

Relaciones interinstitucionales para el ejercicio de la transparencia y rendición de cuentas en México¹

Inter-Institutional Relations for the Exercise of Transparency and Accountability in Mexico

Javier Merino Delgado

Universidad Autónoma Metropolitana
Correo electrónico: jmerinod@gmail.com

Rosalinda Arriaga Navarrete

Universidad Autónoma Metropolitana
Correo electrónico: luna@xanum.uam.mx

Recepción: 9 de diciembre de 2022.
Aceptación: 26 de marzo de 2023.

Resumen: Este trabajo analiza el nivel de articulación institucional y asimilación en materia de transparencia en las organizaciones gubernamentales en México, utilizando criterios de validación que permitan identificar el nivel de comprensión de los procesos de gestión pública relacionados con la transparencia en las instituciones. Se realiza un análisis cualitativo para elaborar indicadores de semáforo que muestran la permeabilidad institucional y el grado de aplicación del modelo de la *nueva gerencia pública* en distintas organizaciones públicas en México. Los resultados indican que la implementación de la transparencia todavía no es coincidente en cuanto al diseño y marco normativo de los procesos de transparencia. El nivel de permeabilidad institucional muestra avances limitados para socializar y transparentar los recursos públicos, que permitan empoderar a la sociedad a nuevas relaciones de interacción con la gestión gubernamental.

Palabras clave: gobierno, instituciones, transparencia, nueva gerencia pública, gasto público.

Abstract: This paper analyzes the level of institutional articulation and assimilation in terms of transparency in government organizations in Mexico, using validation criteria that allow identifying the level of understanding of public management processes related to transparency in institutions. A qualitative analysis is carried out to develop

¹ Este artículo es el resultado de una investigación para la tesis de doctorado de Javier Merino Delgado, bajo la dirección de la doctora Rosalinda Arriaga Navarrete.

traffic light indicators that show the institutional permeability and the degree of application of the *new public management* model in different public organizations in Mexico. The results indicate that the implementation of transparency is still not coincident in terms of the design and regulatory framework of transparency processes. The level of institutional permeability shows limited progress to socialize and make public resources transparent, which allow society to be empowered to new interaction relationships with government management.

Keywords: government, institutions, transparency, new public management, public expenditure.

Sumario: *I. Introducción. II. Nueva gerencia pública. III. Conclusiones. IV. Bibliografía.*

I. Introducción

La transparencia gubernamental es un elemento esencial en el desempeño de la gestión pública que dota de credibilidad y legitimidad al Estado mexicano, por lo que su madurez y permeabilidad dependerá del conjunto de normas y del grado de conocimiento en el tema por parte de las organizaciones públicas. La institucionalización de la transparencia permite incrementar el valor de los asuntos públicos, lo que da como resultado que la ciudadanía tenga acceso a información oportuna, disponible, visible, accesible, confiable, verídica y útil respecto al gasto público. Por lo tanto, una gestión pública sustentada en principios de transparencia posee un beneficio social que permite reconocer a las instituciones por su aportación al conocimiento colectivo para la toma de decisiones.

En los regímenes democráticos es muy importante la participación ciudadana que obliga al gobierno a rendir cuentas con respecto a su actuar y al uso que da a los recursos públicos. El gobierno a su vez tiene la obligación de operar bajo la figura de la transparencia, de tal forma que su funcionamiento pueda ser observado y vigilado por la sociedad.

La transparencia se integra en el proceso de divulgación de la información que producen las organizaciones públicas; su utilidad radica en que permite dar seguimiento y evaluar las acciones de gobierno. Hacer uso de los recursos públicos requiere valerse de herramientas de transparencia y rendición de cuentas, las cuales, a través de la participación ciudadana, vigilarán el cómo y para qué se están utilizando. Si bien los conceptos de transparencia, rendición de cuentas y acceso a la información pública se requieren entre sí para su correcta ejecución, cada uno ofrece valiosas herramientas de gestión, seguimiento, evaluación y control de la ciudadanía hacia la administración pública

al ejercer su derecho de acceso a la información; además de la administración pública hacia sí misma, al estar obligados a actuar de manera transparente y rendir cuentas del uso del recurso público que ejerce.

