogéneas y es por este elemento que se produce la dicotomía entre institución y práctica. En ocasiones, cuando se suscitan cambios en el ambiente al que pertenece, la Administración Pública se ve en la necesidad de transformar sus prácticas, valores, procesos, procedimientos, con la finalidad de responder a esos cambios en su ambiente y, por lo tanto, incrementar la eficiencia con respecto sus labores frente a la sociedad. Ante este fenómeno se crean herramientas de cambio, que tienen la cualidad de ser altamente institucionalizadas para la Administración Pública; Sin embargo, los cambios que proponen esas herramientas pueden no ser asimilados por las organizaciones gubernamentales, lo que incurre en generar organizaciones *hipócritas*³³ (Brunnson, 2007) por seguir la Reforma Administrativa (o herramientas de cambio), sin que las prácticas gubernamentales particulares y cotidianas se hayan transformado de acuerdo con las propuestas que provienen de las herramientas.

A lo largo de la revisión histórica sobre la Reforma Administrativa en México aparece el supuesto de que la Administración Pública ha promovido la creación de organizaciones *hipócritas*, debido a una constante preocupación por la legitimidad, que incurre en prácticas de imitación que no de innovación (Brunsson, 2007), esto es, en *isomorfismo*.

Asimismo, se puede observar una tendencia hacia la repetición de acciones de reforma, lo que sucede porque “quizá éstas no acotaron en camino entre lo que se deseaba y los logros, entre el nivel de aspiración y la práctica” (Brunnson, 2007: 78), lo que indica un bajo o nulo nivel de aprendizaje organizacional en el gobierno, que de pronto resulta importante en el perfeccionamiento del contenido de las reformas, pero también en los resultados esperados.

³³ De acuerdo con Brunsson, una organización genera un *estado de hipocresía* cuando se tienen *normas incongruentes*. Este tipo de normas pueden venir de la diversidad de ideas o teorías que intentan resolver sus problemáticas y que pueden derivar en una incongruencia entre sí que se refleja en la inconsistencia entre lo que se dice y lo que en verdad se hace: “Puede haber normas concomitantes que indican que las organizaciones deben ser centralizadas y que, a la vez, exigen que las organizaciones sean descentralizadas... las normas incongruentes pueden reflejarse en el discurso, la toma de decisiones y la acción; es decir cuando generan un estado de hipocresía” (2009: 76).

Las organizaciones gubernamentales en México, como las de cada nación en particular, tienen características individuales que en ocasiones no son consideradas por los reformadores. Es más, los mecanismos de la Reforma Administrativa “aplicado en una situación, en otra termina produciendo resultados distintos debido a las diferencias de contexto, las posiciones, *el timing* y los espacios de los actores y las propias reacciones y perspectivas de los mismos” (Arellano, 2010: 227).

Estos elementos deberían ser considerados en cualquier intento de reforma, pues garantizaría un mejor nivel de resultados y aprendizaje para la Administración Pública, por lo que se ha propuesto que la Reforma Administrativa incluya la transformación de la lógica particular de los integrantes de las organizaciones a fin de que éstos asimilen en sus interacciones y actividades cotidianas los postulados de las reformas y así evitar el *estado de hipocresía* (Brunsson, 2007).

Pero el análisis y la inclusión de dichos elementos que evaden la formación de organizaciones *hipócritas*, tienen consecuencias que quizá las Administración Pública no esté dispuesta a afrontar, pues implica una contradicción con la legitimidad social y ambiental, que puede poner en juego su estabilidad y supervivencia: las reformas que intentan guardar congruencia entre instituciones y práctica “no pueden tener éxito sin representar una amenaza a la legitimidad de la organización en un entorno caracterizado por la incongruencia entre sus normas” (Brunsson, 2007: 78).

En ese sentido, la Reforma Administrativa, como un mito racional, se convierte en un imperativo para administraciones como la mexicana, incluso sin importar las consecuencias e implicaciones que le involucren, pues la búsqueda por la legitimidad y supervivencia se hace más latente a medida que los resultados disminuyen. Las organizaciones gubernamentales necesitan crear ese espacio de credibilidad basada en situaciones *dadas por hecho*, que permitan generar una imagen hacia el ambiente, sin que en la práctica, hayan transitado hacia verdaderos esquemas de reestructuración y cambio.

Capítulo 3. La política de transparencia como Reforma Administrativa

La opacidad y carencia de rendición de cuentas han figurado como las problemáticas más visibles del gobierno mexicano, causa principal aparente³⁴ del debilitamiento de su legitimidad y obstáculo que impide transitar hacia un esquema de relación gobierno-sociedad efectivo.³⁵

Los diarios evidencian³⁶ la incapacidad de atención a los actos de corrupción en el gobierno, que al mismo tiempo es prueba de los pocos resultados de la política de transparencia implementada, desarrollada y fortalecida durante más de quince años. No obstante, la política de transparencia ha sido considerada como una piedra angular del cambio en la Administración Pública mexicana, sobre la que se intentan insertar valores éticos en los servidores y funcionarios públicos, a partir de la visibilidad en la asignación y gestión de los recursos públicos, principalmente, pero también en los procesos y procedimientos: Se considera como un eje “fundamental del trabajo de todos los funcionarios públicos” (El Economista, 26/04/2016).

³⁴ No es la única. Dussauge señala que figuran entre las causas “la impericia de los cuadros directivos gubernamentales, ya sea para promover el desarrollo económico, para enfrentar situaciones críticas o incluso para mejorar las condiciones ambientales. En otros casos [...] se ha relacionado con la amplia difusión pública de los actos de corrupción [...] y en algunos casos más pareciera simplemente deberse a una mayor sofisticación de las opiniones ciudadanas, a crecientes expectativas que no parecieran haber sido satisfechas, o a una suspicacia histórica respecto al desempeño gubernamental” (2009: 418)

³⁵ Se entiende que la transparencia genera un sentido de confianza en la sociedad. La pérdida de confianza puede tener consecuencias trágicas para el gobierno pues “aumenta la probabilidad de que dejen de usar los canales administrativos del Estado, ya sea para pagar impuestos, ya para denunciar delitos, o ya incluso para recibir educación” (Dussauge, 2009. 419), por cuanto existe un debilitamiento de la credibilidad en las capacidades y el cabal cumplimiento de las atribuciones del gobierno. Sin embargo, la racionalidad de esta investigación parte del argumento de que la confianza no es necesaria en gobiernos donde la transparencia ha sido cabalmente desarrollada puesto que la visibilidad de las acciones gubernamentales permite saber a ciencia cierta lo que el gobierno hace y por qué lo hace, véase Hernández, 2017.

³⁶ Hay casos muy emblemáticos tales como el caso del ex gobernador de Veracruz, Javier Duarte, a quien se le acusa de “corrupción, lavado de dinero y delincuencia organizada” (Animal Político 02/01/2018); el ex gobernador de Chihuahua, César Duarte, quien está acusado, también, de actos de corrupción que ascienden a “7mil713.9 millones de pesos provenientes de seis financiamientos a corto plazo”(Animal Político, 26/02/2018); la cuestionable procedencia de propiedades de altos funcionarios (como el mismo Presidente Enrique Peña Nieto, o el actual canciller, Luis Videgaray) con alto valor en el mercado; el caso Odebrecht, en el que se acusa al ex director de PEMEX de haber recibido “diez millones de dólares como soborno” (New York Times, 15/08/2017) para obtener una importante licitación en el ramo petrolero; o bien el reciente caso del Nuevo Aeropuerto de la Ciudad de México, existe un alto nivel de incertidumbre y desconfianza ante la procedencia de los recursos públicos que habrán de ser invertidos en tal obra.

La política de transparencia logró incorporarse como parte de la agenda gubernamental “a partir del momento en que tanto el modelo económico como el del sistema político autoritario acusaron desgastes que se tradujeron en serios problemas” (Pardo, 2010:399).

A partir de estos dos elementos (el modelo económico y el sistema político) se iniciaron procesos de cambio gubernamental en dos sentidos: uno de adaptación hacia un modelo económico basado en el mercado, y otro de apertura democrática.

El cambio de modelo económico preocupó y ocupó una gran parte de los esfuerzos de los gobiernos posteriores a 1970 como puede apreciarse en el capítulo precedente; sin embargo, los cambios en el sistema político también fueron representativos aunque a escala formal, es decir, por medio de reformas constitucionales, de ahí que para dar cabida a la apertura democrática se reformara el artículo sexto constitucional, con la finalidad de garantizar un derecho político de la ciudadanía, que es el del acceso a la información.

El hecho de abrir camino hacia esquemas democráticos se encuentra en correspondencia con el cambio de modelo económico. Chomsky (2010) refiere que un sistema económico neoliberal, que fue el modelo adoptado por México luego del declive de la sustitución de importaciones, requiere un sistema político democrático que permita el libre desarrollo del capital en las naciones; en ese sentido, la apertura democrática responde directamente a las exigencias del capital.³⁷

De acuerdo con esta concepción, la democracia se basa en la libertad individual, tan funcional para el sistema económico neoliberal pues se relaciona con la libertad de consumo y de mercado. A nivel nación, la libertad funciona como un escaparate de autonomía política: al poner en práctica la democracia, el ser colectivo elige, toma decisiones generales de acuerdo con sus intereses y necesidades. Esta capacidad de gestión y autonomía de decisión funge como un

³⁷ Para Chomsky el único motivo de insertar la democracia en las naciones se encuentra en propiciar el contexto favorable para el desarrollo del capital. Las exigencias de organismos internacionales por que los países como México deban tener apertura democrática o esquemas de gobernanza y participación ciudadana, desde la concepción de este autor, solamente responden a intereses de poder económico: “la democracia es algo bueno si, y solo si, es coherente con los intereses estratégicos y económicos” (197; 2010).

elemento de dominio por parte de las oligarquías económicas dado que logran insertar sus intereses y hacerlos parecer como parte de la colectividad. Sin adentrar en este debate sobre democracia y capital, baste decir que existe una relación directa entre el modelo económico neoliberal y la democracia representativa, en tanto que obedece a los intereses del mismo sistema.³⁸

Esta interrelación entre sistema económico y sistema político, o capital y democracia, permite explicar la implementación de muchas de las políticas tendientes a la apertura democrática. Los esfuerzos en esta materia implicaron una reforma en los fundamentos jurídicos del Estado, por lo que durante 1977 se emprendió una reforma política en donde se obtuvo una mayor pluralidad en el proceso democrático, al favorecer el registro de otros partidos distintos al denominado “partido hegemónico” (PRI), así como el favorecimiento de la ciudadanía mediante la reforma al artículo sexto de la Carta Magna, en donde se incorporó la “garantía ciudadana de acceso a la información gubernamental” (Martínez, 2009).

Estas reformas formaron parte del precedente histórico-jurídico que ha provisto al país de un engranaje político distinto del de los años setentas.³⁹ Si bien durante las últimas décadas del siglo XX, los gobiernos se centraron en las transformaciones estatales con relación a la gestión económica, la democratización del país fue un discurso que predominó para la ciudadanía, aunque fue hasta la alternancia en el poder que se consolidó una visión democrática general.

³⁸ A lo largo de su estudio Chomsky demuestra que la democracia representativa es un bastión de los intereses del capitalismo liderado, principalmente, por las grandes potencias del mundo, quienes imponen esta visión de adopción de la democracia como el sistema político por excelencia, aún sin tener evidencia de sus beneficios para la población. Uno de los múltiples ejemplos que usa para sostener su afirmación, son los golpes de Estado de Latinoamérica que fueron patrocinados por EEUU y que derivaron en dictaduras aduciendo que, después de las elecciones, éstas no se llevaron a cabo de manera óptima, aunque en realidad el trasfondo fue que el ganador no favorecía los intereses del capital. Estos ejemplos son ilustrativos en tanto que demuestran cómo la democracia es una herramienta para los intereses económicos.

³⁹ Antes y durante esa década México se caracterizó por tener un partido hegemónico, el PRI, que desde su fundación se había mantenido en el poder hasta el 2000; en esta etapa política de México que se conoce como post-revolucionaria, el presidente era una figura de gran poder que controlaba la mayor parte de la vida pública del país. La reforma política de 1977 propició la creación de nuevos partidos políticos que figuraron parte de la pluralidad política a la que se quería llegar.

Con la alternancia en el 2000 y el mediano desarrollo del modelo económico neoliberal, se fomentaron políticas de apertura democrática. Quizá una de las de mayor envergadura ha sido la transparencia, la cual se consolidó formalmente (es decir, a partir de un fundamento jurídico y en correlación con la reforma al artículo sexto de 1977) durante el sexenio de Vicente Fox (2000-2006), y se ha desarrollado en los subsecuentes gobiernos.

Bajo el mandato del presidente Fox se aprobó la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Gubernamental (LFTAIG). Algunos señalan que la aprobación de esta Ley tiene que ver con presiones “ciudadanas”, de grupos de la “sociedad civil” que, a partir del cabildeo en el Congreso, pudieron obtener la mayoría de votos para su aprobación.⁴⁰ Pero esta perspectiva es dada por grupos de élite. Quienes realizaron estos actos, realmente fue un grupo de periodistas y académicos de prestigio, quienes iniciaron e incitaron la aprobación de una Ley en el Congreso.

A pesar de que el argumento democrático ante la aprobación de la LFTAIG responde al fenómeno de pluralidad del sistema político (y, por tanto, de la ciudadanía) existente luego de la alternancia en el Ejecutivo, la implementación de la transparencia sugiere que ésta se diseñó más como una Reforma Administrativa que como una necesidad sentida de la sociedad, debido a que la transparencia se elaboró “al calor de las coyunturas, las exigencias políticas y sociales, y [respondió] a la creciente pluralidad de la sociedad” (Carpizo, 2008).

Dicho en términos del institucionalismo sociológico, la transparencia funciona como un tipo de Reforma Administrativa por cuanto surge como un medio de obtención de legitimidad social y de estabilidad en las relaciones gobierno-sociedad. Es decir que, si bien la transparencia se encamina hacia el resguardo de un derecho constitucional, esto es el acceso a la información, al mismo tiempo introduce

⁴⁰ Se trataba de un grupo “conformado por diversas asociaciones de periodistas, medios de comunicación, universidades, fundaciones, diarios” (Cortés Campos, 2003: VII) al que se denominó “Grupo Oaxaca”. Figuran entre las destacadas organizaciones que integraron este grupo la universidad Iberoamericana, el Centro Iberoamericano de Derecho a la Información, el periódico El Universal, la Universidad Anáhuac del Sur, el periódico El informador de Guadalajara, el periódico Reforma y el periódico La Jornada.

cambios en la lógica de la gestión dentro del gobierno, pues se induce la transformación de las rutinas, valores y situaciones dadas por hecho que se formaron en un contexto distinto al de los gobiernos plurales.⁴¹

En términos conceptuales, y para los propósitos de esta investigación, la transparencia corresponde a la definición de una Reforma Administrativa, pues es un proceso que incorpora nuevas estructuras, tecnologías,⁴² comportamientos en las organizaciones gubernamentales y que, además, busca que éstas logren adaptarse al contexto, ser más eficientes: induce a las organizaciones gubernamentales a laborar con honestidad y transparencia (o visibilidad de sus procesos, procedimientos, rutinas, actividades, valores), elementos por medio de los cuales se genera aceptación social y con ello logran preservarse en el tiempo.

De acuerdo con esta perspectiva de Reforma Administrativa, la transparencia es una herramienta que permite al gobierno incrementar la eficiencia en la atención de la demanda de apertura democrática por medio de un esquema de provisión de información que causa impacto en la transformación del sistema político pues promueve la disminución de la opacidad, así como coadyuva en la rendición de cuentas.

En ese sentido, con la implementación de la transparencia se iniciaron procesos de cambio en estructuras, rutinas, valores, actividades que correspondieron a las exigencias del cambio del modelo económico y, por ende, con la transformación del sistema político. Sin embargo, como Reforma Administrativa ¿La política de transparencia ha logrado insertarse en las prácticas cotidianas de los servidores y funcionarios públicos?, ¿La ciudadanía percibe la transformación de las organizaciones gubernamentales? En este capítulo y el subsecuente, se intenta dar respuesta a estas preguntas, a partir de un esbozo general de la política

⁴¹ La pluralidad de los gobiernos radica en que están compuestos por distintos partidos que incluso pueden llegar a ser de oposición.

⁴² La incorporación de nuevas estructuras se materializa en la creación del IFAI, ahora INAI, que conllevó a crear unidades de transparencia en cada dependencia y entidad de gobierno. Este diseño estructural trajo consigo la creación de elementos tecnológicos como el Portal de Obligaciones de Transparencia, ahora Plataforma Nacional de Transparencia.

de transparencia como Reforma Administrativa, su génesis y desarrollo, así como un estudio de caso por medio del cual se obtenga información y evidencia.

Con todo ello, es relevante realizar una apreciación a manera de advertencia, a fin de lograr una comprensión más amplia y cabal tanto de los supuestos de una Reforma Administrativa como la de transparencia, así también de sus posibilidades y limitaciones en el campo práctico organizacional, que:

“[...] las reformas administrativas -aún las más atrevidas y difícilmente criticables como las de transparencia- se sostienen en una cantidad de supuestos no explicados a profundidad, muchos lugares comunes y grandilocuentes discursos, marcos teóricos instrumentales simplistas” (Arellano, 2010; 229).

3.1 Transparencia en entidades paraestatales

Las entidades paraestatales atienden las disposiciones jurídicas generales aprobadas por el poder Legislativo. El artículo sexto constitucional señala que

“[...] toda la información en posesión de cualquier entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, fideicomisos y fondos públicos, así como cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal o municipal es pública [...]” (DOF, 15/09/2017).

Y con la aprobación de su ley reglamentaria, la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP), las entidades paraestatales formaron parte del conglomerado de organizaciones obligadas a cumplir con las disposiciones jurídicas, elaborando su propia reglamentación desglosada en dos principales ámbitos (señalados en la normatividad general): el de las obligaciones de transparencia y el acceso a la información.⁴³

⁴³ El artículo 2 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública señala que su objetivo es proveer información a la ciudadanía, mientras el artículo 2 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública señala el objeto de establecer parámetros operativos para la provisión de información (obligaciones de transparencia).

De esta manera, las entidades forman parte del catálogo de sujetos obligados. Dado que el artículo sexto de la carta magna, así como sus leyes reglamentarias, señalan que la información generada por toda organización vinculada a los recursos gubernamentales o a la delegación de autoridad de gobierno, debe ser publicitada, la información acerca de sus actividades, atribuciones, objetivos, metas, ejercicio de recursos, ahora no sólo se encuentra disponible para las secretarías globalizadoras y las coordinadoras de sector (como lo señala la Ley Federal de Entidades Paraestatales), sino que también se emite para darla a conocer a la ciudadanía. Así, la transparencia se homologó en toda la APF, esgrimiendo una política transversal en las dependencias (o la Administración Pública centralizada) y las entidades (Administración Pública paraestatal).

Específicamente, ¿el proceso reforma de la transparencia ha transformado a las entidades paraestatales hasta el punto de ser consideradas como “cajas transparentes”?; ¿existen diferencias entre los resultados del proceso de cambio en las organizaciones gubernamentales centralizadas y las entidades paraestatales?

No existen investigaciones que con claridad den respuestas concretas a dichas preguntas.⁴⁴ Los estudios sobre transparencia en entidades paraestatales, se enfocan principalmente en el gasto y operación de los recursos que les son asignados para el cumplimiento de sus labores sectoriales.⁴⁵ No obstante, la amplia gama de estudios sobre transparencia se enfoca en la administración centralizada, lo que resulta en un vacío de conocimiento al ser la transparencia en entidades paraestatales un campo de estudio poco explorado y representativo en términos sociales, económicos y políticos, por las cualidades sustantivas y adjetivas de la labor paraestatal.

⁴⁴ Al respecto de la transparencia en entidades paraestatales véase Instituto Belisario Domínguez (2014); Sandoval (2009). Para la UNAM existen estudios sobre transparencia y acceso a la información véase De la Torre y Torres (2013).

⁴⁵ Acerca de un estudio de caso específico de las 200 entidades paraestatales véase Jaramillo (2017), el cual a su vez, incluye la Reforma Administrativa de un procedimiento en materia de control presupuestal.

Huelga decir que la transparencia en el sector paraestatal busca los mismos objetivos que la administración centralizada, aunque los matices de su asimilación interna pueden ser disímiles.

3.2 Génesis y desarrollo de la política de transparencia

La política de transparencia es incorporada en la Administración Pública mexicana como una Reforma Administrativa, por ser considerada como un instrumento capaz de transformar el comportamiento de las organizaciones (Arellano, 2010), pero también por los grandes beneficios que promete y la relativa facilidad de implementación (Dussauge, 2012).