La aplicación de los principios de la *nueva gerencia pública* (NGP) en las organizaciones públicas son implementados bajo los criterios de eficiencia y eficacia en el uso de los recursos públicos que deben transparentarse. Los instrumentos están orientados a resultados medibles, mediante el uso de indicadores y metas, articulados a las políticas públicas orientadas a la satisfacción de las demandas sociales. De esta forma, la NGP incorpora un modelo que exige el óptimo cumplimiento de sus resultados: la *gestión para resultados* (GpR). Esta renovación de la capacidad administrativa del gobierno significa tener finanzas públicas sanas, eficiencia económica, dirección estratégica, dirección de la calidad, dirección del conocimiento y la profesionalización del servicio público. De acuerdo con esto, la importancia de la gestión pública se centra en dirigir y fomentar políticas orientadas hacia una mayor calidad de la administración pública (AP); sus virtudes son la calidad institucional y la gerencial. Es decir, la intervención gubernamental, además de rendir cuentas en lo que se refiere a normas y procedimientos, también lo debe hacer en efectos concretos, medibles y alcanzables. Para tal efecto, los *sistemas de evaluación del desempeño* refuerzan el vínculo entre el proceso presupuestario con las actividades de planeación, así como con la ejecución y evaluación de políticas, programas e instituciones públicas.

En este contexto, el objetivo del trabajo es analizar el nivel de articulación institucional y asimilación en materia de transparencia en las organizaciones gubernamentales, utilizando una metodología que permita aplicar criterios de validación con perspectiva ciudadana, para realizar una aproximación del nivel de comprensión de los procesos de gestión pública relacionados con la transparencia en las instituciones.

El trabajo se estructura de la siguiente forma, en la primera parte se presentan los elementos integradores de la NGP en la AP; en la segunda, se analiza la implementación y complementariedad institucional de la transparencia gubernamental; en la tercera, se realiza un análisis cualitativo mediante la elaboración de indicadores de semáforo que muestran la permeabilidad institucional; en la cuarta, se analizan los resultados de la metodología propuesta.

II. Nueva gerencia pública

La transparencia proactiva tiene inmersa la idea de hacer público, “lo que es público”. En este sentido, la gobernanza implica una nueva forma de gobernar

caracterizada por la interacción entre una pluralidad de actores, de relaciones horizontales, de búsqueda de equilibrio entre poder público y sociedad civil (Figueroa *et al.*, 2019, p. 49). El principio de pluralidad de actores está inmerso en las bases de la NGP, que implican cambios organizativos, directivos y operativos, iniciados a lo largo de la década de los ochenta.

De acuerdo con Schröder (2006), la NGP no posee una teoría propia y se basa fundamentalmente en experiencias empíricas adquiridas por los intentos de lograr una AP más eficiente y efectiva. La NGP es el sistema de control de la AP, de manejo descentralizado que aplica innovadores instrumentos de gestión como lo son el *controlling*, que consiste en proporcionar la información para poder dirigir un proceso; el *benchmarking*, la comparación entre el rendimiento y el costo; y, *lean management*, identificada como la gestión esbelta con un enfoque en la efectividad, eficiencia y calidad del cumplimiento de tareas. Principalmente desarrolla dos estrategias: *gestión contractual* y *controlling*, la primera comprendida como la dirección de la administración con base en objetivos acordados, que abarca desde la definición de éstos hasta el control de su cumplimiento; y la segunda, como un concepto integral, una gestión rentable y efectiva de la administración mediante el cumplimiento de metas preestablecidas. Ambas estrategias buscan que el “cliente” exija el suministro de un cierto número de servicios de calidad. Por lo tanto, la NGP opera indispensablemente en la eficiencia y efectividad dentro del servicio público, y a partir de ahí nace la importancia de la GpR y de la implementación de políticas públicas, complementando el vínculo entre transparencia gubernamental y gasto público.

La NGP busca la generación de valor público, a través de los servicios de educación, salud, vivienda e infraestructura, por mencionar algunos, y la ejecución de programas y proyectos mediante el establecimiento de procesos, relaciones y resultados.