En el tránsito hacia un nuevo modelo de Estado (emprendido a partir de la década de los setentas y agudizado a finales del siglo XX) que fue, en gran parte, producto del “Consenso de Washington”, el cual contenía recomendaciones emitidas por el Fondo Monetario Internacional y el Banco de México que se encaminaron hacia reformas de reducción del aparato estatal, se formuló la importancia de la Reforma Administrativa pues

“[...] se hizo evidente que las reformas [de Estado] no eran suficientes por sí solas [lo que] dio lugar a nuevos planteamientos y a una segunda etapa de reformas de reformas dirigidas a reorientar el quehacer estatal y principalmente los órganos de gobierno y la administración pública [...]” (Martínez Puón, 2002: 2).

Este nuevo paquete de reformas hacía hincapié en la necesidad de rendición de cuentas y el combate a la corrupción, por lo que las reformas subsecuentes debían revelar un proceso de transición hacia un Estado y una administración con mayor transparencia y rendición de cuentas, basadas en la constitución de esquemas de ética y valor público en sus servidores y funcionarios, que fortaleciera la confianza ciudadana en el gobierno.

Las recomendaciones de los organismos internacionales en materia de transparencia (pero también aplica para otros ámbitos) parten del supuesto de que “los gobiernos de distintos lugares enfrentan problemas más o menos similares” (Dussauge, 2012: 57), de ahí que se permitan generalizar las propuestas de cambio.

Las recomendaciones, en ese sentido, funcionan como una “caja de herramientas”, en donde a cada problema que se presenta, corresponde una solución previamente estructurada que ha probado tener resultados en naciones distintas (Brunsson, 2007; Dussauge, 2012).

Por ello, la política de transparencia se justifica mediante el argumento de la demanda democrática. El acceso a la información,⁴⁶ base fundamental de la transparencia (porque en términos conceptuales de los organismos internacionales, la transparencia como concepto se refiere a la capacidad de proporcionar información al público (Hernández, 2017), supone que una ciudadanía mejor informada tendrá la capacidad de inmiscuirse en la toma de decisiones, la información como herramienta que permite a la ciudadanía reclamar una rendición de cuentas.

En términos de institucionalismo sociológico, las organizaciones gubernamentales optan por la política de transparencia porque su implementación supone incrementar la legitimidad y la confianza en su quehacer diario. La transparencia aparece como una institución dentro del ambiente del que forma parte la Administración Pública mexicana, quien al ver en relieve su vulnerabilidad en torno a la incapacidad de resolver la problemática de corrupción y falta de rendición de cuentas, acude ante la herramienta de la transparencia, con lo que ha logrado ganar reconocimiento internacional por las acciones emprendidas en la materia, sin que haya habido resultados visibles o el cumplimiento de alguno de los beneficios con que se presenta esta política.

⁴⁶ Aunque la transparencia tiene como trasfondo el acceso a la información, esta última categoría se diferencia porque se considera como un derecho “el derecho de acceso a la información. En este caso [...] consideraríamos al derecho de acceso a la información como un instrumento de la transparencia” (Guerrero, 2008: 14). Bajo las consideraciones de este autor, la política de transparencia va más allá de garantizar el derecho de acceso a la información, como se le ha considerado e implementado en México; debe incluir los elementos de política pública: un consenso entre los diferentes actores involucrados que defina el problema, una “configuración de una agenda de trabajo” que incluya las estrategias y los instrumentos de trabajo para resolver el problema, el diseño “institucional y organizacional que servirá para inaugurar la política pública”, el cumplimiento de eficacia y legitimación social y por último, la anuencia judicial (enfrentar las resistencias burocráticas y judiciales”, la auto corrección (que la política “contemple mecanismos de rendición de cuentas”) y el reconocimiento internacional (“que las agencias públicas vinculadas con la transparencia sean capaces de integrarse a las redes internacionales de entes análogos”) (Guerrero, 2008: 25-27).

Lo anterior se constata en el informe de la Secretaría de la Función Pública sobre transparencia, corrupción y buen gobierno, publicado en 2005, en el cual se establece que la implementación de la Reforma Administrativa (no sólo en materia de transparencia, sino en todas las esferas) se debe a dos principales razones. La primera tiene que ver con las tendencias mundiales que giran en torno a la modernización del sector público; a partir de los casos de éxito de diversos países en el mundo (Canadá, Gran Bretaña, Nueva Zelanda, etc.) se enfatiza que “las reformas modernizadoras de la gestión pública han probado ser muy eficaces para elevar la competitividad [...] y aumentar la calidad de los servicios para la ciudadanía, entre muchos otros beneficios” y que “si estos países han modificado drásticamente sus políticas públicas para responder a los nuevos retos, con más razón México debe acelerar el paso para lograr revertir los rezagos e incorporarse creativamente a esta tendencia” (SFP, 2005: 21).

La segunda se refiere a las recomendaciones y presiones de organismos internacionales, para implementar un proceso de reforma: La ONU, en su Declaración del Milenio señaló “que para lograr el objetivo de un mayor desarrollo económico se requiere una administración pública eficiente y eficaz”, lo que supone la capacitación de sus servidores y funcionarios a fin de implementar la Reforma Administrativa, mientras que la OCDE “durante el gobierno del presidente Ernesto Zedillo [ejerció una presión muy fuerte para implementar cambios en la gestión pública” (SPF, 2005: 31-32).

Así, bajo las presiones internacionales, “ciudadanas”, las tendencias mundiales de reforma y ante la problemática de rendición de cuentas y de corrupción, se instituye en México una política de transparencia.

El antecedente directo de esta política se encuentra en la reforma política del presidente López Portillo mediante la cual se introduce en el artículo sexto constitucional “la categoría de garantía social el derecho de acceso a la información” (Cortés, 2003: VII), sin que se lograra reglamentar (Guerrero, 2008). No obstante, con la alternancia política en el 2000 se logró la aprobación de la ley reglamentaria de este artículo constitucional, es decir, de la LFTAIG.

Esta Ley pretendía garantizar el derecho de acceso a la información gubernamental a toda la ciudadanía, pues “que el ciudadano conozca cabalmente lo que el Gobierno hace que, en consecuencia, cuente con los elementos que le permitan evaluar la gestión gubernamental” (SFP, 2005: 139). Por tanto, la Ley

“[...] se plantea como parte del proceso de reforma del Estado. Tiene como objetivo la reforma de las instituciones públicas con la finalidad de continuar su democratización. La rendición de cuentas es vista como un principio de eficiencia administrativa, ya que la publicidad de la información se convierte en un instrumento de supervisión ciudadana [se] expresa que esta Ley puede convertirse en un mecanismo de embate a la corrupción y añade que un Estado que genera flujo confiable de información, genera mayor certidumbre a las personas interesadas en invertir en el país [...]”⁴⁷ (Junco, 2003: 35).

Es parte de una reforma de Estado, primero, porque se considera al acceso a la información con la vía de transformación democrática (“instrumento de supervisión ciudadana”). Luego, como parte de la erradicación de la corrupción y el objetivo de alcanzar la rendición de cuentas, se establecen las acciones para dar cumplimiento a la Ley: la información no clasificada en manos de los poderes de la unión federales⁴⁸ deberá estar a disposición de la ciudadanía; los particulares tendrán la capacidad de solicitar cualquier tipo de información y se constituye el andamiaje administrativo para ejecutar estas acciones, por lo que se crea el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI).

⁴⁷ El generar certidumbre a las inversiones extranjeras en el país suele ser un elemento de peso para la aprobación o derogación de cualquier legislación, o bien para la implementación de una reforma administrativa. Los países en vías de desarrollo muchas veces son dependientes de las inversiones extranjeras, pues son fuente de empleos, producción, pero sobre todo de divisas que permitan una estabilidad en la balanza comercial. Algunas veces, cuando las situaciones internas de una nación no favorecen el pleno desarrollo de este capital, ejercen presiones sobre los gobiernos bajo amenazas de emigrar, lo que representaría una desestabilización económica de los países, así como el rechazo internacional. De ahí que los gobiernos prefieran poner en marcha cualquier acción que produzca ese sentido de certidumbre en el capital extranjero. Véase Guttmann (2009), “Una introducción al capitalismo conducido por las finanzas”, *Análisis (2) Pp. 20-59*.

⁴⁸ La información básica o no clasificada se refiere a la concerniente a los recursos públicos que reciben (su ingreso y gasto), sus funciones, atribuciones, marco normativo, trámites y servicios que ofrecen, así como cualquier información que consideren de relevancia (DOF, 11/06/2002) y debe estar publicada en las páginas de internet de las dependencias y entidades. Así la política de transparencia cumple con dos objetivos paralelamente: el de garantizar el acceso a la información, pero también el de transitar hacia un gobierno electrónico.

¿Cómo pretende la política de transparencia reformar a las organizaciones gubernamentales? De acuerdo con Merino,

“[...] la política de transparencia se refiere a las decisiones y los procesos asumidos por los poderes, las dependencias y los órganos democráticos de responsabilidad (en sus distintas acepciones), publicidad e inclusión dentro de su propia organización [lo que] exige un proceso de adaptación a partir de las estructuras orgánicas y las condiciones organizacionales [...]” (2008: 241).

Por tanto, dado que el marco normativo es sólo el elemento fundacional de una política, era necesario diseñar los instrumentos que permitieran el cabal cumplimiento de los objetivos en materia de transparencia, los cuales, de acuerdo con la LFTAIG, se resumían en garantizar el acceso a la información, “transparentar la gestión pública mediante la difusión de la información; favorecer la rendición de cuentas y contribuir a la democratización de la sociedad mexicana” (Junco, 2003: 37).

La transparencia se ha desarrollado formalmente a partir de la presidencia de Vicente Fox y fue consolidada y fortalecida durante el sexenio de Enrique Peña, de ahí que podemos encontrar dos etapas cruciales en el desarrollo de los mecanismos de transparencia, que son las acciones mediante las que se pretende reformar el sector público en esta materia.

La primera etapa está comprendida desde el gobierno de Vicente Fox hasta finalizar el de Felipe Calderón, aunque en realidad durante el sexenio de Calderón no hubo un gran contraste con las acciones emprendidas con Fox, sino más bien, fue un seguimiento. La segunda, caracterizada por difundir permanentemente la política de transparencia, se refiere a lo realizado durante la presidencia de Enrique Peña.

Durante la primera etapa se trata de iniciar el proceso de transformación en la Administración Pública Federal (APF) y los poderes de la unión federales (ejecutivo y legislativo) hacia la rendición de cuentas y el combate a la corrupción,

a partir de la aprobación de la primera Ley en transparencia y la reforma del marco normativo que da coherencia a esta nueva Ley, esto es, la Ley Orgánica de la APF, la aprobación de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (2001), la Ley General de Bienes Nacionales (2004) y reformas a las leyes de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas.

En la segunda etapa, podemos encontrar cambios que permean dentro de las dependencias y entidades hacia una coordinación entre sus integrantes, la tendencia hacia una coerción en torno a la implantación de una cultura de transparencia y rendición de cuentas a partir de la aplicación y ampliación de sanciones, al menos normativamente, y la eficiencia en los recursos. Al igual que en la etapa predecesora, estas acciones llevan consigo reformas a las leyes fundamentales como la Ley Orgánica o la misma Carta Magna.

Debido a lo amplio de los objetivos, que enmarcaban las ambiciones de la política de transparencia, y con la finalidad de facilitar el análisis de las dos etapas mencionadas, se establecen tres ejes de acción o categorías sobre las que la política de transparencia se ha desempeñado,⁴⁹ mediante los cuales se puede concluir que la transparencia se diseña con relación a hacer propicia la rendición de cuentas, “la responsabilidad de los ciudadanos [y] la cultura democrática de los ciudadanos”. Estas categorías analíticas convergen sobre las dos dimensiones políticas de la rendición de cuentas, según Merino: la de los servidores de responder por sus acciones, y la que se refiere al poder de los ciudadanos para sancionar los resultados de la gestión (Merino, 2005).

⁴⁹ Los tres ejes de acción son un esfuerzo analítico que permite clasificar las acciones emprendidas en materia de transparencia. Encuentran una relación con las afirmaciones que Merino hace respecto del carácter multidimensional de la transparencia, “la literatura en esta materia se ha desdoblado al menos en tres planos: el primero se refiere a las instituciones indispensables para garantizar el derecho de acceso a la información pública. En términos llanos este plano alude a la construcción de normas jurídicas y al diseño de las instituciones formales encargadas de hacerlo posible. El segundo, derivado del anterior, atañe a los desafíos organizacionales que se desprenden de la ley; es decir las formas concretas que no sólo deben adoptar aquellas instituciones públicas, sino al impacto que tienen en el proceso de apertura en las rutinas de los órganos públicos. Y el tercero está en los límites normativos del derecho de acceso a la información pública” (2005: 2). Los tres ejes de acción se enmarcan en los primeros dos planos mencionados y se hace énfasis en el segundo referido a los desafíos organizacionales.

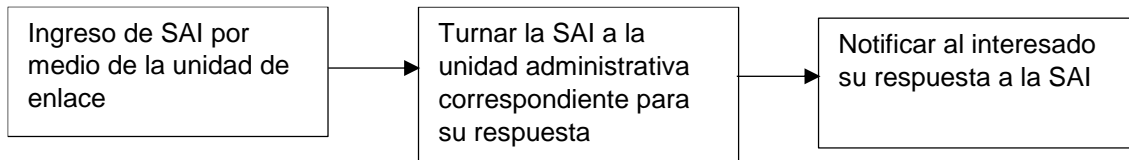
1) Acceso a la información.

Este primer eje de acción guarda relación con la dimensión ciudadana de la transparencia y es quizá el mejor diseñado y desarrollado durante la primera etapa de la política de transparencia, y al que se le ha dado mayor énfasis en la segunda etapa. Los mecanismos para proveer la información que se encuentran enunciados en la LFTAIG, son los siguientes:

- a) Se crea un “organismo garante” encargado de emitir los criterios de publicación de la información y, como su nombre lo indica de garantizar el acceso a la información, esto es el Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI).
- b) Los sujetos obligados (entiéndase los organismos responsables de proveer información (APF, legislativo federal, poder judicial, órganos constitucionales autónomos, y cualquier órgano federal (DOF, 11/06/2002) deben poner a disposición de la ciudadanía en los medios electrónicos información de relevancia de la dependencia o entidad (facultades, marco normativo, estructura orgánica, servicios y trámites que ofrecen, etc.).
- c) Con el fin de facilitar el acceso a la información a la ciudadanía, así como facilitar la implementación de las acciones en esta materia, se crean el Comité de Información integrado por un titular, el titular de la unidad de enlace y el titular del órgano interno y que, entre otras cosas, se encarga de instituir procedimientos para hacer eficiente la gestión de las solicitudes de acceso a la información; así también se dispone de una unidad de enlace quien difunde la información que los organismos gubernamentales están obligados a publicar, así como llevar el procedimiento de atención a las Solicitudes de Acceso a la Información (SAI).

- d) La ciudadanía puede acceder a la información de la dependencia o entidad, siempre y cuando no sea información reservada o confidencial,⁵⁰ por medio de las SAI, las cuales deberán ser ingresadas por medio de la unidad de enlace. El procedimiento de atención a las SAI, de manera simplificada es el siguiente:

Diagrama 1. Procedimiento de atención a SAI



Fuente: Elaboración propia con base en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Gubernamental

- e) En cada unidad administrativa de las dependencias y entidades se nombra a un servidor como “enlace de transparencia” a fin de lograr el máximo posible de coordinación para dar atención a las SAI, así como para el cumplimiento de las obligaciones en transparencia (la publicación de la información obligada).

Respecto del procedimiento cabe señalar que al interior de la dependencia debe existir una coordinación y disposición por parte de los servidores públicos para dar atención a las SAI, dado que es cada unidad administrativa la que otorga la información como respuesta; asimismo, en caso de que sea determinada como reservada, confidencial o inexistente, debe “remitir al Comité, la SAI y una comunicación en la que funde y motive la clasificación correspondiente” (reglamento de la LFTAIG, 11/06/2003), para que sea éste quien otorgue validez al señalamiento de la unidad administrativa y dar por terminado el procedimiento notificando al solicitante.

⁵⁰ Según la LFTAIG, se considera como información reservada es aquella que comprometa la Seguridad Nacional, dañar la seguridad económica del país, que ponga en riesgo la seguridad de cualquier persona, o causar un perjuicio al Estado de derecho, expedientes judiciales, procedimientos de responsabilidad de los servidores públicos sin haber dictado sentencia; mientras que la información confidencial son los datos personales.

Por otro lado, los solicitantes tienen la facultad de interponer un recurso de revisión en caso de: a) que la información esté incompleta; b) la dependencia no realice modificaciones a datos personales; c) el solicitante esté inconforme con el tiempo, la modalidad, etc. (LFTAIG, 11/06/2003); cuando esto suceda también debe existir una coordinación dentro de la dependencia, pero también con el órgano garante, eso es el IFAI, pues éste último debe ser notificado por la unidad de enlace de la existencia de un recurso de revisión, resolverlo y enviarlo de nuevo a la unidad para que sea notificado al solicitante.

2) Servidores Públicos

La Secretaría de la Función Pública señaló que “[u]na de las tareas gubernamentales más importantes es garantizar que en el funcionamiento de la sociedad prevalezcan los valores de seguridad y justicia y, asimismo, que todos y cada uno de sus actos se rijan por la transparencia y la responsabilidad” (SFP, 2005: 145), esto evidencia que, en la visión gubernamental, una de las bases para lograr la transparencia y, con ello, la disminución de los actos de corrupción, se encuentra en forjar en los servidores y funcionarios públicos un sentido de ética en sus actividades cotidianas bajo los valores de honestidad, responsabilidad y respeto al Estado de derecho, a partir de instaurar en los servidores y funcionarios “la obligación de responder por lo que hacen” (Merino, 2005: 4).

Por tanto, se aprobó la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos en la cual se establecen “las reglas bajo las cuales los servidores públicos de la Federación deben desempeñar su empleo, cargo o comisión, así como las sanciones a las que podrán hacerse acreedores por los actos u omisiones en que incurran con motivo de su desempeño” (SFP, 2005: 147). Esta Ley constituye dos elementos que para la reforma administrativa en materia de transparencia, se traducen en especificidades de aplicación: por un lado establece una diferenciación de la labor administrativa en los poderes de la unión, de otras tareas concernientes a ámbitos de aplicabilidad distintos (como penal o político); por otro lado, establece las bases para la rendición de cuentas individual, es decir, disminuir los actos de opacidad de los servidores públicos, lo que instituye la

responsabilidad de los integrantes de la Administración Pública como uno de los principios fundamentales en la implementación y desempeño de la política de transparencia.

3) Recursos

El último gran eje de acción de la política de transparencia es el de recursos. Este ámbito, al igual que en el de servidores públicos, desemboca en incrementar la capacidad de la Administración Pública pero en torno a la posesión, regulación, disposición y uso de los recursos. En un primer momento se enfocó la atención en la administración de bienes muebles e inmuebles, con la aprobación de la Ley General de Bienes Nacionales, así como las reformas al marco normativo para la regulación de las adquisiciones, obras públicas y servicios a fin de que “el ejercicio y control del gasto público [se sustentase] en criterios que aseguren la escrupulosa y transparente aplicación de los recursos por parte de los servidores públicos”⁵¹ (SFP, 2005: 164). Después, se enfatizó en la eficiencia de los recursos económicos, a partir de la implementación del SED y el PbR, con lo que se estableció el conjunto de elementos que, por medio de la evaluación del desempeño de los programas presupuestales, transparentaran la asignación de los recursos.

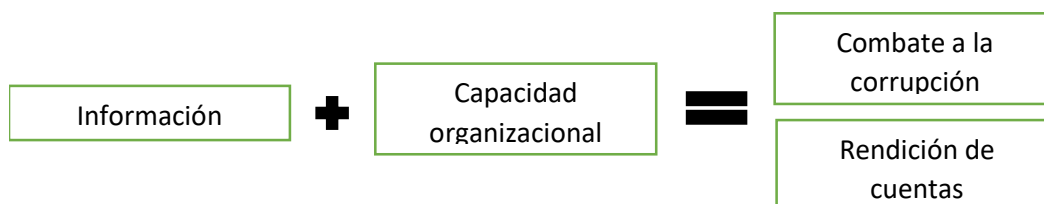
El diseño de los instrumentos (jurídicos y administrativos) en torno a los recursos responde a las dos dimensiones de rendición de cuentas. Por un lado, tenemos que los servidores públicos tienen la obligación de evaluar el desempeño de los programas implementados, a fin de generar información que sea disponible para la ciudadanía, y por otro, los ciudadanos hacen uso de esa información con la finalidad de evaluar los resultados y con ello incidir en la toma de decisiones.

En suma, los tres ejes combinan los mecanismos que se diseñaron para instituir la política de transparencia al interior del gobierno. La combinación de éstos, que se resumen en información y capacidad organizacional de implementación, componen un binomio que intenta ser coherente en el combate a la corrupción y el

⁵¹ En este enunciado de la SFP se confirma la apreciación anterior sobre la responsabilidad de los servidores públicos en la implementación de la política de transparencia.

favorecimiento de la rendición de cuentas⁵² desde dentro de las organizaciones gubernamentales.

Diagrama 2. Los ejes de la transparencia resumidos y sus pretendidas consecuencias

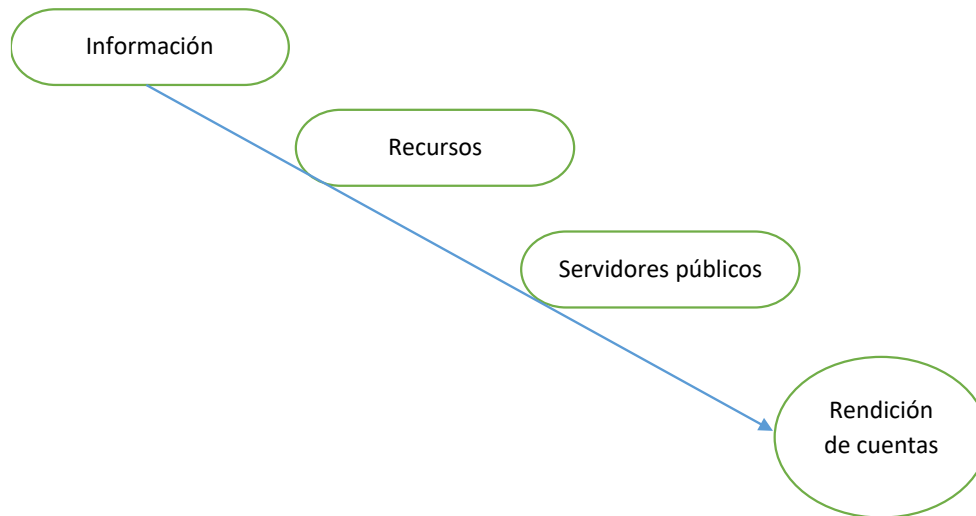


Fuente: Elaboración propia

Asimismo, dentro de los tres ejes, se considera que la disposición de la información a la ciudadanía también es un eje de acción transversal a los otros dos, pues los servidores públicos son responsables de proveer la información ciudadana y en todo momento los recursos generan información documentable. La transversalidad de la información permite efectuar de manera óptima la rendición de cuentas.

⁵² Es importante hacer hincapié en que los tres ejes analíticos expuestos responden a la implementación de la transparencia en México y que, en términos teóricos, es debatible que uno de los objetivos principales de la transparencia sea la rendición de cuentas como lo explica Hernández (2017) cuando explica las diferencias entre la transparencia y la rendición de cuentas: en términos conceptuales, la transparencia no propicia la rendición de cuentas puesto que esta última se refiere a “uno o más actos que consisten en dar explicaciones y justificar conductas a un foro que cuestiona y juzga” y en cuanto la transparencia “exhibe plenamente su operación”, las explicaciones y justificaciones no son necesarias.

Diagrama 3. Información como eje transversal



Fuente: Elaboración propia

De esta manera, es posible apreciar que la información como base fundamental de la transparencia, coadyuva directamente a la rendición de cuentas en el interior de las organizaciones. La transparencia al ser adoptada en el interior de las organizaciones gubernamentales busca incidir

“[...] en la conducta de los empleados del gobierno [...] modifican los procedimientos y trámites, por los requerimientos de visibilidad y seguimiento continuo que demandan; y ubican a las administraciones públicas y al resto de las unidades de gobierno en una situación de disponibilidad permanente ante la sociedad [asimismo] dan legitimidad y credibilidad al sistema político [con lo que se pretende evitar que el ejercicio del poder se convierta en una sucesión de actos individuales [...]]” (Sosa, 2011: 19).

Lo anterior genera una relación directa entre la transparencia y los servidores públicos más allá de la formalidad de la legislación aplicable al ámbito de los recursos humanos. De acuerdo con Sosa, quien clasifica a la rendición de cuentas en dos dimensiones, una ciudadana y otra organizacional, se plantean dos dilemas en el diseño de la política de transparencia que tienen relación con los tres ejes de acción planteados anteriormente. El primer dilema se refiere a la respuesta ciudadana ante la propuesta de entramado organizacional y legal de los

mecanismos que les permiten ejercer su derecho de acceso a la información, desde cuánta demanda existe (o existió) para que la política de transparencia forme parte de la agenda gubernamental, hasta cómo se emplean los mecanismos de la política, así como la información ofrecida a la ciudadanía, y cuál ha sido el impacto en torno a incrementar la participación ciudadana en la toma de decisiones y en la observancia de la rendición de cuentas.

El segundo, por su parte, se relaciona con la forma en que las organizaciones gubernamentales responden a los cambios surgidos de esta política. Sosa establece que la transparencia permite que los servidores y funcionarios “puedan definir y desarrollar estrategias de mejora o cambio constructivo” (2011:23). No obstante, este es el último efecto esperado en la implementación de la transparencia, pues la necesidad primordial yace en la transformación de los procesos y procedimientos dentro de las organizaciones gubernamentales y que tiene como premisa fundamental la inserción de una base axiológica de transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas. En torno a este “primer paso” fue que se constituyeron las acciones de la segunda etapa de la política de transparencia durante el sexenio de Enrique Peña.

El Plan Nacional de Desarrollo (2013-2018) estableció cinco grandes objetivos, uno de ellos, el enunciado como “México en Paz”, se encaminó a lograr el tránsito hacia la consolidación democrática a partir de establecer mecanismos de transparencia, rendición de cuentas y participación democrática. Destaca la coordinación organizacional entre los poderes de la unión y las dependencias del ejecutivo federal, como una premisa de gran importancia en el cumplimiento del gran objetivo señalado, así como un “gobierno cercano y moderno” como eje transversal de toda acción gubernamental, en el que sobresale la necesidad de fortalecer el Estado de derecho (respeto y cumplimiento de la normatividad, eficiencia en el sistema jurídico), la medición del desempeño por medio de indicadores, así como la vinculación con la ciudadanía.

Cabe destacar que el Plan Nacional de Desarrollo sólo contempla una estrategia para lograr la transparencia y la rendición de cuentas, en donde se

engloban y alinean todas las acciones específicas y programas creados para tales fines. Esta estrategia guarda intrínseca relación con conceptos como justicia, respeto a la legalidad, imparcialidad y Estado de derecho (de ahí su alineamiento con el macro objetivo “México en paz”), y se le denomina como “Combatir la corrupción y transparentar la acción pública en materia de justicia para recuperar la confianza ciudadana”.

Si bien a los tres ejes de acción de la primera etapa se les dio continuidad, el elemento de acceso a la información ha sido el más destacado en su consolidación, pues la información se considera como “un elemento decisivo en la construcción de un diálogo más fluido y honesto entre el gobierno y la sociedad” (DOF, 30/08/2013). Por tanto, las acciones específicas se centraron en la provisión de la información y no en la apertura de canales de participación ciudadana, de ahí que:

1) Acceso a la información

En este eje de acción se instituyeron controles para la publicitación de la información más rígidos, incrementando las obligaciones de transparencia, para lo cual se creó el Sistema Nacional de Transparencia encargado de diseñar las políticas en esta materia; se amplió el padrón de sujetos obligados, así como el marco normativo que homologara los mecanismos de acceso a la información de la federación con las entidades federativas con la aprobación de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP); se otorgó autonomía constitucional a los órganos garantes, lo que supuso mayor legitimidad y confianza a su quehacer (pues representa que no se deben al gobierno en turno, sino que sus acciones son independientes), de ahí que el IFAI se transformara en el Instituto Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (INAI).

Asimismo, se reorganizaron administrativamente dentro de las dependencias y entidades (y demás sujetos obligados) las atribuciones en materia de transparencia: las unidades de enlace y los Comités de Información se transforman en unidades de transparencia y Comités de Transparencia respectivamente, y las unidades administrativas deben publicitar las obligaciones de transparencia

suscritas en la LGTAIP por medio de una plataforma electrónica diseñada por el instituto garante. En cuanto al procedimiento de atención a las SAI, no hubo modificaciones representativas pero se dio más coercitividad a los plazos a los plazos establecidos para la atención.

2) Servidores Públicos

Con respecto al eje de servidores públicos “se crean nuevos sistemas de profesionalización administrativa”, así como “nuevos sistemas y sanciones” (Dussauge, 2016: 15), entre los que más destacan son el Servicio Profesional del Instituto Nacional Electoral y el Instituto Nacional de la Evaluación Educativa. Por otra parte, se amplía el marco normativo que regula la actuación de los servidores y funcionarios públicos con la aprobación de la Ley General de Responsabilidades Administrativas (LGRA) que especifica las faltas de los servidores públicos y determina las sanciones, haciendo énfasis en los actos de corrupción, y se instituyen herramientas para la evaluación del Servicio Profesional de Carrera,⁵³ en cada uno de los puestos contemplados.

Mención aparte merece la aprobación de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción (LGSNAC) que incide tanto en materia de servidores públicos, como en recursos, pues busca establecer las políticas de promoción de la cultura de transparencia y rendición de cuentas, el comportamiento ético de los servidores públicos, así también en torno a la fiscalización y el control de los recursos (LGSNAC, 2016).

3) Recursos

Dentro del eje de recursos se ha buscado el fortalecimiento al SED y al PbR a fin de alcanzar una mejora y no únicamente llevarlos a cabo bajo “un enfoque procedimental” (DOF, 30/08/2013), que había sido la tendencia en la primera etapa del desarrollo de la política de transparencia. Se enfatiza en la utilidad de la

⁵³ El diseño del Servicio Profesional de Carrera se había contemplado e implementado como un sistema conformado por siete subsistemas: planeación y recursos humanos; ingreso; desarrollo profesional; capacitación y certificación de capacidades; evaluación y desempeño; separación, y control y evaluación. Durante este sexenio se generó un desarrollo en los subsistemas relacionados con la evaluación.

Metodología del Marco Lógico (MML) para el diseño de programas presupuestarios y el favorecimiento a la evaluación del desempeño. Con todo ello, se busca: a) generar la información necesaria para “el mejoramiento de los programas”; b) hacer eficiente el presupuesto; c) promover la fiscalización y con esto la rendición de cuentas, a partir de ejercer un control sobre la asignación de los recursos.

De esta manera, los tres ejes durante esta segunda etapa se encuentran mucho más coordinados que en la primera, al menos formalmente. Asimismo, el elemento de información es enclave para los programas y actividades derivadas de la política de transparencia. El siguiente cuadro sintetiza y compara las acciones correspondientes a las tres categorías analíticas en ambas etapas:

Cuadro 13. Principales acciones de Reforma Administrativa en materia de transparencia con respecto a los tres ejes de acción

Eje de acción	Primera etapa (2000-2012)	Segunda etapa (2013-2018)
Acceso a la información	<p>Ley Federal de Acceso a la Información Gubernamental</p> <p>Instituto Federal de Acceso a la Información</p> <p>Unidades de Enlace y Comités de información</p> <p>Sujetos obligados: Poderes de la Unión Federales</p>	<p>Ley General de Acceso a la Información Pública</p> <p>Instituto Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales</p> <p>Unidades de Transparencia y Comités de Transparencia</p> <p>Sistema Nacional de Transparencia</p> <p>Plataforma Nacional de Transparencia</p> <p>Sujetos obligados: toda organización que posea o ejerza recursos públicos</p>
Servidores públicos	<p>Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos</p> <p>Ley de Servicio Profesional de Carrera</p> <p>Énfasis en responsabilidad de los servidores públicos</p>	<p>Ley General de Responsabilidades Administrativas</p> <p>Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción</p> <p>Énfasis en evaluación</p>
Recursos	<p>Ley General de Bienes Nacionales</p> <p>Sistema de Evaluación del Desempeño</p>	<p>Fortalece</p>

3.3 Límites organizacionales de la Reforma Administrativa de transparencia en México

“Transparentar la gestión pública, acceder a la información, rendir cuentas [...] representa necesariamente una nueva forma de organización de las instituciones públicas, una nueva lógica en la forma de trabajar y de ordenar el trabajo” (Trinidad, 2006: 127). Sin embargo, lo que se aprecia en el desarrollo de la política de transparencia en México es que los esfuerzos se han enfocado en diseñar formalmente el entramado legal y administrativo, sin transitar a un proceso de reforma organizacional.

La transparencia se ha gestado “como medio de mejora de la gestión” al intentar “integrarse y referirse explícitamente a los objetivos, las metas, los procesos, las funciones y la cultura organizacional” (Sosa, 2011:29). Los decretos, acuerdos, lineamientos y demás documentos que se puedan listar respecto del funcionamiento de la transparencia, sólo señalan la estructura formal a la que deben adecuarse las dependencias y entidades, sin que se tenga evidencia de que los cambios propuestos en este proceso de reforma hayan logrado un impacto (o siquiera se hayan preocupado) en la estructura informal de las organizaciones.

Sosa destaca que

“[...] Conforme las solicitudes de información se hacen más frecuentes y el marco normativo de la transparencia establece más obligaciones para los funcionarios, las dependencias se enfrentan al dilema de asignar tiempos y recursos específicos para el desahogo de estas tareas [...] las respuestas institucionales dadas al dilema adoptad[a]s dentro de las dependencias públicas se limitó a dotar de un espacio de trabajo y de un mínimo de recursos a las así denominadas “unidades de vinculación para la transparencia [...]” (2011:32).

De acuerdo con este autor, la política de transparencia no ha transitado de meros supuestos formales, hacia el cambio en la cotidianidad de las labores de los servidores y funcionarios públicos que permita a su vez una transformación de las

organizaciones gubernamentales a fin de cumplir con los cometidos de rendición de cuentas y de publicitación máxima de la información como rutina organizacional.

Al menos tres causas son las que inhiben la visibilidad de cambios en la estructura informal de las organizaciones gubernamentales en la implementación de la política de transparencia como Reforma Administrativa:

1) Incentivos

Cunill señala que

“[...] el reclamo a la mayor responsabilización de los gestores públicos, sea a partir de su mayor discrecionalidad, sea a partir del descontento con sus resultados, es evidente que se ha traducido en la reivindicación de una mayor visibilidad de los procesos de formación de las decisiones públicas y de los resultados de la gestión pública [...]” (2006: 2)

En la política de transparencia en México, esta visibilidad se enmarca en criterios coercitivos que deben cumplirse de manera sistemática, lo cual se establece en la LGTAIP, en donde formaliza el uso de incentivos coercitivos para los servidores públicos, quienes al incumplir con sus obligaciones en transparencia son acreedores a amonestaciones públicas, pero también a multas que pueden ascender hasta mil quinientas veces el salario mínimo (DOF, 04/05/2015). Cabe señalar que este tipo de incentivos forman parte del entramado normativo de la política de transparencia.

Para la implementación y resultados de una política, los incentivos⁵⁴ juegan un papel primordial en la estructura informal de las organizaciones, pues “funcionan con base en la premisa del cumplimiento voluntario por parte de individuos y organizaciones”. Se trata de una especie de recompensa que se otorga a los

⁵⁴ La premisa de los incentivos en política pública se alinea a los principios de Reforma Administrativa explicados en el primer capítulo. Asimismo, devienen de la psicología conductual y el institucionalismo económico que hace énfasis en los llamados “estímulos extrínsecos”, que suponen la creación de elementos fuera del individuo y la organización que les permite actuar de un modo específico. En psicología se le denomina como “condicionamiento operante.”

servidores y funcionarios “para obtener determinadas conductas” (Moreno, 2014: 40) que benefician a los objetivos de la política y, por ende, a los resultados.

Sin ahondar en este elemento, los incentivos coercitivos son el primer límite del cambio organizacional que pretende el proceso de reforma en transparencia. La tesis de esta afirmación se basa en los postulados económicos de donde deviene la importancia de los incentivos en las políticas públicas, según la cual los individuos, al expresarse de manera individual y poseer intereses particulares, necesitan de estímulos que les permitan actuar en pro de la colectividad, pues sin ellos, las metas y objetivos pueden distorsionarse: “si no existen los incentivos específicos para una acción transparente, los actores burocráticos no tendrán interés racional en actuar de otro modo” (Arellano, 2008: 269); por lo que los estímulos deben generar un valor individual que permita a los integrantes de la organización alinearse a la política.

En ese sentido, al implementarse incentivos coercitivos, la política misma no genera ningún valor agregado individual sobre el que se puedan apoyar, más que el temor a ser multado económicamente. Esto repercute en la forma en que los integrantes de las organizaciones gubernamentales adquieren las obligaciones en transparencia, pues su labor se limita al cumplimiento del marco normativo de manera consecuente e incluso mecánica.⁵⁵

2) Acceso a la información como responsabilidad ciudadana y obligación gubernamental.

Como se ha señalado, el acceso a la información es un elemento que permite la construcción de un Estado democrático, la cual se basa en la publicidad de todo acto de interés público, lo que requiere de la participación de los servidores públicos, pero también de la participación ciudadana, por una parte para ejercer su derecho, y más importante aún, para corresponder a la construcción de un gobierno eficiente

⁵⁵ Eso puede materializarse en la atención de SAI, donde el protocolo se parece más a un trámite burocrático que a un estímulo intrínseco para transformar la opacidad en las organizaciones, o bien, en el cumplimiento de las obligaciones de transparencia por medio de la Plataforma Nacional de Transparencia, en la que únicamente deben llenarse formatos (también burocráticos) que cumplan con los lineamientos emitidos por el INAI.

y honesto, pues transparencia, ciudadanía y servidores públicos, forman parte de un mismo binomio.

Por una parte, encontramos que los servidores públicos, formalmente, tienen obligaciones de transparencia, información que debe ser publicitada cualesquiera que sean las condiciones en las que se generó. Ackerman señala que “cuando los servidores públicos están conscientes de que sus decisiones y comunicaciones pueden ser revisadas y analizadas por actores externos, sería de esperarse que su actuar público se fundamentara y documentara de mejor forma” (2008: 11);

Sin embargo, ¿los servidores públicos están realmente dispuestos a documentar cada uno de sus actos a fin de favorecer la rendición de cuentas? Este autor considera que, en sistemas caracterizados por la impunidad, la respuesta más común de los servidores públicos ante la exigencia de transparencia es que tratan de documentar menos para no ser objeto de menoscabo ante agentes externos.⁵⁶ Asimismo, la organización administrativa de la política de transparencia, no exige que todos los servidores públicos se integren al marco regulatorio, pues basta con cumplir con las obligaciones de transparencia, de tal manera que cada unidad administrativa de las dependencias y entidades asignan sólo un “enlace” encargado para tales fines.

Por otro lado, se encuentra la ciudadanía. Si bien el diseño formal de la transparencia no hace explícito la necesidad de una ciudadanía participativa (pues es más bien visto como un objetivo que se cumplirá con su implementación), es indispensable contar con una sociedad que permita la consolidación de las transformaciones gubernamentales, una responsabilidad concomitante a la de los servidores públicos, es decir, se exige que la ciudadanía sea quien vigile y exija la rendición de cuentas. ¿Qué formas debe tener la vigilancia, la participación y la exigencia ciudadana? ¿Existen los canales formales y organizacionales para hacerlo? ¿La participación debe ser de manera colectiva o individual?

⁵⁶ Este autor señala algunos ejemplos que tuvieron lugar en la primera etapa del desarrollo de la política de transparencia, en donde algunas dependencias comenzaron a emitir menor evidencia de sus acciones cotidianas pero trascendentales. Ackerman lo señala como un impulso por proteger las “razones de Estado”.

El acceso a la información como obligación por parte de los servidores públicos y, al mismo tiempo, como responsabilidad ciudadana, representa un límite a la transformación de las organizaciones gubernamentales en materia de transparencia, al generar dilemas en torno a la discrecionalidad, garantía y diseño administrativo de carácter informal, pero también en su contraparte ciudadana, en forma de demanda y ejercicio del derecho mismo.

3) Instituciones

Uno de los pilares que ha permitido la reproducción de esta Reforma Administrativa en materia de transparencia se refiere a la aspiración de las organizaciones gubernamentales por obtener confianza y legitimidad. Como la transparencia subyace como una creencia en el entorno en el que la Administración Pública se encuentra, entonces las organizaciones gubernamentales insertan como prioridad organizacional el cambio de sus procesos y procedimientos para hacerlos asequibles a la ciudadanía.

Al implementar un proceso de reforma en el que se deba documentar cada acción y decisión de la organización, muchas veces no es tomada en cuenta la lógica organizacional interna que se desarrolla a partir de la interacción entre los individuos, la cual genera una identidad y rutinas que permiten el trabajo colectivo y el logro de los objetivos organizacionales, incluso crean sus propias creencias en torno a cómo deben realizarse las tareas. Éste es un elemento que puede contraponerse al pretendido cambio con la política de transparencia, pues ésta surge como una situación *dada por hecho*: que al garantizar la transparencia y el acceso a la información automáticamente se construye y desarrolla un Estado democrático, se reduce la opacidad y la corrupción, incrementa la participación ciudadana, pero sobre todo, la Administración Pública actúa con mayor honestidad, eficacia y eficiencia.