Para Garduño (2016) la función pública toma los “instrumentos” de la NGP para transformar y consolidar sus actos, incorporando conceptos y herramientas para fomentar la eficacia, eficiencia, calidad, gestión, organización y evaluación, entre muchos más, para reformar administrativamente al Estado. Enmendar el quehacer gubernamental es una preocupación fundamental de la AP, como menciona Dussauge (2016, p. 17); una preocupación por hallar los mecanismos más adecuados para medir los trabajos de las organizaciones y dirigir las conductas de los servidores públicos hacia el logro de “resultados”. El cambio de paradigma de la AP weberiana a la NGP busca un gobierno más eficiente que se administra de una manera más parecida a la forma en que lo hacen las organizaciones privadas (Arellano, 2002, p. 8).

La NGP trajo consigo un modelo que exigiera el óptimo cumplimiento de sus resultados: la GpR y el sistema de evaluación del desempeño. La principal misión del modelo GpR está orientada a administrar e implementar la intervención gubernamental con vistas a los resultados deseados y utilizar la información para mejorar la toma de decisiones (SHCP, 2019, p. 5). La GpR lidera y administra de tal forma que lo más importante son los resultados y no los procedimientos aplicados para lograrlos. Además, se centra en la creación de valor público a través del cumplimiento de objetivos y de la mejora continua (Cejudo, 2011, p. 29). Esta renovación de la capacidad administrativa del gobierno significa entonces: tener finanzas públicas sanas, eficiencia económica, dirección estratégica, dirección de la calidad, dirección del conocimiento y la profesionalización del servicio público (Villalobos, 2013, p. 39). De acuerdo con esto, la importancia de la gestión pública se centra en dirigir y fomentar políticas orientadas hacia una mayor calidad de la AP; sus virtudes son la calidad institucional y la gerencial (Aguilar Villanueva, 2006, p. 125). El correcto funcionamiento de la GpR depende de que los servidores públicos no solamente son responsables por seguir las normas y procedimientos al pie de la letra, sino que también lo son por el logro de los resultados obtenidos. Es decir, la intervención gubernamental además de rendir cuentas en lo que se refiere a normas y procedimientos, también lo debe hacer en efectos concretos, medibles y alcanzables. (Arellano, Lepore, Zamudio y Blanco, 2015, p. 11).

El *sistema de evaluación del desempeño* (SED) es un mecanismo que se basa en indicadores estratégicos y de gestión de gobierno para que, a partir de los resultados, se tomen las decisiones en materia de presupuesto (Villalobos, 2013, p. 119).

Según Barros, la evaluación del desempeño puede definirse como “una modalidad de revisión y evaluación de la actividad gubernamental con enfoque a resultados de la gestión pública” (Arellano *et al.*, 2015, p. 11). El SED implica entonces una nueva dinámica que refuerza el vínculo entre el proceso presupuestario con las actividades de planeación, así como con la ejecución y evaluación de políticas, programas e instituciones públicas (Villalobos, 2013, p. 119).

1. Revisión de la literatura

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

Araiza (2017) analiza los elementos que conforman el acceso a la información pública en México y cómo se interrelacionan. Su propuesta consis-

te en observar el desempeño del gobierno mexicano en lo relativo al acceso a la información pública por medios electrónicos. Concretamente, evaluó la forma en cómo el gobierno mexicano garantiza el acceso a la información gubernamental, específicamente en el portal *www.gob.mx*, con base en cuatro aspectos: tipo de información y forma de acceso disponibles, servicios de información que se proporcionan, nivel de comunicación e interacción entre las instituciones públicas y usuarios, y propuestas para mejorar el papel que juegan las instituciones públicas a partir de los servicios e información que brindan. Su hipótesis es que la información pública electrónica es irregular; para la verificación de la hipótesis aplica un modelo de evaluación de diez indicadores para medir el acceso a la información pública electrónica: autoridad, normatividad, transparencia, contenido, representación de la información, recuperabilidad, interoperabilidad, diseño y ergonomía, interactividad y administración. Si bien los resultados obtenidos fueron aprobatorios, estos no fueron del todo satisfactorios, pues se comprobó que el portal *www.gob.mx* era relativamente corto en experiencia en materia de administración electrónica, por lo que es limitado para alcanzar los estándares internacionales de gobierno abierto y gobierno electrónico de otros países. Entre los resultados negativos resaltaron que no había participación de profesionales de la información documental; no obstante, se enfatiza que el gobierno mexicano trabaja para garantizar el derecho de acceso a la información pública, con un enfoque puramente técnico, al haber construido una herramienta para un fin específico. En lo relativo a contenidos falta incorporar diferentes documentos de los sujetos obligados. Concluye que los ciudadanos deben conocer el recurso y utilizarlo para que el derecho de acceso a la información pueda ser efectivo.