Sin embargo, la aparición de la política de transparencia responde a necesidades exógenas de las organizaciones gubernamentales manifestadas en el logro de la supervivencia en su entorno, sin que por ello al interior se transite hacia prácticas que puedan reformular las actividades organizacionales, originando así, lo

que Brunsson (2007) denomina como organizaciones *hipócritas*. Básicamente, la Reforma Administrativa de transparencia es una suerte de *isomorfismo* que bien puede ser *coercitivo*, cuando organismos internacionales como la OCDE señalaron el imperativo democrático de disminuir los actos de corrupción, pero también tiene tintes de *normativo y mimético*.

El límite se encuentra en que las organizaciones gubernamentales, al importar el diseño de una reforma, puede contraer dificultades de implementación debido a la poca correspondencia que pueden encontrar las instituciones o mitos racionalizados de la transparencia y la propia lógica de cada organización gubernamental.

Los tres límites aquí formulados para los cambios pretendidos por la política de transparencia (los cambios pueden sintetizarse en la erradicación de la corrupción y la opacidad de las decisiones y actividades de la Administración Pública), se relacionan entre sí y se determinan por medio de la estructura informal de las organizaciones, con un marcado énfasis en la construcción institucional de la misma organización. Es decir, en que las organizaciones, al contener “procedimientos, reglas y rutinas estandarizados que son transmitidos a los nuevos miembros y reforzados por su existencia” (Culebro, 2008: 41), producen límites y dificultades en el éxito de las Reformas Administrativas, generando así los fenómenos institucionales de *isomorfismo*.

4. La Reforma Administrativa de transparencia en la UNAM

4.1 Investigaciones sobre transparencia y Reforma Administrativa

Las investigaciones sobre Reforma Administrativa han sido elaboradas mediante estudios comparativos entre las distintas naciones que han implementado procesos de transformación del sector público. Señala Culebro que:

“[...] una gran parte de la literatura sobre la instrumentación de [las reformas administrativas] se ha enfocado no sólo en realizar un análisis comparativo a cerca de las experiencias exitosas entre los países desarrollados, sino también a investigar e identificar cómo las mejores prácticas han evolucionado al interior de distintas culturas con resultados similares [...]” (2008: 17).

La OCDE es el claro ejemplo de la metodología empleada para referir este tema de investigación, aunque existen otros más, como el caso de Pollit y Bouckaert (2001); de Osborne y Gaebler (1994) o Barzelay (1998).

Con respecto a la transparencia, existen investigaciones cuya técnica metodológica se centra en realizar un recuento documental de lo que los gobiernos han realizado en esta materia, tanto a nivel federal como estatal y municipal (Zaldivar, 2006; Estrada y Cedeño, 2015); hay otras en las que se analiza comparativamente la legislación de transparencia en las entidades federativas (Merino, 2005); y otros más que toman estudios de caso para evaluar las acciones gubernamentales del acceso a la información y la transparencia (Cadena, Morales y Machuca, 2015; Ackerman, 2014). El siguiente cuadro recopila algunas de las formas en cómo se han abordado metodológicamente las investigaciones en transparencia:

Cuadro 15. Metodologías de investigación en materia de transparencia

Autor	Título sintetizado	Método	Tipo de investigación	Técnica	Orden de gobierno	Descripción general de la investigación
Arellano, David	Endogeneizar la transparencia	Mixta	Descriptiva	Estudio de caso	Federal	A partir de un indicador establece qué factores en otros sujetos obligados, es decir, que no pertenecen a la Administración Pública Federal pero se encuentran bajo la jurisdicción de la LFTAIP, afectan la implementación y la endogeneización de la transparencia.
Merino, Mauricio	Revisión de las normas de acceso a la información	Cualitativa	Descriptiva	Análisis comparativo	Estatal	Analiza comparativamente el contenido de las legislaciones de 24 entidades federativas a partir de dos planos de análisis, divididos en 8 criterios: marco jurídico completo, disponibilidad de datos obligados, existencia de órganos garantes, facultades coactivas ante negación del derecho, interés público, características de los órganos de acceso, normas para organizar archivos y distintas formas de acceso a la información.
Ackerman, John	Cuando la transparencia conoce la política	Cualitativa	Exploratoria	Estudio de caso	Federal	Realiza una revisión documental de la legislación electoral, de acceso a la información y transparencia en torno al estudio de caso de las boletas electorales de las elecciones del 2006 en México, en donde resalta la resistencia de las organizaciones gubernamentales de transparentar el proceso.
Head, John	La oposición legal de la transparencia en la dinastía China	Cualitativa	Exploratoria	Histórico	-	Realiza un recorrido histórico sobre la visión legal confucionista de China y la racionalidad para la preservación de la opacidad legal en ese país.
Schudson, Michael	Políticas y la cultura de transparencia	Cualitativa	Descriptiva	Histórico	Federal	Describe el proceso por el cual Estados Unidos transitó hacia la transparencia como política pública. Cómo se construyó en la ciudadanía y en el gobierno la visión de que la transparencia importaba, para lo que realiza una revisión documental sobre acontecimientos que derivaron en una cultura de transparencia.
Metcalfe, Daniel	Transparencia en el Banco Mundial	Cualitativa	Exploratoria	Revisión documental	-	Realiza una revisión sobre la incipiente política de transparencia que propuso el Banco Mundial.

Fuente: Elaboración propia

4.2 Metodología de la investigación

De acuerdo con lo revisado sobre las metodologías empleadas por diversos autores para la realización de estudios acerca de la transparencia, se advierte que la mayoría de los estudios revisados utilizaron métodos cualitativos. En la presente investigación ha sido necesario el análisis cualitativo de documentos oficiales, lo que permitió la elaboración de los primeros tres capítulos y parte importante del presente.

No obstante, para dar respuesta a la pregunta inicial de la investigación, sobre si las organizaciones gubernamentales en el sector paraestatal han logrado insertar en sus actividades cotidianas el cambio propuesto por la transparencia como Reforma Administrativa, se consideró necesario el análisis de un caso, una entidad paraestatal, un organismo descentralizado de la administración pública federal que forma parte del sector educativo. Al respecto, es importante mencionar, que los estudios sobre transparencia revelan poco interés en el sector paraestatal, posiblemente por la confianza ciudadana hacia estas instituciones de gran repercusión social. El organismo descentralizado escogido es la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Entre las distintas entidades paraestatales, las pertenecientes al sector educativo usualmente son poco estudiadas en su parte operacional, de ahí que esta investigación se enfoque en su transparencia al ser un sujeto obligado de la LGTAIP. Dadas las dimensiones de la universidad escogida, el estudio se enfocó especialmente en una de sus partes orgánicas, en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales (FCPyS), y particularmente, en una parte de su población, los estudiantes de licenciatura.

Además de ser integrantes de la comunidad académica de la FCPyS, y de la UNAM en general, estos estudiantes representan el rol de ciudadanos. Esa doble identidad, ciudadana y estudiantil, convierte a estas personas en fuentes de información relevantes para conocer acerca de la transparencia no sólo en la UNAM, sino en general en la Administración Pública Federal.

Al carecer de una relación instrumental con la UNAM, como en el caso de los trabajadores académicos, de confianza y sindicalizados, la percepción de los

estudiantes ofrece la oportunidad de conocer con un poco más de certidumbre acerca del tema.

Para dar respuesta a la pregunta de investigación, también fue necesario recuperar elementos teóricos presentados en los capítulos anteriores. Se retoma del enfoque del institucionalismo sociológico el término hipocresía organizacional propuesto por Brunsson (2007). Su propuesta, como se recordará, es utilidad para describir a las organizaciones que muestran hacia afuera un comportamiento determinado conforme a su entorno institucional externo para lograr la legitimidad, pero que en su interior funcionan como tradicionalmente lo han hecho, conforme a su entorno institucional interno.

En otras palabras, se intentará comprobar, a partir de los hallazgos en la FCPyS, si la UNAM y la APF, si tienen las características de las organizaciones hipócritas. Es decir, si hacia el exterior (ante la sociedad) se muestran como transparentes, pero en el interior son opacas o no transparentes en su funcionamiento. De comprobarlo, los hallazgos podrían convertirse en una base mínima para continuar los estudios sobre si este tipo de organizaciones han logrado insertar en sus actividades cotidianas el cambio propuesto por la transparencia como Reforma Administrativa.

En términos concretos lo que se pretende es conocer, a partir del testimonio de los estudiantes, si en la UNAM, y de paso en la APF, si hay coherencia entre lo que pretende la reforma administrativa de transparencia y su funcionamiento. En otros términos, si operan con transparencia como formalmente señalan, o hay contradicciones entre lo que se dice o cree sobre la transparencia y las prácticas reales. Es importante señalar que se trata de una investigación que tiene como base la percepción ciudadana que, debido al origen y pretensión de la Reforma Administrativa estudiada, resulta ser de gran utilidad y otorga certeza a los hallazgos de la investigación en su pretendida contribución de ser un preámbulo al estudio del fenómeno.

Para fines analíticos el constructo teórico “hipocresía organizacional” se operacionaliza de la siguiente manera:

- 1) Valores. Nivel de importancia de los valores de la transparencia, honestidad, responsabilidad, rendición de cuentas en las actividades de las organizaciones gubernamentales
- 2) Rutinas. Se refiere a si las organizaciones y los individuos han transformado sus rutinas de acuerdo con la política de transparencia, lo cual se evidencia a partir de:
 - a. La percepción sobre el nivel de profundidad de las medidas de transparencia adoptadas por la Universidad y las organizaciones gubernamentales.
 - b. La percepción sobre el nivel de transparencia
- 3) Situaciones dadas por hecho. Son los principios e ideas generalizados de la transparencia, los cuales provienen del ambiente organizacional en el que se desarrolla el caso a estudiar. Para conocerlas se aborda la percepción la transparencia a partir de su propósito principal.
- 4) Legitimidad. Este criterio se ejecuta a partir de dos elementos:
 - a. Si la política de transparencia cuenta con la aprobación de la comunidad.
 - b. Si desde la percepción de la comunidad la transparencia ha funcionado para incrementar la confianza en el gobierno.

Con este preámbulo, para proceder a la investigación se realiza un muestreo por conveniencia en la FCPyS, es decir, un tipo de muestreo no probabilístico en el que “se seleccionan aquellos casos accesibles [...] fundamentado en la conveniente accesibilidad y proximidad de los sujetos para el investigador” (Otzen y Manterola, 2017).

Mediante la aplicación de 117 encuestas a estudiantes de FCPyS (ver anexo 1) se hace uso de la estadística descriptiva, la cual permitirá dar cuenta sobre si las organizaciones gubernamentales al implementar la transparencia, formaron organizaciones *hipócritas* que en la práctica no han transformado sus procedimientos, rutinas o valores organizacionales acorde a lo que la Reforma Administrativa en transparencia supone.

Tabla 14. Características de la población encuestada

Carrera a la que se aplicó la encuesta	Edad promedio de los encuestados	Semestre	Sexo de los encuestados	
			Mujer	Hombre
Antropología	20	Cuarto	11	6
Ciencias de la comunicación	21	Sexto	24	2
Ciencias Políticas y Administración Pública	19	Cuarto/segundo	22	20
Relaciones Internacionales	22	Octavo	13	8
Sociología	21	Octavo	7	4
Total	20.4		77	40

Fuente: Elaboración propia

Dado que se trata de una investigación exploratoria, no se pretende, de ninguna manera, generalizar. La investigación constituye a penas un ejercicio de aproximación a un tema que exige mayor detalle. Lo anterior no resta importancia a la presente investigación, al contrario, al tratarse la primera en su tipo abre la oportunidad a nuevas dudas y generación de hipótesis.

4.3 Descripción del caso

La Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) fue creada durante el siglo XVI bajo el nombre de la “Real y Pontificia Universidad de México”. Tras muchos años de inestabilidad política en el país, al fin, durante el siglo XX, se crean las primeras escuelas nacionales (medicina, derecho, ingeniería) y “en julio de 1929 la Universidad obtiene su estatuto de autonomía” (UNAM, 2009) y queda establecido el nombre con el que actualmente se le conoce.

La UNAM es un organismo descentralizado de la APF. De acuerdo con la Ley Federal de Entidades Paraestatales, los organismos descentralizados se encargan de: “I. La realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias; II. La prestación de un servicio público o social; o, III. La obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia social” (DOF, 18/12/2015) y poseen personalidad jurídica y patrimonio propio. Esto significa que la UNAM tiene la facultad de representarse, regularse y administrarse según sus propias consideraciones respetando el marco normativo general, pues cumple con la prestación de un servicio público.

De manera que la UNAM cuenta con su propia reglamentación y organización. De acuerdo con la Ley Orgánica de la UNAM, son seis autoridades universitarias (la Junta de Gobierno, el Consejo Universitario, el Rector, el Patronato, los directores de facultades, escuelas e institutos y los Consejos Técnicos) entre quienes se distribuyen las principales atribuciones administrativas, jurídicas, representativas, y de decisión. Está integrada por 15 facultades, 8 escuelas superiores y 5 unidades multidisciplinarias, en donde se imparten 82 carreras de licenciatura, así como 34 institutos de investigación, 9 planteles de Escuela Nacional Preparatoria y 5 planteles del Colegio de Ciencias y Humanidades (UNAM,2017), lo que la convierte en la universidad con la más grande oferta académica del país. La UNAM alberga 349,515 alumnos, de los cuales 204,191 se encuentran cursando estudios de licenciatura, y 40,578 académicos⁵⁷ de los cuales 12,395 son de tiempo completo (UNAM, 2017).

Como entidad paraestatal (u organismo descentralizado), y como parte de la política de transparencia, la UNAM es sujeto obligado de la LGTAIP, adquiriendo las responsabilidades y el esquema de obligaciones de transparencia establecidos (los elementos a transparentar postulados en el artículo 70 de la Ley General, el uso de la plataforma de transparencia, la creación de una página web específica para transparencia, etc.), así como implementar el mecanismo para responder a las solicitudes de acceso a la información. Es por ello que se emitieron los ordenamientos jurídicos necesarios a fin de cumplir con lo dispuesto en dicha ley: el Reglamento de Transparencia y Acceso a la Información de la Universidad Nacional Autónoma de México (RTAIUNAM) y los Lineamientos para la Publicación y Actualización de la Información Relativa a las Obligaciones de Transparencia (LPAIROT).

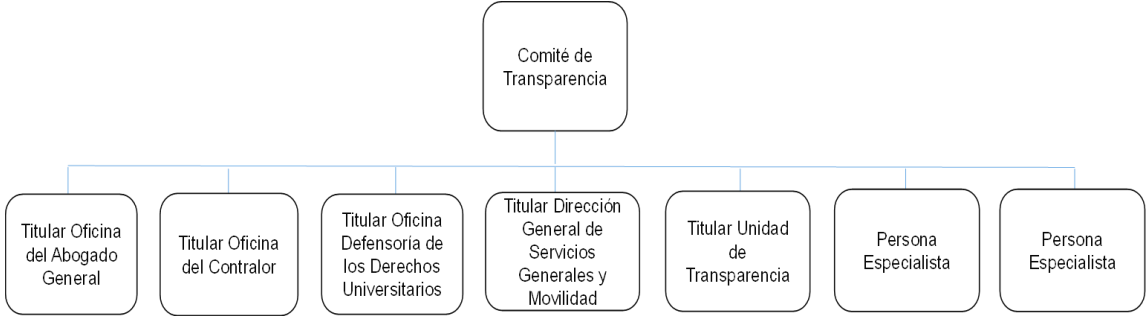
El RTAIUNAM señala que la UNAM, al igual que las dependencias de la APF, cuenta con un Comité de Transparencia (CT)⁵⁸ y una Unidad de Transparencia (UT).

⁵⁷ El personal académico se clasifica en Ayudante de profesor, Docentes jubilados, investigadores, profesores de asignatura, profesores de carrera, técnicos académicos y otros.

⁵⁸ El RTAIUNAM define al CT como “el órgano técnico, especializado, independiente e imparcial de la Universidad, responsable de garantizar la transparencia y el ejercicio de los derechos de acceso a la información y la protección de datos personales” (RTAIUNAM, 2017).

El CT y el UT son universales para toda la UNAM, sin que al interior de las Facultades, Escuelas o Institutos se cuente con figuras análogas, sino que únicamente se encuentran enlaces de transparencia, propios de cada área Universitaria. El CT se integra de la siguiente manera:

Diagrama 4. Organización del Comité Transparencia en la UNAM

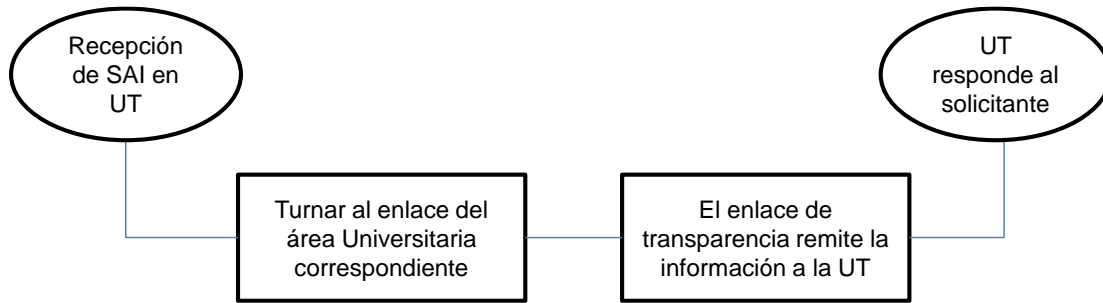


Fuente: Elaboración propia con base en RTAIUNAM

Tanto el CT y la UT se encuentran bajo la autoridad directa de la rectoría. En el caso de la UT su titular es designado por el rector, máxima autoridad de la Universidad, mientras que para el CT “los miembros duran en el cargo el tiempo de su gestión” (RTAIUNAM, 2017)

Las solicitudes de acceso a la información (SAI) se realizan por medio de la plataforma electrónica que dispone el gobierno federal denominada “infomex”; al igual que para las dependencias del gobierno federal, cualquier ciudadano puede realizar una SAI con los requerimientos mínimos que establece la LGTAIP (nombre del solicitante, domicilio o medio para recibir notificaciones, descripción de la información solicitada, modalidad en que prefiere la entrega de la información). El procedimiento interno atención a las SAI en la UNAM se sintetiza de la siguiente manera:

Diagrama 5. Procedimiento de atención a las SAI en la UNAM



Fuente: Elaboración propia con base en el RTAIUNAM

Como es posible observar, el procedimiento no difiere de manera sustancial del establecido para las dependencias de la APF, a no ser por el número de áreas Universitarias que componen a la entidad, lo que sugiere una mayor coordinación sobre las tareas que deben realizarse en materia de transparencia.

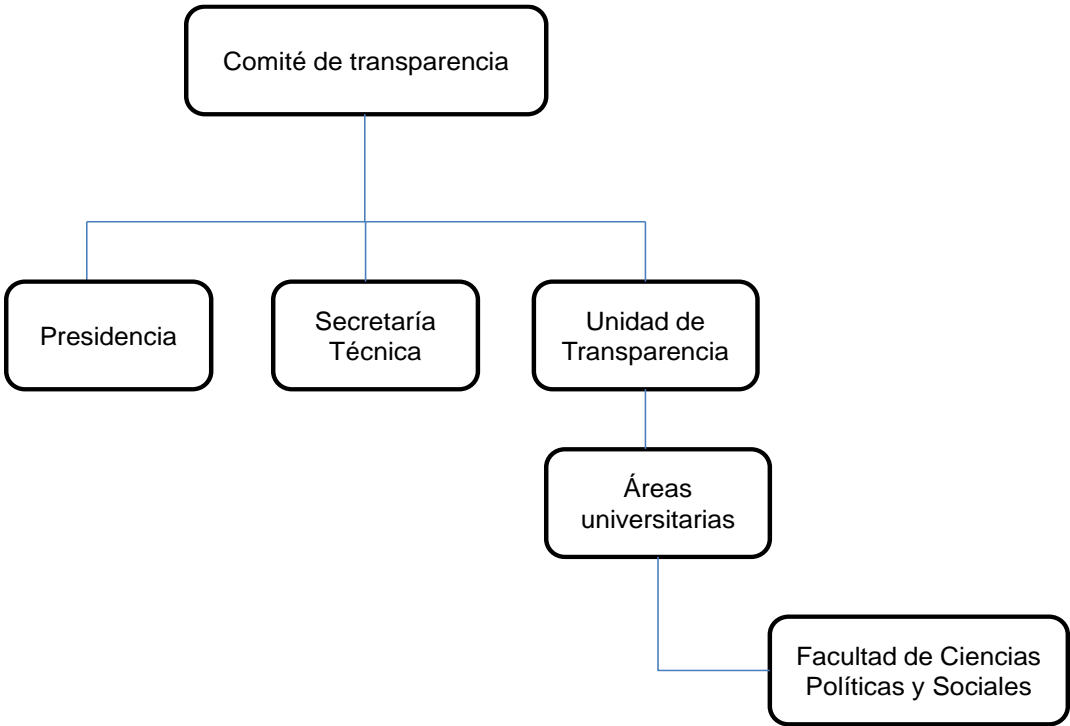
Con la finalidad de cumplir con sus obligaciones de transparencia la UNAM ha puesto a disposición de la ciudadanía su página de internet “transparencia UNAM”, donde, de manera didáctica, se puede consultar todo tipo de información que la entidad genera y cumple con la información mínima requerida por el artículo 70 de la LGTAIP. La información en su página se encuentra clasificada en seis grandes rubros: 1) UNAM, la universidad de la nación, en donde se detallan las metas de cada área, estadísticas, organización, etc.; 2) Estudiar en la UNAM, que permite conocer los trámites, servicios, planes y programas de estudios; 3) Personal universitario, en donde se detalla la información correspondiente a los salarios, condiciones de trabajo, concursos de oposición, etc.; 4) UNAM transparente y abierta, que informa lo relacionado al CT: resoluciones, actas, integrantes, sesiones; 5) Normativa, donde se señala la legislación aplicable al sujeto obligado; y, 6) Gestión UNAM que da cuenta sobre los recursos públicos.

De manera específica, la FCPyS es una de las 20 facultades que componen a la UNAM. Cuenta con 7,015 alumnos en sistema escolarizado y 6,635 repartidos entre el alumnado de Sistema de Universidad Abierta (SUA) y Sistema de Educación a Distancia (SED), lo que engloba un total de 13,650 alumnos en sus cinco carreras (Antropología, Ciencias Políticas y Administración Pública,

Sociología, Relaciones Internacionales, Ciencias de la Comunicación). Asimismo, el número de académicos asciende a 1,910, de los cuales 175 son considerados como profesores de tiempo completo (UNAM, 2017).

Al igual que todas las unidades administrativas de la UNAM, responde al procedimiento interno de atención a las SAI por medio del enlace asignado al interior de la organización. Dado que la FCPyS no es un sujeto obligado en sí misma (pues el sujeto obligado es la UNAM, sin que por eso la FCPyS esté exenta de cumplir con las obligaciones en transparencia), su página de internet no cuenta con un espacio designado para las obligaciones de transparencia, sino que cumple con la información requerida por el CT y la UT, encargados de lo concerniente a la transparencia. El siguiente diagrama muestra la línea de autoridad de la FCPyS en esta materia:

Diagrama 4. Organigrama de la transparencia



Fuente: Elaboración propia con base en el RTAIUNAM

Los objetivos de la transparencia en la UNAM están alineados con los establecidos por la LGTAIP. En su cualidad de entidad paraestatal, la UNAM destaca en la

promoción de la transparencia proactiva al instituir en su reglamento la consolidación de una cultura de la transparencia en toda la UNAM como objetivo adyacente, lo que representa un elemento que permite, a partir del desarrollo cuantitativo de la investigación, señalar con mayor claridad la forma en que puede o no ser una organización *hipócrita*, lo que podrá apreciarse en el apartado siguiente:

4.4 Los hallazgos

Como se mencionó, se aplicaron 117 encuestas a estudiantes de diversos semestres de las carreras que se imparten en la FCPyS: Antropología, Ciencias de la Comunicación, Ciencias Políticas y Administración Pública, Relaciones Internacionales, Sociología, en las que se les cuestiona sobre la transparencia en las organizaciones gubernamentales y en la UNAM, el nivel de transparencia en la UNAM y en las organizaciones gubernamentales, y el nivel de profundidad o superficialidad de los mecanismos de transparencia implementados. Los resultados son los siguientes:

1. Principal objetivo de la transparencia

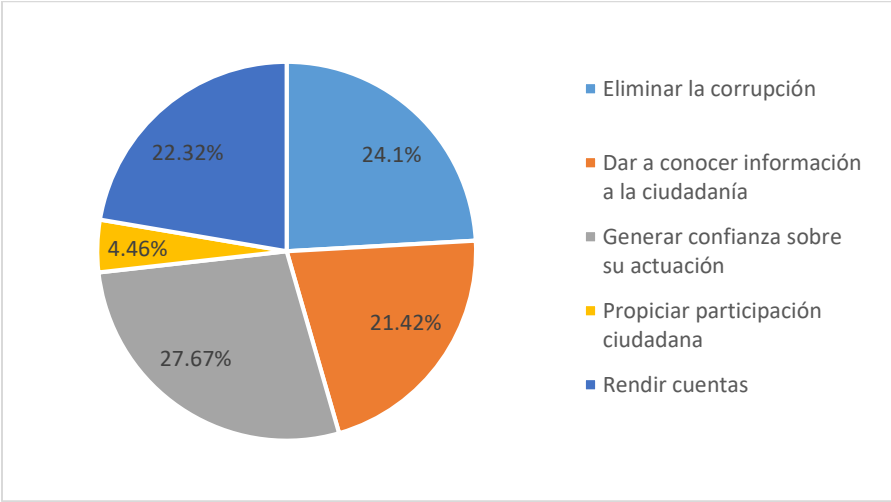
En términos del institucionalismo sociológico las situaciones dadas por hecho corresponden al ambiente organizacional mediante el que se integra la Reforma Administrativa en transparencia en el gobierno en México, esto es que, pese a que la dimensión formal de las organizaciones establece los objetivos de implementación y sobre todo de cambio gubernamental, el entorno dicta el propósito central de dicho proceso de reforma. En ese sentido, fenómenos como los altos índices de corrupción y la declaración sobre la necesidad de confianza en el gobierno que parten del ambiente (internacional y nacional) en el que se desarrolla la Administración Pública, generan creencias como el hecho de que la transparencia se encamina hacia el incremento de la confianza, la eliminación de la corrupción o el propiciar la rendición de cuentas.

Por su parte, el diseño y el desarrollo de la política de transparencia en la praxis, ha marcado un visible énfasis en garantizar el derecho de acceso a la

información, a pesar de que la información es sólo uno de los tres ejes que permiten la consolidación de la transparencia en su máxima expresión. Elementos como la mediatización de la política en términos de información para la ciudadanía o la visión gubernamental de la transparencia como información, permiten que la ciudadanía, en este caso los encuestados, perciban otorgar información como el objetivo principal de la transparencia.

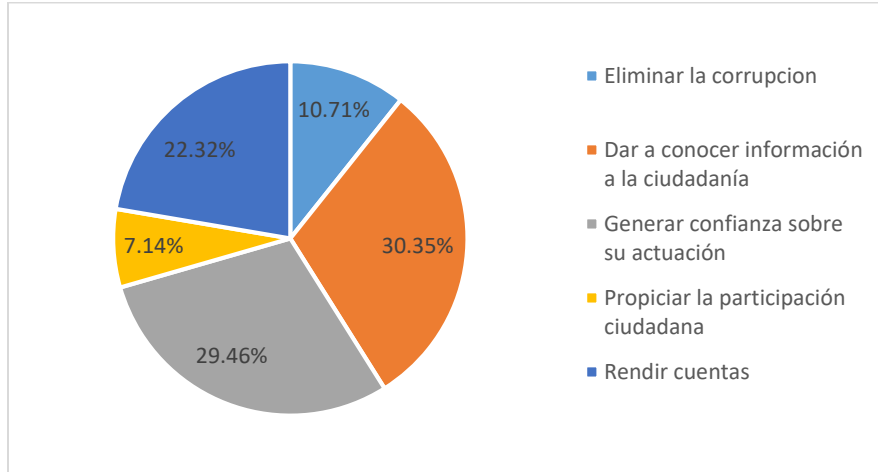
Las gráficas muestran la percepción de los encuestados acerca del propósito de la transparencia en la UNAM y en las organizaciones gubernamentales, producto, en parte, de las causales antes mencionadas. Se puede observar que los principales objetivos de la transparencia en las organizaciones gubernamentales son dar a conocer información a la ciudadanía (21.42%) y generar confianza en la ciudadanía sobre la actuación gubernamental (27.67%). Mientras tanto en la UNAM (véase gráfica 2), los principales objetivos de la transparencia son dar a conocer información a la ciudadanía (30.35%) y generar confianza en la ciudadanía sobre la actuación gubernamental (29.46%).

Gráfico 1. Objetivo de la transparencia en las organizaciones gubernamentales



Fuente: Elaboración propia

Gráfico 2. Objetivo de la transparencia en la UNAM

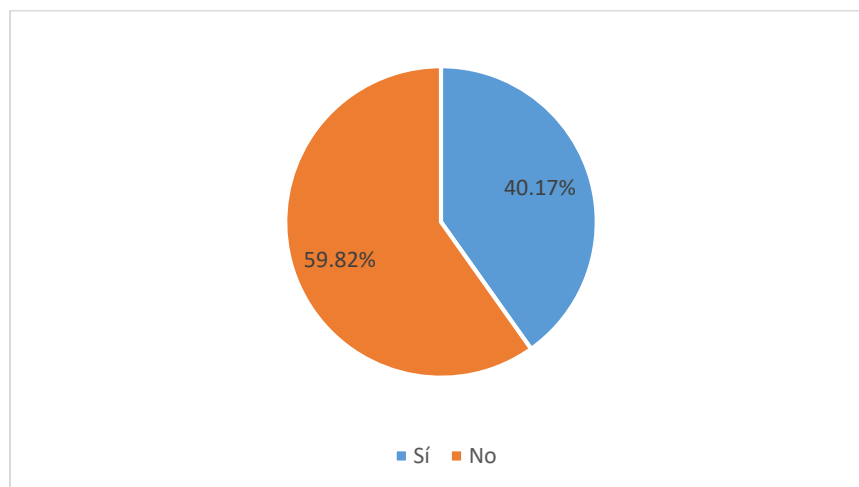


Fuente: Elaboración propia

El objetivo de garantizar el derecho de acceso a la información a la ciudadanía, es una desviación del verdadero propósito que debería perseguir la transparencia, pues bajo el principio de publicidad que caracteriza el gobierno, la información que éste genere, obligadamente sería y es pública, disponible a la ciudadanía. Este argumento se relaciona con las diversas críticas de las que son objeto las organizaciones gubernamentales, en las que se señala la poca confianza en la que laboran y que les crea un nivel de credibilidad y legitimidad social bajo elementos en realidad obsoletos en esquemas de transparencia, pues la “necesidad de confianza ciudadana” e incluso de confianza dentro del mismo gobierno, no es más que la formalización de la opacidad: si como ciudadano considero que debo confiar en lo que realiza el gobierno es porque no queda asentado con claridad lo que hace, cómo lo hace, para qué lo hace (Hernández, 2017).

El objetivo de la política de transparencia no se encamina a generar confianza, la confianza no es un objetivo en sí misma. Más bien, la transparencia crea certidumbre sobre lo que se gesta al interior de las organizaciones gubernamentales, crea una observancia social nacional e internacional a partir de un conocimiento pleno del quehacer gubernamental. No obstante, la percepción de los encuestados es contraria a las premisas anteriores.

Gráfico 3. La transparencia incrementa la confianza en el gobierno



Fuente: Elaboración propia

A pesar de que más del 50% de los encuestados considera que la transparencia no ha incrementado la confianza en el gobierno, un 40% considera que sí hay más confianza. Esto puede explicarse por la tergiversación del objetivo de la transparencia que proviene de las situaciones dadas por hecho (creencias) formadas en el ambiente, que a su vez orilla a las organizaciones a iniciar procesos de transformación a fin de consolidar la aceptación social y de su mismo entorno, lo que se denomina como una búsqueda por legitimidad.

La búsqueda por la legitimidad es usual cuando una organización decide transformarse a partir de procesos isomorfos (ya sea mimético, presiones internacionales, coercitivo, por decisiones políticas, o normativo, por una cuestión de orden “técnico” avalada por especialistas, que no encaminada hacia la eficiencia), es decir, cuando se inserta una Reforma Administrativa que intente una reestructuración procedimental, organizacional, etc., del aparato gubernamental, en la estructura formal, la causa y la consecuencia ulterior está predeterminada: incrementar la legitimidad de la organización, que en realidad es el equivalente a la confianza o la credibilidad.

Este tipo de proceso de reforma permite que las organizaciones guarden un equilibrio con su ambiente institucional (de situaciones dadas por hecho o valores),

el cual determina los parámetros mediante los que se enarbola la Reforma Administrativa; las organizaciones, al guardar concordancia con estos parámetros garantizan su supervivencia, si no, éstas se verían obsoletas, arcaicas o no modernas.

La transparencia como proceso de reforma institucional, encaminado no hacia la eficiencia y eficacia, sino hacia la legitimidad, ha permitido la instauración, permanencia y desarrollo del andamiaje organizacional que conllevó consolidar dicha Reforma Administrativa. Asimismo, promueve que la legitimidad del resto de las organizaciones gubernamentales, señaladas por actos de corrupción y opacidad, incremente de manera representativa.

Puesto que la sociedad ha sido parte del proceso de reforma en transparencia dentro del sector público a partir del ejercicio del derecho de acceso a la información, las plataformas web en donde está disponible la información generada por cada dependencia y entidad, y por medio de la posibilidad de observancia y participación en las decisiones y actividades gubernamentales, se han generado las creencias sobre la necesidad de la existencia e implementación de la transparencia, de tal modo que no se cuestionan las formas del proceso de reforma ni antes de su diseño, ni al implementarse.

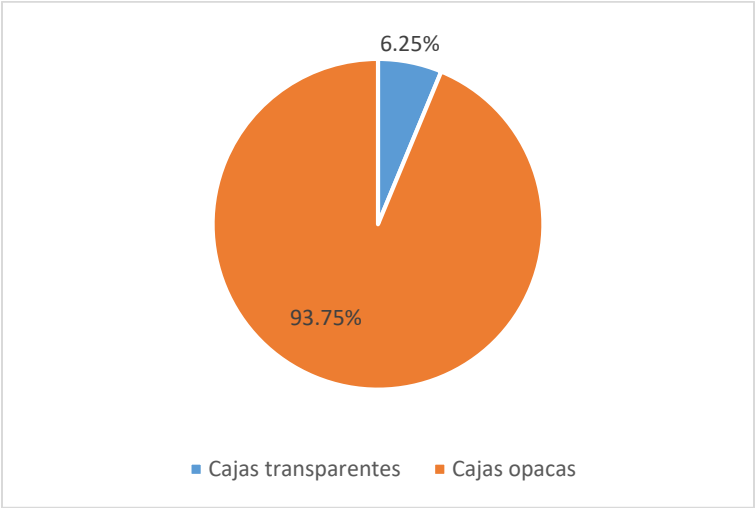
En suma, las situaciones dadas por hecho son legítimas. La transparencia como creencia organizacional dirigida hacia el cambio proporciona legitimidad al ser incuestionable en sus propósitos y supuestos efectos. Sobre esta base institucional se justifica el desarrollo y permanencia de la transparencia, así como las acciones de gubernamentales en torno a esta política. De esta manera, ante la opinión de los encuestados, la transparencia sí incrementa la confianza en el gobierno, sin que por ello deban existir organizaciones más transparentes.

2. Nivel de transparencia

Ahora bien, si bajo la lógica de que el objetivo principal de la transparencia es incrementar la confianza y, desde la percepción de los encuestados, ésta ha incrementado, entonces se puede suponer que las organizaciones

gubernamentales son transparentes. A partir de una relación metafórica, donde se clasificó a las organizaciones como cajas transparentes u opacas, los siguientes gráficos muestran los resultados arrojados acerca de las consideraciones de los encuestados al respecto:

Gráfico 4. Las organizaciones gubernamentales como cajas transparentes u opacas



Fuente: Elaboración propia.

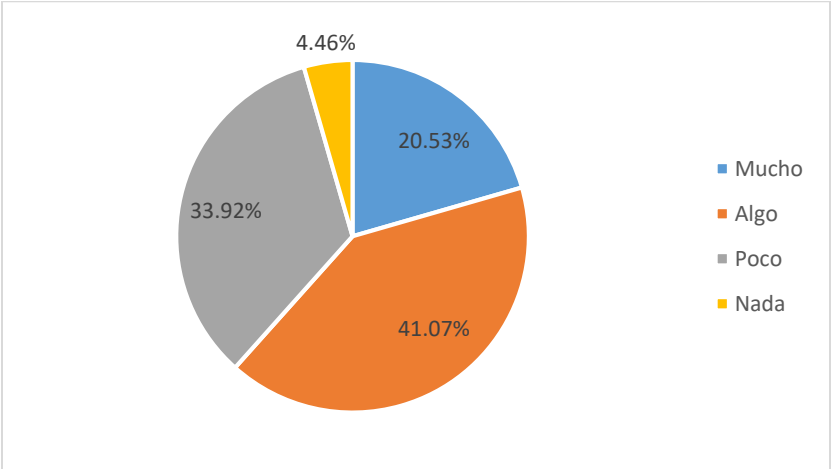
El 93.75% de los encuestados coinciden en que las organizaciones gubernamentales son cajas opacas. Aunque bajo la lógica del objetivo (situación dada por hecho) de transparencia,⁵⁹ se presupone que las variables transparencia y confianza son directamente proporcionales, los encuestados no aprecian a las organizaciones gubernamentales como transparentes. La percepción de los encuestados determina que objetivo de la transparencia está en incrementar la confianza y dar a conocer información a la ciudadanía. Cuando esos objetivos se cumplen, automáticamente una organización debería asimilarse como transparente. Si esta relación no se cumple, entonces el razonamiento es congruente con el argumento institucional que pone en relieve la preocupación (y el acierto) de las organizaciones por buscar legitimidad. Esta es una de las características que

⁵⁹ Se parte del supuesto arrojado por las encuestas en el que una mayoría representativa considera que el objetivo primordial es generar confianza sobre la actuación del gobierno y, por ende, la confianza debe (o debió) incrementar la confianza.

definen a las organizaciones gubernamentales como *hipócritas*, dado que no se aprecia una relación proporcional entre objetivo y transparencia organizacional (si se cumple el objetivo, entonces las organizaciones son transparentes).

Por otro lado, dado que la transparencia en México ha estado orientada hacia la provisión de información a la ciudadanía, (a pesar de que es sólo un elemento en la construcción de gobiernos transparentes), se añade una variable más a la relación objetivo-transparencia: la utilidad de la información. La información ha sido el eje rector de esta Reforma Administrativa, resulta lógico que aquella sea de utilidad para la sociedad. La gráfica debajo muestra la opinión de los encuestados sobre la utilidad de la información que otorga el gobierno:

Gráfica 5. Utilidad de la Información proporcionada por las organizaciones gubernamentales



Fuente: Elaboración propia

Un porcentaje representativo considera que la información es poco útil (33.92%) mientras que los más indican que es algo útil (41.07%). De acuerdo con los supuestos elaborados en la investigación, una organización gubernamental es transparente: a) si cumple con el objetivo planteado (situación dada por hecho) y, b) si la información que provee a la población es de utilidad (rutinas). El supuesto “a”, explicado con anterioridad, demuestra que la percepción de los encuestados se encamina hacia supuestos institucionales y no prácticos (de eficiencia o eficacia); mientras que el “b”, con base en las consideraciones de los encuestados quienes

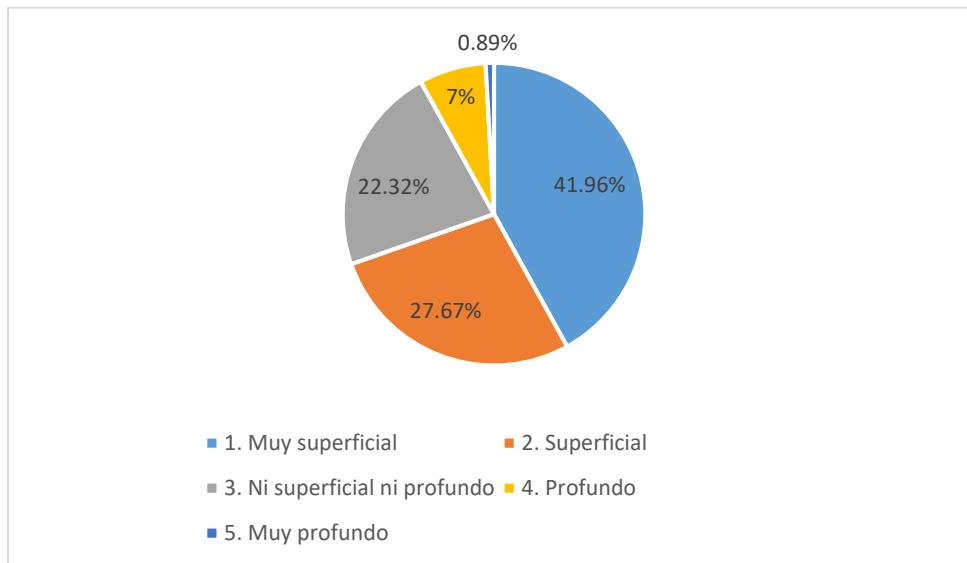
perciben como poco o algo útil la información otorgada, se establece que las organizaciones no cumplen con las prácticas esperadas (rutinas), lo que abunda en las razones por las que las organizaciones gubernamentales no son transparentes.

Cuando las organizaciones no cumplen con los supuestos prácticos, pero sí institucionales, se dice que se encuentran en un estado de hipocresía, pues en realidad, la estructura informal de la organización no ha transformado sus rutinas con respecto a los supuestos institucionales, por un lado, pero también porque la Reforma Administrativa es sólo una acción en la búsqueda por la supervivencia organizacional, a partir de la legitimidad.

3. Nivel de profundidad o superficialidad de la transparencia

Otro elemento, parte de la encuesta, que subraya las inconsistencias observadas, se refiere a la percepción sobre el nivel de superficialidad de las acciones o mecanismos de la política de transparencia. Mediante histograma (que mide la frecuencia), se observa que para los encuestados, las medidas adoptadas por el gobierno han tenido un nivel muy bajo de profundidad, lo que constata la formación de organizaciones *hipócritas*, por implementar mecanismos superfluos para el cambio y la consolidación de la transparencia.

Gráfica 6. Profundidad o superficialidad de las medidas de transparencia implementadas en las organizaciones gubernamentales en México



Fuente: Elaboración propia

El nivel de profundidad de los mecanismos fue establecido de menor a mayor, siendo 1 muy superficial, 2 superficial, 3 ni superficial ni profundo, 4 profundo y 5, muy profundo. En términos de porcentaje, sólo un 7% aprecia que la transparencia ha sido implementada de manera profunda, mientras que un 84.82% se inclina hacia los niveles de superficialidad.

La capacidad de las organizaciones para incursionar en la consolidación de la Reforma Administrativa se encuentra subyugada a la estructura informal de aquellas. Cuando los valores de esta estructura no concuerdan con los que devienen de la propuesta de transformación, ocurre un cambio sólo en la estructura formal, invisible en tanto no existan problemáticas que la Reforma Administrativa no pueda resolver; en cuanto una demanda o un problema que atañe a la reforma queden irresueltos, ésta demuestra sus inconsistencias, sin que por eso los integrantes de la organización y los promotores de la reforma intenten rebatir las contradicciones. Más bien, atribuyen su poca capacidad de respuesta a los errores en la implementación o a un inacabado proceso de reforma que necesita perfeccionarse.

El nivel de superficialidad de los mecanismos de transparencia, de acuerdo con la percepción de los encuestados, demuestra la visibilidad de las incongruencias de la Reforma Administrativa de transparencia, no de implementación, ni de poco avance. Los casos de opacidad sin respuesta y gravosos, como la reciente estafa maestra en Sedesol, el caso Duarte en Veracruz o la cuestionable procedencia de los bienes inmuebles de funcionarios públicos, no son problemáticas que la Reforma Administrativa de transparencia pueda solucionar, pese a la creencia contraria.

Por otro lado, este nivel de superficialidad/profundidad de mecanismos de transparencia, es congruente con la premisa de que las organizaciones gubernamentales son cajas opacas. La política de transparencia no tiene el suficiente nivel de profundidad de implementación y por eso cae en la opacidad. La contradicción existe cuando la transparencia ha alcanzado un nivel de legitimidad elevado como institución (no cuestionable, catalogada incluso como una política necesaria), que se manifiesta en el tamaño de la muestra que alude un crecimiento en la confianza en el gobierno, y al mismo tiempo con una percepción de que los mecanismos de transparencia no han logrado permear al gobierno.

De esta manera, las observaciones realizadas permiten demostrar el estado de hipocresía en el que se encuentran las organizaciones gubernamentales, de acuerdo con la dicotomía entre institución y práctica: los esfuerzos de la política de transparencia por hacer visible la actividad gubernamental y socavar la problemática de opacidad en el gobierno, no se ha traducido en organizaciones transparentes pero sí en legitimidad social.

En el caso específico de la UNAM, los resultados no son los mismos que en el resto de las organizaciones gubernamentales, a no ser por la dimensión de la legitimidad, a causa de que la razón estructural de la implementación de la transparencia es común en todo el aparato de gobierno; es decir, que al ser la UNAM parte de la estructura gubernamental, la legitimidad guarda las características señaladas para las organizaciones gubernamentales, en una representación diversa: la Reforma Administrativa de transparencia para las entidades paraestatales tiene

particularidades derivadas de su autonomía de gestión, capacidad propia de los organismos descentralizados para gobernarse a sí mismos normativa, financiera y administrativamente (De la Torre y Torres, 2013).

Para facilitar el análisis de la Reforma Administrativa de transparencia en las entidades en esta investigación, conviene clasificar sus procesos de reforma en dos tipos: 1) Reformas Administrativas *exclusivas*, que se refieren a las reformas que, haciendo uso de su autonomía de gestión, se implementan al interior de las entidades, sin ser aplicables a alguna otra organización, y provenientes del ambiente institucional propio del sector al que pertenecen; y, 2) Reformas Administrativas *comunes*, en donde las entidades comparten los procesos de reforma con el resto de las organizaciones gubernamentales por dos razones principales: por formar parte de un ambiente en común con ellas, y porque la Reforma Administrativa es transversal, que incide de manera equitativa en todos los sectores o ámbitos gubernamentales.

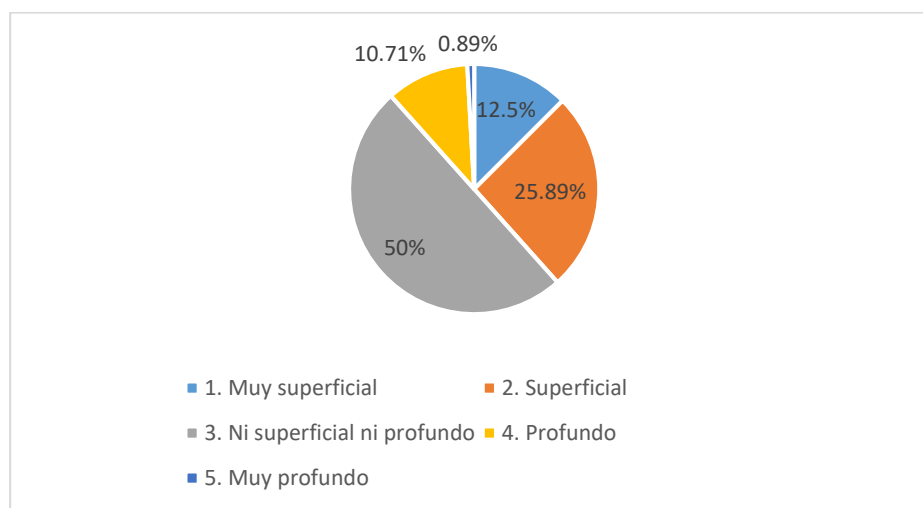
La transparencia es parte del tipo de Reformas Administrativas *comunes*, por pertenecer a todo el conglomerado de gobierno. Sin embargo, por razones diversas, la percepción en torno a las dimensiones institucionales planteadas varía, de manera que para la UNAM:

Las situaciones dadas por hecho de la transparencia generan un grado de legitimidad sólo en tanto que es un factor que incide en el incremento la confianza en su actuación;⁶⁰ es decir, la Universidad, por ser considerada como una entidad con altos índices de credibilidad, la transparencia sólo abunda en este aspecto, sin que su supervivencia dependa directamente de transparentar o no, lo cual no significa que se descarte la necesidad de esta Reforma Administrativa, pues la transparencia no deja de constituirse como una institución, indiscutible y pertinente.

⁶⁰ De acuerdo con la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) estadísticas del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, que da a conocer la evaluación de la población a las autoridades y servicios públicos, el grado de satisfacción de la población en general con respecto a las universidades públicas es de 82.2%, muy por arriba del nivel medio de satisfacción poblacional que es de 45.5%; mientras que el nivel de confianza de estas organizaciones es de 76.8%, muy alto si consideramos que el gobierno federal tiene solo el 25.5% de confianza.

Este argumento puede estar directamente relacionado con la respuesta de los encuestados ante el nivel de superficialidad de las medidas adoptadas por la Universidad en transparencia, cuyos resultados fueron los siguientes:

Gráfica 7. Profundidad o superficialidad de las medidas de transparencia implementadas en la UNAM



Fuente: Elaboración propia

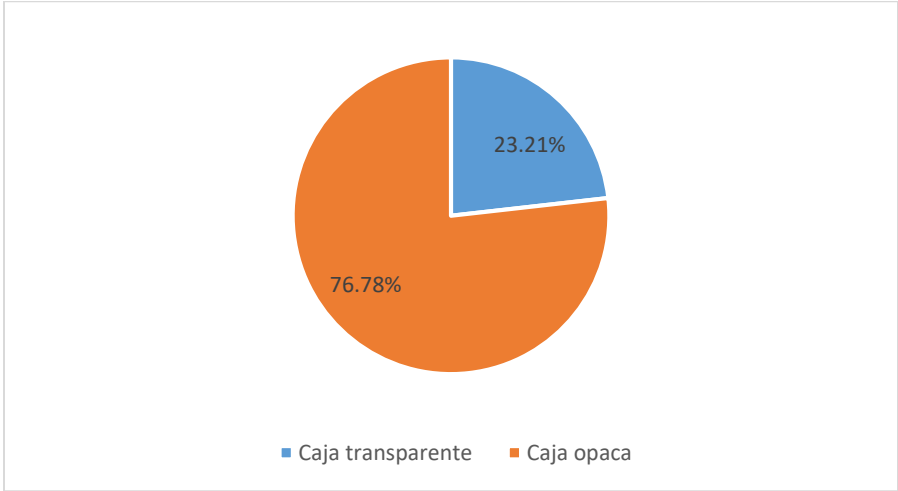
Se puede observar que una gran parte de la opinión de los encuestados coincide en que las medidas implementadas en transparencia en la UNAM tienen un nivel medio de profundidad,⁶¹ mucho menos superficiales en comparación con el resto de las organizaciones gubernamentales. En términos de porcentaje, exactamente el 50% considera este nivel medio. Esto puede deberse al alto grado de aceptación social que tienen las universidades públicas, y en especial la credibilidad de la

⁶¹ Se solicitó una entrevista a la Presidenta del Comité de Transparencia de la UNAM (Véase anexo 2). En ella se cuestionó sobre si existen obstáculos para la implementación de la transparencia en la UNAM, donde señala dos retos importantes: la implementación de las áreas concentradoras, que son aquellas que se encargan del cumplimiento de las obligaciones de transparencia en la Plataforma Nacional de Transparencia establecida por el Gobierno Federal, y la elaboración de archivos, acción importante para la provisión de información a la ciudadanía. Estos dos retos pueden relacionarse con la percepción sobre el nivel medio de profundidad de las acciones de transparencia en la UNAM, puesto que poca coordinación y una inacabada implementación desde dentro, se ve reflejado en el exterior. La Presidenta del Comité de Transparencia, señala también que el personal aún se encuentra en un proceso de familiarización de los procesos de transparencia, lo que puede dar un indicio de que en la medida en que el personal incremente su relación con la Reforma Administrativa de Transparencia, entonces la percepción sobre el nivel medio de profundidad de las medidas de transparencia, se convertirá en un nivel profundo

UNAM en la sociedad mexicana,⁶² aunque también por el hecho de que la autonomía de gestión (y la historia que precedió la consolidación de esta autonomía en esta entidad) ha esgrimido a la Universidad como una entidad muy distinta de las paraestatales de su mismo gremio (de educación e investigación) pero también de otros sectores.

Asimismo, el nivel de profundidad de los mecanismos de transparencia percibido por los encuestados, muestra que las rutinas se han transformado para originar una organización transparente y que avanza conforme la profundidad de sus mecanismos. Existe un alto grado de legitimidad y uno mediano de implementación de la política de transparencia, es decir que, si bien no se hay una superficialidad total de los mecanismos de transparencia, hay un avance importante en su consolidación, lo que directamente incide en la opinión sobre la transparencia en la UNAM. Así, un porcentaje mucho mayor de los encuestados perciben a la UNAM, en términos metafóricos, como una caja transparente. La siguiente gráfica muestra la opinión de los encuestados con respecto a si la UNAM es considerada como transparente o no lo es:

Gráfica 8. Percepción sobre la transparencia en la UNAM



Fuente: Elaboración propia.

⁶² De acuerdo con una encuesta realizada por Buendía y Laredo, realizada en 2017, la UNAM (40%) tiene mucha mayor confianza que el ejército (33%) o el Instituto Nacional Electoral (INE) (19%).

A partir de las observaciones descriptivas, sin llegar a un análisis profundo, se puede observar que entre el nivel de profundidad de los mecanismos de transparencia y la percepción sobre la transparencia en la UNAM, guardan una mayor concordancia que en las organizaciones gubernamentales: las medidas de transparencia implementadas tienen avances importantes en cuestión de asimilación e incorporación en sus actividades cotidianas por parte de la UNAM (tienen un nivel medio de profundidad), que como resultado origina que el 23.21% de los encuestados conciba a la Universidad como transparente.

Eso significa que existe alineación entre las dimensiones que clasifican la hipocresía organizacional: hay altos grados de legitimidad de la Reforma Administrativa, relacionado con los objetivos o situaciones dadas por hecho, que resultan en prácticas inacabadas pero con avances representativos, que a su vez permite una percepción parcial de transparencia en la UNAM.

En comparación con la UNAM, las organizaciones gubernamentales presentan contradicciones en las cuatro dimensiones abordadas en este apartado con base en las encuestas, las cuales pueden ser resumidas en una dicotomía entre las situaciones dadas por hecho y las rutinas de la organización que han producido organizaciones poco transparentes a la luz de la opinión pública. Estas inconsistencias indican un estado de hipocresía, en donde las instituciones y la práctica no son congruentes entre sí.

Se añade un elemento más que describe la hipocresía organizacional en la UNAM: la racionalidad organizacional señala que la transparencia no cuenta con obstáculos “que haya impedido a los institutos o facultades de esta institución académica cumplir con alguna de las obligaciones en materia de transparencia impuestas a los sujetos obligados.”⁶³ Si esta afirmación resulta cierta, entonces diríamos que la UNAM se considera como una “caja transparente”, cuando la percepción de la comunidad, no declara que sea así. Eso puede suscitarse debido a que, quienes implementan la Reforma Administrativa de transparencia, perciben que no hay una renuencia por parte de las unidades administrativas que componen

⁶³ Entrevista realizada a la Presidenta del Comité de Transparencia de la UNAM. Véase anexo 2.

a la UNAM porque cumplen con los requerimientos señalados por la normatividad. Sin embargo, esto no es posible demostrarlo en las prácticas cotidianas de cada unidad administrativa, pues quedan irresolutas las cuestiones sobre hasta qué punto se han transformado las rutinas, tareas, actividades de acuerdo con los preceptos de transparencia, más allá de la provisión de información.

A pesar de que no es posible descartar que la UNAM se encuentra en un estado de hipocresía, producto de procesos isomorfos de la misma reforma de transparencia, este estado se encuentra menos atenuado que en las organizaciones gubernamentales. La razón principal es que la Universidad no incurre en procesos de reforma que intenten incrementar su legitimidad, y con ello garantizar su supervivencia, debido a que cuenta con una base sólida de confianza y credibilidad. Las contradicciones que emanen de la Reforma Administrativa en transparencia no afectan directamente la legitimidad social de la UNAM, mucho menos su capacidad de reproducción y permanencia como organización.

Si existen problemáticas en materia de transparencia dentro de la UNAM, se encuentra facultada a optar por medidas encaminadas hacia la práctica y no únicamente institucionales. Esto contribuye a que exista un mejor desempeño de la entidad en el cumplimiento de las atribuciones formales, generales para todas las organizaciones públicas, señaladas en el artículo 70 de la LGTAIP.

La UNAM, en su calidad de organismo descentralizado, demuestra que, al menos con respecto a la Reforma Administrativa de transparencia, no se ha consolidado un estado de hipocresía organizacional evidente o que altere los procesos técnicos de la organización, incitándola a incumplir con sus atribuciones y la demanda ciudadana en transparencia.

Conclusiones

El problema del cual partió la investigación se basó en una pregunta de investigación basada en si las entidades paraestatales han adoptado en la práctica cotidiana las políticas de Reforma Administrativa, para lo cual se tomó como ejemplo a la política de transparencia por ser una de las políticas mejor desarrolladas durante los últimos tres sexenios (2000-2006; 2006-2012; 2012-2018), que hace un gran énfasis en la transformación del sector público, a fin de conseguir organizaciones gubernamentales transparentes. Se partió del supuesto de que las entidades no han logrado insertar en su cotidianeidad la Reforma Administrativa de transparencia.

Para abordar tal inquietud, en el apartado teórico, se analizaron, a partir del institucionalismo sociológico, las premisas que originan las Reformas Administrativas, haciendo énfasis en la búsqueda por la legitimidad de toda organización gubernamental, el proceso por medio del cual incursionan en una organización determinada, al que se denomina como isomorfismo, así como en los elementos institucionales de toda Reforma Administrativa.

Se empleó la metodología de estudio de caso. Por medio de una muestra por conveniencia, se estudió a la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) en una de sus áreas administrativas, la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales (FCPyS). Se realizaron encuestas a los estudiantes de las distintas carreras de la FCPyS con base en 4 dimensiones teóricas (situaciones dadas por hecho, valores, rutinas, legitimidad) con las que se analizó una de las categorías institucionales: las organizaciones hipócritas.

De acuerdo con lo desarrollado durante la investigación, las organizaciones hipócritas se forman cuando, al insertarse una Reforma Administrativa, existe una contradicción entre las creencias, rutinas o valores que prevalecen en el ambiente organizacional en el que se desarrollan y los que se forman a partir de la interacción que se gesta al interior de la misma organización.

Las conclusiones de la investigación abordan cuatro aspectos: lo teórico; sobre la transparencia en entidades paraestatales; sobre la transparencia en la

UNAM; y las conclusiones generales. Debido al desarrollo del caso, no se pretende que las conclusiones sean consideradas como generalidades, o un patrón de comportamiento del total de las organizaciones gubernamentales, sino que se refieren únicamente al estudio de la muestra aquí presentada. No obstante, las premisas enunciadas a continuación pueden funcionar como hipótesis que permitan ampliar los conocimientos al respecto:

1. Teóricas.

- La Reforma Administrativa es un proceso de cambio que tiende a transformar, principalmente, procesos y estructuras de las organizaciones gubernamentales cuyo objetivo principal es establecer un estado de equilibrio entre la organización y el ambiente institucional del que forma parte.
- Las Reformas Administrativas se insertan dentro de las organizaciones por su funcionalidad para resolver problemas: una vía novedosa que logra abatir las dificultades prácticas de las organizaciones para cumplir con sus labores, sin tener en todo momento pruebas sobre su efectividad. La razón por la que una organización decide iniciar un proceso de reforma es que busca legitimarse ante su ambiente y también ante la sociedad en general, mostrando un cambio al menos en su estructura formal.
- La práctica y la institución son dos caras de la misma moneda del proceso de reforma. La primera se refiere a los elementos de reforma que son implementados para satisfacer y/o incrementar la eficiencia y eficacia de la organización de acuerdo con un diseño único y conveniente según sea el caso. La institución se refiere al valor incuestionable con el que se crea una Reforma Administrativa, debido a su presunta funcionalidad para resolver problemas específicos. Cuando una reforma es incorporada como una institución, por lo general la práctica no guarda congruencia con los supuestos de eficiencia y eficacia debido a que no logra insertarse en los principios y valores de la estructura informal de las organizaciones.
- Las organizaciones gubernamentales están compuestas por dos estructuras, una formal, determinada por el aspecto normativo que las caracteriza, y una informal, que se gesta a partir de la interacción de los individuos dentro de la

organización. Estas estructuras bien pueden ser complementarias u opuestas. La Reforma Administrativa debe establecerse de tal manera que cuente con la aprobación y el aprovechamiento de la estructura informal, es decir, de acuerdo con supuestos prácticos y no meramente institucionales.

- La razón por la que se opta por un proceso de reforma es la búsqueda de legitimidad que permite la supervivencia de las organizaciones. Cuando esto sucede, se dice que las organizaciones se convierten en isomorfas, por responder al ambiente institucional que habitan, a partir del supuesto cambio de la Reforma Administrativa.
- Es un supuesto cambio porque en realidad sólo se transforman la estructura formal, sin que impacte en la informal, lo cual no significa que la Reforma Administrativa falle en su totalidad, sino que la estructura informal encuentra la manera de responder al proceso de reforma, sin que por ello se asimile con plenitud los cambios en la práctica.
- Cuando existe una contradicción entre las instituciones y la práctica, se dice que las organizaciones se encuentran en un estado de hipocresía, porque la Reforma Administrativa ha incursionado institucionalmente, a partir de una creencia (o situaciones dadas por hecho) de que incrementará su eficiencia o transformará el sector público de manera favorable; sin embargo, no hay evidencia de que en la técnica haya resultado un cambio en el quehacer cotidiano.
- Existen cuatro dimensiones institucionales que dan prueba de que una organización se encuentra en estado de hipocresía: situaciones dadas por hecho, que son las creencias sobre las que se forma una Reforma Administrativa; valores, los cuales permiten observar la congruencia u oposición entre los valores que representa la reforma y los que están al interior de la organización; rutinas, que se refieren a los postulados prácticos sobre los que debería efectuarse el cambio propuesto por la reforma; y, legitimidad, que es el objetivo principal de toda reforma.
- Para el caso de México, las organizaciones gubernamentales inician procesos de reforma, principalmente por presiones internacionales (un

proceso de isomorfismo coercitivo), aunque también por cuestiones de decisión de los líderes políticos (isomorfismo mimético), quienes intentan mostrar que hay cambios en su periodo de gobierno, todo con la finalidad de que el gobierno pueda incrementar su legitimidad, o bien obtenerla en aquellos sectores en donde no existía.

- Las Reformas Administrativas implementadas desde los ochenta, han cargado el mismo objetivo: hacer eficiente el aparato de gobierno. Sin embargo, debido a la naturaleza de los procesos de reforma, su origen es institucional, en la búsqueda permanente por legitimidad, razón por la cual no ha habido resultados esperados (como la simplificación administrativa que, después de más de 30 años, no ha resultado como se esperaba).
- La Reforma Administrativa en México ha sido una consecuencia del cambio de modelo económico iniciado en la década de los ochenta, congruente con las exigencias administrativas de este sistema económico neoliberal. Las paraestatales, que habían tenido un papel relevante en la economía y la administración pública, comenzaron a desplazarse, lo que produjo un desinterés gubernamental (y académico) en sus actividades, que, a su vez, dio origen a la desincorporación de un número representativo de entidades (redimensionamiento del Estado). Esta desaparición de paraestatales, también es un tipo de Reforma Administrativa, al eliminar responsabilidades “innecesarias” del sector público.

2. *Sobre la transparencia en entidades paraestatales*

- Las entidades paraestatales gozan de autonomía de gestión. Esta particularidad genera efectos diversos en la implementación y los resultados de la Reforma Administrativa, en comparación con el resto de las organizaciones gubernamentales.
- La transparencia se gestó como una política transversal cuyo cumplimiento es común a todo el sector público; por tanto, la transparencia se denomina como una Reforma Administrativa *común* establecida en el artículo sexto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en su ley reglamentaria la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información

Pública, pero como organismos descentralizados emiten su propia reglamentación en esta materia que les permite organizarse de manera que cumplan con los elementos generales de la legislación general.

3. *Sobre la transparencia en la UNAM*

- La UNAM es una de las universidades con mayor prestigio en el país. Cuenta con niveles de confianza y legitimidad como ninguna otra organización, lo que la convierte en una entidad paraestatal distinta del resto. Con relación a las cuatro dimensiones establecidas en la metodología de esta investigación, que dan cuenta sobre el estado de hipocresía organizacional, la UNAM tiene un menor grado de disfuncionalidades o inconsistencias de estos parámetros, la razón tiene que ver con la legitimidad que la política de transparencia sólo aumenta, mas no crea, como es el caso de las organizaciones gubernamentales centralizadas.
- La UNAM sí se encuentra en estado de hipocresía organizacional por una contraposición en las rutinas: se tiene que hay un grado de profundidad medio de los mecanismos de transparencia, mientras que la percepción generalizada es que la UNAM es opaca. Un nivel medio de profundidad daría indicios de que la organización es más transparente, cuando no lo es en realidad. Esto indica que la Universidad aún se encuentra en un proceso de transformación de sus rutinas organizacionales cotidianas, pero que ha sido mejor asimilado que en las organizaciones gubernamentales. Este estado de hipocresía podría incluso desaparecer en la medida en que la implementación de la transparencia avance.

4. *Conclusiones generales*

- Los procesos isomorfos por medio de los cuales se implementan las Reformas Administrativas, deben ser cuidadosamente adecuados para cada caso organizacional, debido a que cada organización gubernamental tiene una lógica propia de trabajo interno (estructura informal). Es claro que no es posible disociarse de un cambio institucional, pero dentro de ese margen establecido es necesario gestar al interior de las organizaciones una adaptación a fin de garantizar su funcionalidad. Claro que esta propuesta no

es novedosa. Existen incluso advertencias acerca de los peligros de optar por cuestiones meramente técnicas o prácticas, que no institucionales. Sin embargo, el presente argumento se basa en retomar únicamente los elementos de cada Reforma Administrativa para una organización en específico, lo que supone un análisis previo a la implementación de la reforma. Esto ahorraría las disfuncionalidades que se producen en el desarrollo del cambio, así como el desperdicio de recursos en el que se incurre para subsanar dichas disfuncionalidades. Así, se obtendrían cuestiones técnicas e institucionales, legitimidad y eficiencia.

Esta investigación es una aportación a la academia que origina nuevas incógnitas que resolver en la praxis de la implementación de la Reforma Administrativa, pues teóricamente el tema está desarrollado, de tal manera que las nuevas indagaciones deben centrarse en las prácticas organizacionales cotidianas. Al respecto, se proponen algunas cuestiones derivadas de este trabajo, tales como: ¿Es posible erradicar el estado de hipocresía de las organizaciones gubernamentales, en específico de las entidades paraestatales?, de ser así, ¿Cómo se resuelve el problema de la hipocresía, sin perder legitimidad, pero apelando a la eficiencia?; en otras palabras, ¿Cómo lograr insertar en la práctica cotidiana de las organizaciones la Reforma Administrativa?

En específico para la Reforma Administrativa de transparencia: ¿cómo lograr que la transparencia articule los cambios en términos institucionales dentro de las entidades paraestatales? En términos de eficiencia, ¿cuáles han sido los resultados organizacionales de este proceso de reforma, tomando en consideración que las organizaciones gubernamentales guardan una lógica de trabajo independiente con relación a las interacciones de los individuos que las conforman? ¿Cuál es el siguiente paso para hacer eficiente a la transparencia en las entidades paraestatales y a la Administración Pública en general?

Fuentes

Abramson, Jerry "Restructuring the bureaucracy in City Government: systemic reform of work and community" en Andrisani, Paul, Hakim, Simon y E.S. Savas, *compls.* (2002) *The New Public Management. Lessons from innovating governors and mayors* Kluwer Academic, USA.

Ackerman, John coord. (2008) *Más allá del acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y Estado de derecho*, Siglo XXI, México.

Ackerman John "When transparency meets politics: Mexico's electoral ballots" en Ala'i, Padideh y Robert Vaughn *compls.* (2014) *Research Handbook on Transparency*, Edward Elgar, USA.

Aguilar V., Luis (1994) La reforma del Estado mexicano, *Reforma y Democracia* (1) 79-99.

Aguilar V., Luis (1996) Reformas y retos de la administración pública mexicana (1988-1994) *Foro internacional XXXVI* (1) 188-224.

Ángel Arturo (02/01/2018) Enero, mes clave en procesos contra Javier Duarte: podría enfrentar hasta tres casos distintos, *Animal Político*. Recuperado de <https://www.animalpolitico.com/2018/01/enero-mes-clave-procesos-javier-duarte-podria-enfrentar-3-juicios-distintos/>

Arellano, David y Cabrero, Enrique, *compls.* (2000) *Reformando al gobierno. Una visión organizacional del cambio gubernamental*, CIDE, México.

Arellano Gault, David (2010) Reformas administrativas y cambio organizacional: hacia el efecto neto, *Revista mexicana de sociología*, 72 (2), 225-254.

Ávalos,

Ayala, Fabiola (21/03/2017), Mexicanos confían más en la UNAM que en el ejército y la iglesia católica, *Publímetro*. Recuperado de

<https://www.publimetro.com.mx/mx/noticias/2017/03/21/mexicanos-confian-mas-unam-ejercito-iglesia-catolica.html>

Barzelay, Michael (1998) *Atravesando la burocracia. Una nueva perspectiva de la Administración Pública*, FCE, México.

Beck, Ulrich (2008) *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*, Paidós, España.

Brunsson, Nils y Johan P. Olsen (2007) *La reforma de las organizaciones*, CIDE, México.

Brunsson, Nils (2009) "Efectos prácticos de las creencias: el caso del mercado y las organizaciones", en Ibarra Colado, Eduardo *Estudios Institucionales: Caracterización, perspectivas y problemas*, Gedisa, Barcelona.

Cabrero, Enrique "El cambio en la Administración Pública" en Cejudo, M. Guillermo *compl.* (2011) *Nueva Gestión Pública*, BBAP, México.

Campero, Gildardo (1982) *La reforma administrativa en América Latina*, INAP, México.

Carpizo, Jorge. (2008). *La reforma del Estado en 2007 y 2008. Cuestiones constitucionales*, (19) 19-48. Recuperado de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-91932008000200002&lng=es&tlng=es.

Carrillo Castro, Alejandro (1976) *La reforma administrativa en México*, sin editorial, México.

Carrillo Castro, Alejandro (1980) *La reforma administrativa en México. Base metodológica, antecedentes e institucionalización del proceso*, Miguel Ángel Porrúa, México.

Chomsky, Noam (2007) *Estados fallidos: El abuso de poder y el ataque a la democracia*, Ediciones B., Barcelona.

Corona, Ricardo “Calidad de la información: un reto para la transparencia” en Cadena, Cecilia *compl.* (2015) *Transparencia y opacidad*, El Colegio Mexiquense, México.

Coronilla, Raúl y Arturo Del Castillo, “El cambio organizacional” en Arellano, David; y Cabrero, Enrique, *compls.* (2000) *Reformando al gobierno. Una visión organizacional del cambio gubernamental*, CIDE, México.

Cortés Campos, Josefina (2003) Comentario al libro Junco, María Alicia *El derecho a la información: de la penumbra a la transparencia*, Porrúa, México.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Diario Oficial de la Federación, México, 15/09/201.

Crozier, Michel (1969) *El fenómeno burocrático*, Amorrortu, Argentina.

Culebro (2008) Atomización del Estado y nuevas formas de control: la introducción de los convenios de desempeño en organizaciones públicas, *Gestión y política pública* 71 (1) 35-70.

Cunill, Nuria (2006) *Transparencia en la gestión pública: ideas y experiencias para su viabilidad*, BID, Guatemala.

De la Torre, Rosa y Esperanza Torres (2013) Autonomía universitaria y transparencia: acceso a la información pública y rendición de cuentas. Comentarios en torno al caso mexicano, *Nueva Época* (15), México.

Dirección General de Planeación (2017-2018), La UNAM en números, UNAM: *Portal de estadística universitaria*, México. Recuperado de <http://www.estadistica.unam.mx/numeralia/>

Dirección General de Planeación (2015), Series estadísticas por entidad académica, UNAM: *Portal de estadística universitaria*, México. Recuperado de http://www.estadistica.unam.mx/reportesinstitucionales/reporte_pobxcarrera.php?cve_dep=004&anio_sel=

Döring, Erika y Evelia Hernández (2017) La administración pública en nuestros días. Pasado y presente de la estructura administrativa del poder federal, *Gestión y estrategia* 26 (52) disponible en: https://s3.amazonaws.com/academia.edu.documents/35675899/LA_ADMINISTRACION_PUBLICA_DE_NUESTROS_DIAS_PASADO_Y_PRESENTE_DE_LA_ESTRUCTURA_ADMINISTRATIVA_DEL_PODER_FEDERA.pdf?AWSAccessKeyId=AKIAIWOWYYGZ2Y53UL3A&Expires=1527305518&Signature=tWe8x%2BaQ1EiYwDdEm9Gldpf9bkE%3D&response-content-disposition=inline%3B%20filename%3DLA_ADMINISTRACION_PUBLICA_DE_NUESTROS_DI.pdf

Dussauge Laguna, Mauricio (2009) ¿Todos los caminos llevan a la Nueva Gestión Pública? Tres argumentos sobre las reformas administrativas en los países en desarrollo/transición, *Revista Chilena de Administración Pública* (13) 23-51.

Dussauge, Mauricio (2009) “¿De las E’s a las C’s? Reformas administrativas 25 años después” en Pardo, María del Carmen *Nuevas tendencias en la teoría y la práctica de la administración de las políticas públicas*, El Colegio de México, México.

Dussauge Laguna, Mauricio (Noviembre de 2016) *Los retos administrativos de las reformas estructurales: el caso de México*, en CLAD, Congreso Internacional sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, congreso llevado a cabo en Santiago, Chile.

Dussauge Laguna, Mauricio (2016) Reformado Administraciones Públicas implica gestionar procesos de reforma administrativa, *Reformas Administrativas: gestión para resultados* (5).

El Economista (2016//04/26) INAI destaca ante OCDE importancia de la transparencia en México, *El Economista*. Recuperado de <https://www.eleconomista.com.mx/politica/INAI-destaca-ante-OCDE-importancia-de-la-transparencia-en-Mexico-20160426-0057.html>

Estrada, José y Cynthia Cedeño, “Transparencia y análisis de contenidos mínimos de los Ayuntamientos del Estado de México, 2012” en Cadena, Cecilia *compl.* (2015) *Transparencia y opacidad*, El Colegio Mexiquense, México.

Fregoso, Juliana (2017/09/06) Cinco casos de corrupción que marcaron la administración de Peña Nieto, *Sin embargo*. Recuperado de <http://www.sinembargo.mx/06-09-2017/3302123>

Fundación UNAM (2018), *Conoce la historia de tu universidad: UNAM, Fundación UNAM, México*. Recuperado de http://www.fundacionunam.org.mx/de_la_unam/conoce-la-historia-de-tu-universidad-unam/#

Gobierno Federal (2013), *Plan Nacional de Desarrollo (2013-2018)* [archivo pdf]. Recuperado de <http://www.inedec.gob.mx/files/PND.pdf>

Gobierno de la República (2013), *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018* [archivo pdf], México. Recuperado de <http://itcampeche.edu.mx/wp-content/uploads/2016/06/Plan-Nacional-de-Desarrollo-PND-2013-2018-PDF.pdf>

Gobierno Federal (2013), *Reforma Política-Electoral* [archivo pdf]. Recuperado de https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/3080/EXPLICACION_AMPLIADA_REFORMA_POLITICA_ELECTORAL.pdf

González Amador, Roberto e Israel Rodríguez (2018/03/28) La controversia sobre el NAICM es política, *La Jornada*. Recuperado de <http://lajornadasanluis.com.mx/nacional/la-controversia-sobre-el-naicm-es-politica/>

Head, John “Opposing legal transparency in dynastic China: the persuasive logic of Confucianist views on legal opaqueness” en Ala’i, Padideh y Robert Vaughn *compls.* (2014) *Research Handbook on Transparency*, Edward Elgar, USA.

Hernández Magallón, Arturo (2017) “Reflexiones teóricas en torno a la transparencia como forma organizacional” en Aguilera, Rina *coord. Transparencia y gobernanza en los gobiernos locales en México*, UNAM, México.

Instituto Belisario Domínguez (2014) La reforma energética y su vínculo con la transparencia presupuestaria, *Mirada Legislativa* (49), 1-10.

Instituto Nacional Electoral (2016), ¿Qué son los OPL?, INE, México. Recuperado de <http://portalanterior.ine.mx/archivos2/portal/Estados/OPL/>

[Instituto Nacional de Estadística y Geografía \(2018\) Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental \(ENCIG\) 2017](http://www.beta.inegi.org.mx/contenidos/proyectos/enchogares/regulares/encig/2017/doc/encig2017_principales_resultados.pdf) [archivo PDF]. Recuperado de http://www.beta.inegi.org.mx/contenidos/proyectos/enchogares/regulares/encig/2017/doc/encig2017_principales_resultados.pdf

Jaramillo, Kenia (2017) *Optimización de un proceso administrativo y su impacto en la transparencia en una paraestatal mexicana: caso fideicomiso para el desarrollo del deporte (FIDEIMSS)*, Academia Journals, México.

Jepperson, Ronald, L “Instituciones, efectos institucionales e institucionalismo” en Powell, W. Walter; y Paul J. DiMaggio *compls.* (1999) *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, FCE, México.

Junco, María Alicia (2003) *El derecho a la información: de la penumbra a la transparencia*, Porrúa, México.

Ley Federal de Entidades Paraestatales, Diario Oficial de la Federación, México, 18/12/2015.

Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, Diario Oficial de la Federación, México, 13/03/2002.

Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Gubernamental, Diario Oficial de la Federación, México, 11/06/2002.

Ley General de Bienes Nacionales, Diario Oficial de la Federación, México, 20/05/2004.

Ley General de Responsabilidades Administrativas, Diario Oficial de la Federación, México, 18/07/2016.

Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, Diario Oficial de la Federación, México, 18/07/2016.

Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, Diario Oficial de la Federación, México, 04/05/2015.

Ley del Servicio Profesional de Carrera, Diario Oficial de la Federación, México, 20/04/2003.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Diario Oficial de la Federación, México, 24/04/2018.

Luhmann, Niklas (2010) *Organización y decisión*, Herder, México.

March, James G. y Johan P. Olsen “Reglas e institucionalización de la acción” en Vergara, Rodolfo *compl.* (2012) *Organización e instituciones*, BBAP, México.

Matínez, Becerril Rigoberto (2009) *El derecho de acceso a la información en México, su ejercicio y medios de impugnación*, Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios, México.

Martínez Puon, Rafael (Octubre de 2002) *Las políticas de la OCDE en la reforma de la administración pública y la lucha contra la corrupción en México*, en CLAD,

Congreso Internacional de la Reforma del Estado y de la Administración Pública, congreso llevado a cabo en Lisboa, Portugal.

Mejía, José (2017) Los límites de la participación de la empresa pública en la modernización, *Gestión y estrategia* 26 (52), 65-72 disponible en: <file:///C:/Users/Maria/Downloads/524-1061-1-SM.pdf>

Merino, Mauricio (2008) La transparencia como política pública en Ackerman, John coord. *Más allá del acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y Estado de derecho*, Siglo XXI, México.

Metcalf, Daniel “Transparency at the World Bank” en Ala’i, Padideh y Robert Vaughn comps. (2014) *Research Handbook on Transparency*, Edward Elgar, USA.

Meyer, John W y Brian Rowan “Organizaciones institucionalizadas: La estructura forman como mito y ceremonia” en Powell, W. Walter; y Paul J. DiMaggio comps. (1999) *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, FCE, México.

Mirón, Rosa María y Pérez, Germán (1988) *López Portillo. Auge y crisis de un sexenio*, UNAM, México.

Montes de Oca, Juan (2011) *Nueva Gestión Pública en el proceso de modernización de la Administración Pública en México*, UNAM, México.

Moreno, Carlos (2014) *Políticas, incentivos y cambio organizacional en la educación superior en México*, UNAM, México.

Oficina de la Presidencia para la Innovación Gubernamental (2001), *Modelo Estratégico para la Innovación y la Calidad Gubernamental* [archivo PDF]. Recuperado de http://www.cca.org.mx/apoyos/ap073/mod2/mod_est.pdf

Osborne, David; y Ted Gaebler (1994) *Reinventando al gobierno. La influencia del espíritu empresarial en el sector público*, Paidós, España.

Otzen, Tamara; y Carlos Manterola (2017) Técnicas de muestreo sobre una población a estudio, *International Journal of Morphology*, 35 (1), 227-232.

Pardo, María del Carmen; y Ernesto Velasco *compls.* (2009) *La gerencia pública en América del Norte. Tendencias actuales de la reforma administrativa en Canadá, Estados Unidos y México.* COLMEX, México.

Pardo, María del Carmen (2007) La gerencialización de la Administración Pública *Foro Internacional* 190 (47), 895-925.

Pardo, María del Carmen (2009) *La modernización administrativa en México, 1940-2006*, El Colegio de México, México.

Pardo, María del Carmen; y Guillermo M. Cejudo “Tres décadas de reformas administrativas en México” en Pardo, María del Carmen y Guillermo M. Cejudo *Trayectorias de reformas administrativas en México: Legados y conexiones*, El Colegio de México, México.

Pardo, María del Carmen (2010) La propuesta de modernización administrativa en México: entre la tradición y el cambio, *Foro Internacional*, 200 (50), 393-421.

Pardo, María del Carmen (2015) La modernización administrativa del gobierno de Felipe Calderón: entre la austeridad y la reforma, *Foro internacional* 54 (1), 83-115.

Pemex (s.a.) *Pemex en el entorno de la reforma, su naturaleza, transición y evolución del gobierno corporativo* [archivo PDF]. Recuperado de <http://sug.unam.mx/docs/eventos/pemex.pdf>

Pichardo, Ignacio (2004) *Modernización Administrativa. Propuesta para una reforma inaplazable*, UNAM, México.

Pollit, Christopher y Geert Bouckaert (2000) *Public Management Reform. A comparative analysis*, Oxford, NY.

Powell, Walter “Expansión del Análisis Institucional” en Powell, W. Walter; y Paul J. DiMaggio *compls.* (1999) *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, FCE, México.

Presidencia de la República (2007) Plan Nacional de Desarrollo. Presidencia de la República, México, recuperado de <http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/>

Programa para un gobierno cercano y moderno, Diario Oficial de la Federación, México, 30/08/2013.

Reglamento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Gubernamental, Diario Oficial de la Federación, México, 11/06/2003.

Relación de Entidades Paraestatales de la Administración Pública Federal, Diario Oficial de la Nación, México, 15 de agosto de 2017.

Rives Sánchez, Roberto (2015) *La Administración Pública de México 1812-2012. Elementos para la fiscalización y la rendición de cuentas*, Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, México

Rodríguez-Arana, Jaime (2011) *Reforma Administrativa y nuevas políticas públicas*, Novum, México.

Rodríguez, Darío y Marcelo Arnold (2007) *Sociedad y teoría de sistemas* Editorial Universitaria, Chile.

Romero Ramos, Eduardo La Agenda presidencial de Buen Gobierno Uvalle (Presidencia), *La Agenda de Buen Gobierno*, México. Recuperado de <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/4/1691/5.pdf>

Ruelas Serna, Ana Cristina (2016) *La transparencia en México: un trabajo colectivo*, Friedrich Ebert Stiftung, México.

Salinas, Alberto (1980) *La Reforma Administrativa*, FCE, México.

Sánchez, José Juan (1998) *Administración Pública y Reforma del Estado en México*, INAP, México.

Sánchez, José Juan (2008) La Administración Pública de Vicente Fox: del Modelo Estratégico de Innovación Gubernamental a la Agenda de Buen Gobierno, *Espacios Públicos*, 12 (24) 8-31.

Sánchez, José Juan (2009) El cambio institucional en la reforma y modernización de la administración pública mexicana, *Gestión y Política Pública*, 28 (1), 67-105.

Sánchez, José Juan (2010) La propuesta de modernización administrativa del gobierno de Felipe Calderón, *Revista de Administración Pública* 45 (3) 31-56.

Sandoval Alarcón, Francisco (2018/02/26), César Duarte dispuso en 2016 de más de 10 mil mdp; no sé cuál fue su destino: 2016, *Animal Político*. Recuperado de <https://www.animalpolitico.com/2018/02/cesar-duarte-recursos-auditoria-chihuahua/>

Sandoval, Irma (2009) Combate a la corrupción estructural en Pemex: reflexiones sobre dos iniciativas de reforma a la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos, *Iztapalapa* 67 (30), México.

Schudson, Michael (2015) *The rise of the right to know. Politics and the culture of transparency 1945-1975*, Harvard, USA.

Scott, W. Richard (2001) *Institutions and organizations*, Sage, USA.

Secretaría de la Función Pública (2005) *Transparencia, buen gobierno y combate a la corrupción en la función pública*, Fondo de Cultura Económica, México.

Serna, Enrique (2005) "Las Empresas Públicas en la economía nacional" en INAP *Antología conmemorativa*, Revista de Administración Pública, INAP, México

Sosa, José compl. (2011) *Transparencia y rendición de cuentas*, Siglo XXI, México.

Tamayo, Jorge (2005) “Las entidades paraestatales en México. Origen, evolución y perspectivas”, en INAP *Antología conmemorativa*, Revista de Administración Pública, INAP, México.

The New York Times (2017/08/15) El caso de Odebrecht sacude a México por acusaciones contra el ex director de la petrolera estatal, *The New York Times*. Recuperado de <https://www.nytimes.com/es/2017/08/15/odebrecht-mexico-emilio-lozoya-pemex-corrupcion/>

Trinidad Saldívar, Ángel (2006) *La transparencia y el acceso a la información como política pública y su impacto en la sociedad y el gobierno*, Porrúa, México.

Universidad Nacional Autónoma de México (2008-2009), Historia, *Universidad Nacional de México 1910-2010*, México. Recuperado de <http://www.fororegulaciondrogas.unam.mx/>

Weber, Max (2009) *Sociología del poder. Los tipos de dominación*, Alianza Editorial, México.

Zebadúa, Emilio “La necesidad de una reforma del Estado” en Olvera, José, *compl.*(2005) *La Reforma del Estado para un nuevo proyecto nacional*, UNAM, México.

Zucker, Lynne G. “El papel de la institucionalización en la persistencia cultural” en Powell, W. Walter; y Paul J. DiMaggio *compls.* (1999) *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, FCE, México.

Anexo 1

Las encuestas fueron efectuadas a estudiantes de las distintas carreras que componen la FCPyS. Se tomó como muestra un grupo de cada carrera, sin distinción del semestre que cursaban, aplicándose a un total 117 encuestas, con 112 efectivas; la razón de anular las encuestas restantes es porque fueron contestadas incompletas. Los grupos encuestados fueron de las siguientes asignaturas:

Antropología	Teoría antropológica III
Ciencias de la Comunicación	
Ciencias Políticas y Administración Pública	Estadística / Matemáticas
Relaciones internacionales	Optativa
Sociología	Sociología interpretativa

El formato de encuestas aplicadas es el siguiente:

1. El principal objetivo de la transparencia en las organizaciones gubernamentales es...

- a. eliminar la corrupción
- b. dar a conocer información a la ciudadanía
- c. generar confianza sobre su actuación
- d. propiciar la participación ciudadana
- e. rendir cuentas

2. ¿Cuál de estos valores consideras debe caracterizar a una dependencia o entidad gubernamental? Ordena del mayor al menor, donde 10 es el más importante y 1 el menos importante.

- | | | |
|---------------|------------------|----------------|
| _Respeto | _Responsabilidad | _Transparencia |
| _Solidaridad | _Justicia | _Tolerancia |
| _Honestidad | _Equidad | _Lealtad |
| _Colaboración | | |

3. En términos metafóricos, la UNAM es una...

- a. caja transparente
- b. caja opaca

4. Y el resto de las organizaciones gubernamentales en México son...

- a. cajas transparentes
- b. cajas opacas

5. ¿Qué tan profundas o superficiales son las medidas de transparencia implementadas en la UNAM? (elige entre 1 y 5, donde 1 es superficial y 5 profunda)

Superficiales (1) (2) (3) (4) (5) Profundas

6. ¿Qué tan profundas o superficiales son las medidas de la política de transparencia implementadas en las organizaciones gubernamentales en México? (elige entre 1 y 5, donde 1 es superficial y 5 profunda)

Superficiales (1) (2) (3) (4) (5) Profundas

7. En tu opinión, ¿qué tan útil es la información proporcionada por las organizaciones gubernamentales en el marco de la transparencia?

a. Mucho b. algo c. poco d. nada

8. ¿Crees que la transparencia ha incrementado la confianza en el gobierno?

a. Sí b. No

9. ¿Has realizado alguna solicitud de acceso a la información en la UNAM?

a. Sí b. No

10. ¿Cuál consideras que es el principal objetivo de la transparencia en la UNAM?

- a. Eliminar la corrupción
- b. Dar a conocer información a la ciudadanía
- c. Generar confianza sobre su actuación
- d. Propiciar la participación ciudadana
- e. Rendir cuentas

Anexo 2

Se solicitó una entrevista a la Presidenta del Comité de Transparencia, la Dra. Mónica González Contró, de quien se obtuvo respuesta días antes del registro final de esta investigación por medio de correo electrónico. Las preguntas que se pretendían realizar por medio de una entrevista semiestructurada fueron contestadas y enviadas por escrito.

Se anexan las preguntas y respuestas de la entrevista por escrito.

1.- ¿CUÁL ES LA IMPORTANCIA DE LA TRANSPARENCIA EN LA UNAM?

El derecho de acceso a la información es un derecho humano, que posibilita hacer efectivos otros derechos. De manera especial, la Universidad Nacional Autónoma de México ha venido realizando numerosos esfuerzos institucionales, encaminados a garantizar plenamente este derecho, en la lógica que se tienen grandes retos, no solo de diseño, sino de operación ante la natural implementación de la legislación especializada.

Por su parte, la transparencia es una práctica democrática del Estado, señalada por la ley, mediante la cual se pone a disposición de cualquier persona interesada, para el escrutinio público, la información que posee o es generada por éste en el ejercicio público, ello sin que medie solicitud alguna, esto es, mediante ésta las instancias públicas permiten al público en general, de forma oficiosa, observar sus estructuras organizacionales, las personas que las conforman, su funcionamiento y el proceso de toma de decisiones, entre otros temas que por ley deben estar disponible en los medios electrónicos correspondientes.

Para que se dé una rendición de cuentas eficaz en las Instituciones de educación superior públicas dotadas de autonomía, como lo es la UNAM, es necesario que existan los medios para que las personas interesadas puedan allegarse de la información relacionada con su actuación, sus decisiones, así como el ejercicio o uso de los recursos públicos para que, en su caso, puedan ser evaluadas, de aquí la importancia de este tema.

La Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP), en sus artículos 70 y 75, establece una serie de obligaciones en materia de transparencia a cargo de los sujetos obligados, entre ellos las universidades públicas dotadas de autonomía. En tal sentido la UNAM, ha establecido un firme compromiso con la transparencia, el derecho de acceso a la información y la rendición de cuentas, de hecho, el artículo 27 del Reglamento de Transparencia y Acceso a la Información Pública de la UNAM establece que:

“La Universidad sujetará todos sus actos a una política de rendición de cuentas y transparencia, garantizando el ejercicio efectivo del derecho de acceso a la información”.

2.- CUÁLES DIRÍA USTED QUE SON LAS ACCIONES MÁS IMPORTANTES QUE HA LLEVADO A CABO LA UNIVERSIDAD EN MATERIA DE TRANSPARENCIA?

Se han llevado a cabo acciones transversales que impactan en toda la Universidad, algunos ejemplos son:

En materia normativa:

1. La armonización de la normativa universitaria con la LGTAIP, a través de la expedición y publicación del Reglamento de Transparencia y Acceso a la Información Pública de la UNAM, por parte del Consejo Universitario, en el cual se han establecido los órganos, criterios y procedimientos para garantizar a toda persona el derecho a la información pública universitaria, así mismo se hace patente el compromiso institucional con el cumplimiento derivado de las obligaciones de transparencia señaladas en la mencionada ley.
2. La aprobación y publicación de los Lineamientos para la publicación y actualización de la información relativa a las obligaciones de transparencia.
3. La expedición de los Instrumentos de control y consulta archivística, los cuales abonan a la organización y actualización de los archivos universitarios.

En materia operativa:

1. Conformación del Comité de Transparencia y de la Unidad de Transparencia. Destaca la participación en el Comité de dos especialistas en materia de transparencia y acceso a la información.
2. Diseño, implementación y actualización periódica del Portal de Transparencia Universitaria, que contiene entre otros, información relevante acerca de:
 - Informes de actividades
 - metas y objetivos de las áreas universitarias
 - catálogo de trámites y servicios universitarios
 - becas y apoyos a los universitarios
 - las remuneraciones al personal
 - las convocatorias de concursos de oposición para el ingreso o la promoción del personal académico de conformidad con la Legislación Universitaria.
 - recomendaciones en materia de derechos humanos
 - normativa universitaria
 - información relacionada con la gestión universitaria: auditorías, informes presupuestales, los procedimientos de contratación, entre otros.
3. Capacitación especializada al personal involucrado en el cumplimiento de obligaciones de transparencia en las áreas universitarias.

3.- EN TÉRMINOS GENERALES, ¿QUÉ OBSTÁCULOS HA TENIDO LA TRANSPARENCIA EN LA UNAM?

Al tratarse de un tema sumamente especializado y relativamente nuevo en nuestro país, con conceptos, procedimientos, plazos y autoridades específicas, el personal de la Universidad de manera progresiva se familiariza con la dinámica de una Universidad abierta y transparente.

En este sentido ha significado un reto importante, que no imposible, la implementación de las denominadas Áreas Concentradoras, como instancias encargadas de publicar la información de las obligaciones de transparencia, las cuales están conformadas por el personal encargado de integrar la

información e incorporarla al Portal de Transparencia de la Universidad y a la Plataforma Nacional de Transparencia.

Por último, existen retos importantes en la materia relacionada con archivos, no obstante, se está llevando a cabo una ardua labor de capacitación.

4.- QUÉ OBSTÁCULOS HA TENIDO LA TRANSPARENCIA EN LOS INSTITUTOS Y FACULTADES?

No se tiene conocimiento de algún obstáculo que haya impedido a los institutos o facultades de esta institución académica cumplir con alguna de las obligaciones en materia de transparencia impuestas a los sujetos obligados. Sin embargo, existen áreas de oportunidad en materia de capacitación y archivos.

5.- ¿QUÉ HACE FALTA POR HACER EN MATERIA DE TRANSPARENCIA DENTRO DE LA UNAM?

- Continuar implementando mecanismos institucionales para reforzar la política de transparencia proactiva en la Universidad.
- Perfeccionar los instrumentos que optimicen la disponibilidad y el fácil acceso a la información pública para todas las personas.
- Difundir el paradigma del acceso a la información como un derecho humano, que contribuya a la efectividad de otros derechos, así como plantear los beneficios de la transparencia como formas de contribuir a la rendición de cuentas institucional.
- Reforzar la premisa de máxima publicidad de la información, para fortalecer la cultura de la transparencia y rendición de cuentas.
- Sensibilizar a las áreas universitarias de la importancia de mantener la actualización periódica de las obligaciones contenidas en el Portal de Transparencia Universitaria.
- Continuar implementando medidas para cumplimentar las disposiciones en materia de archivos.
- Robustecer la capacitación y profesionalización del personal encargado de dar cauce a las solicitudes de información, así como a los que tienen la tarea de la publicar y actualizar la información relativa a las obligaciones de transparencia.

6.- ¿CONSIDERA QUE LOS FUNCIONARIOS DE LA UNIVERSIDAD ESTÁN FAMILIARIZADOS CON LA CULTURA DE LA TRANSPARENCIA?

Si existe un nivel de familiaridad que se ha venido incrementando de manera progresiva. Es una labor que se ha venido realizando de manera muy intensa desde la entrada en vigor de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública en 2015 y tras la aprobación de la legislación universitaria en los meses recientes, situación que ha permitido que los funcionarios y demás empleados de la Universidad se identifiquen con la cultura de la transparencia de manera proactiva.

7.- SE ESTÁN EMPRENDIENDO ACCIONES PARA DIFUNDIR LA CULTURA DE LA TRANSPARENCIA EN LA COMUNIDAD ESTUDIANTIL DE LA UNIVERSIDAD?

El Seminario Universitario de Transparencia de la UNAM creado en 2014 desarrolla tres grandes líneas de investigación. El fin es promover la realización de tesis, propiciar el debate académico con participación de especialistas, organizaciones sociales, investigadores, profesores y alumnos. También organizar congresos, talleres, conferencias, cursos y otras actividades de educación continua dentro y fuera de la Universidad.

8.- ¿SOBRE QUÉ TEMAS SE REALIZAN MÁS SOLICITUDES DE ACCESO A LA INFORMACIÓN?

Algunos de los temas recurrentes en las solicitudes de acceso a la información en la Universidad son los relacionados con 1) el presupuesto asignado a las dependencias universitarias y, 2) la percepción salarial de los trabajadores de la UNAM; información que puede ser visible en el Portal de Transparencia Universitaria, específicamente en la sección “UNAM transparente y abierta” / Unidad de Transparencia / Preguntas frecuentes, consultable en:

<http://www.transparencia.unam.mx/obligaciones/consulta/preguntas-frecuentes>

En esta Casa de Estudios, la Unidad de Transparencia es la encargada de realizar el trámite interno para la atención de las solicitudes de acceso a la información, por lo que, en caso de ser necesario, podría consultarse a esa área universitaria información más detallada.

9.- ¿EN QUÉ CASOS Y CON QUÉ FUNDAMENTOS SE RESERVA INFORMACIÓN?

El Reglamento de Transparencia y Acceso a la Información Pública de la UNAM establece en su artículo 32 que la información generada, recibida, obtenida, adquirida, transformada o conservada por la Universidad sólo podrá ser clasificada como reservada o confidencial en los supuestos previstos en los artículos 113 de la Ley General y 110 de la Ley Federal.

Asimismo, no podrá invocarse el carácter de reservado cuando: I. Se trate de violaciones graves de derechos humanos o delitos de lesa humanidad, y II. Se trate de información relacionada con actos de corrupción.

Los supuestos de reserva aplicables a todo sujeto obligado de la ley se presentan a continuación:

Artículo 113 LGTAIP. Como información reservada podrá clasificarse aquella cuya publicación:

- I. Comprometa la seguridad nacional, la seguridad pública o la defensa nacional y cuente con un propósito genuino y un efecto demostrable;
- II. Pueda menoscabar la conducción de las negociaciones y relaciones internacionales;
- III. Se entregue al Estado mexicano expresamente con ese carácter o el de confidencial por otro u otros sujetos de derecho internacional, excepto cuando se trate de violaciones graves de derechos humanos o delitos de lesa humanidad de conformidad con el derecho internacional;
- IV. Pueda afectar la efectividad de las medidas adoptadas en relación con las políticas en materia monetaria, cambiaria o del sistema financiero del país; pueda poner en riesgo la estabilidad de las instituciones financieras susceptibles de ser consideradas de riesgo sistémico o del sistema financiero del país, pueda comprometer la seguridad en la provisión de moneda nacional al país, o pueda incrementar el costo de operaciones financieras que realicen los sujetos obligados del sector público federal;
- V. Pueda poner en riesgo la vida, seguridad o salud de una persona física;

- VI. Obstruya las actividades de verificación, inspección y auditoría relativas al cumplimiento de las leyes o afecte la recaudación de contribuciones;
- VII. Obstruya la prevención o persecución de los delitos;
- VIII. La que contenga las opiniones, recomendaciones o puntos de vista que formen parte del proceso deliberativo de los servidores públicos, hasta en tanto no sea adoptada la decisión definitiva, la cual deberá estar documentada;
- IX. Obstruya los procedimientos para fincar responsabilidad a los Servidores Públicos, en tanto no se haya dictado la resolución administrativa;
- X. Afecte los derechos del debido proceso;
- XI. Vulnere la conducción de los Expedientes judiciales o de los procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio, en tanto no hayan causado estado;
- XII. Se encuentre contenida dentro de las investigaciones de hechos que la ley señale como delitos y se tramiten ante el Ministerio Público, y
- XIII. Las que por disposición expresa de una ley tengan tal carácter, siempre que sean acordes con las bases, principios y disposiciones establecidos en esta Ley y no la contravengan; así como las previstas en tratados internacionales.

Artículo 110 de la LFTAIP. Conforme a lo dispuesto por el artículo 113 de la Ley General, como información reservada podrá clasificarse aquella cuya publicación:

- I. Comprometa la seguridad nacional, la seguridad pública o la defensa nacional y cuente con un propósito genuino y un efecto demostrable;
- II. Pueda menoscabar la conducción de las negociaciones y relaciones internacionales;
- III. Se entregue al Estado mexicano expresamente con ese carácter o el de confidencial por otro u otros sujetos de derecho internacional, excepto cuando se trate de violaciones graves de derechos humanos o delitos de lesa humanidad de conformidad con el derecho internacional;
- IV. Pueda afectar la efectividad de las medidas adoptadas en relación con las políticas en materia monetaria, cambiaria o del sistema financiero del país; pueda poner en riesgo la estabilidad de las instituciones financieras susceptibles de ser consideradas de riesgo sistémico o del sistema financiero del país, pueda comprometer la seguridad en la provisión de moneda nacional al país, o pueda incrementar el costo de operaciones financieras que realicen los sujetos obligados del sector público federal;
- V. Pueda poner en riesgo la vida, seguridad o salud de una persona física;
- VI. Obstruya las actividades de verificación, inspección y auditoría relativas al cumplimiento de las leyes o afecte la recaudación de contribuciones;
- VII. Obstruya la prevención o persecución de los delitos;
- VIII. La que contenga las opiniones, recomendaciones o puntos de vista que formen parte del proceso deliberativo de los Servidores Públicos, hasta en tanto no sea adoptada la decisión definitiva, la cual deberá estar documentada;
- IX. Obstruya los procedimientos para fincar responsabilidad a los Servidores Públicos, en tanto no se haya dictado la resolución administrativa;
- X. Afecte los derechos del debido proceso;
- XI. Vulnere la conducción de los Expedientes judiciales o de los procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio, en tanto no hayan causado estado;
- XII. Se encuentre contenida dentro de las investigaciones de hechos que la ley señale como delitos y se tramiten ante el Ministerio Público, y
- XIII. Las que por disposición expresa de una ley tengan tal carácter, siempre que sean acordes con las bases, principios y disposiciones establecidos en la Ley General y esta Ley y no las contravengan; así como las previstas en tratados internacionales.