Medranda (2017) evalúa la calidad y la transparencia de la información que se publica en las páginas *webs* de los municipios de Ecuador, adaptando la metodología del proyecto “Mapa Infoparticipa” de España al contexto ecuatoriano. Esta metodología consiste en una serie de indicadores que permiten evaluar las páginas *webs* de los municipios basándose en criterios previamente establecidos. Para aplicar esta metodología se adaptaron los indicadores de España a la normatividad de Ecuador, tomando como referencia la Constitución de la República y la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LOTAIP) (2004). Su investigación demostró que la evaluación de los municipios de Ecuador tuvo serias limitaciones para aplicar la normatividad de la LOTAIP. Si bien, la normativa ecuatoriana garantizaba la difusión de información pública, en la práctica estas leyes no se cumplían en su totalidad. Este incumplimiento se vio reflejado en los resultados que brindó la aplicación de los indicadores a las páginas *web* de los gobiernos locales. La investigación demostró que no bastaba con tener leyes y reglamentos sobre el acceso a la

información pública y la participación ciudadana, sino que también era necesaria una voluntad ética sobre la AP.

Reyes (2017) analiza en qué medida las acciones que realizan los gobernantes en relación con la transparencia y acceso a la información en los municipios del Estado de México han permitido institucionalizar las bases de un gobierno abierto. Sus resultados exhiben que la capacidad institucional con la que cuentan los municipios de esta entidad es insuficiente, ya que los responsables de transparencia no tienen los perfiles adecuados para llevar a cabo labores relacionadas con ésta. Además, hay falta de personal y de equipo de cómputo, no se tiene un control de archivos, información histórica, presupuesto y, lo más importante, voluntad política por parte de los ayuntamientos para mejorar el cumplimiento de la ley de transparencia. Lo anterior se evidencia con las constantes reformas que la ley de transparencia estatal ha sufrido en los últimos años, demostrando la falta de planeación sobre el tema.

Romeu (2017) identifica de qué modo actúa la transparencia en el ámbito municipal de la administración española. La hipótesis de su investigación parte de considerar que la integración del principio de transparencia ha sido impulsada fundamentalmente desde el ámbito supraestatal y desde la ciudadanía. Argumenta que la administración local española se caracteriza por una leve asimilación de la cultura de la transparencia, lo que afecta la función interna de la administración pública. Su análisis comprueba que en las políticas de transparencia participa la ciudadanía y actores externos al Estado, fundamentales para la transparencia y la apertura de datos. Los ciudadanos cada vez más reclaman mayor participación y mayor acceso a la información pública, con mayor énfasis en temas económicos. Esto se debe a que los problemas económicos y los relacionados con la corrupción son los que preocupan, en mayor medida, a la ciudadanía española.

Sánchez (2018) destaca los aspectos que pueden estar afectando el funcionamiento del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) en el momento en que se dispone a resolver los recursos de revisión. La hipótesis central de esta investigación es que el instituto de transparencia mexicano ha orientado sus decisiones hacia el cierre de información debido a factores de carácter interno, como son la composición de su máximo órgano de toma de decisiones (el pleno), a través de los diversos perfiles de cada integrante que ha tenido el INAI, después de una constante rotación de sus miembros. Para comprobar dicho supuesto, el objetivo central es identificar las causas que pueden estar incidiendo en la capacidad de toma de decisiones y cómo es que han impactado éstas en la apertura de la información y en una rendición de cuentas limitada. Aplica la estadística inferencial con un diseño de modelos para un periodo de trece

años. Los resultados de la investigación se dividieron en cuatro puntos principales: 1) cambio de comisionados y funcionamiento, 2) la influencia del perfil laboral de los comisionados, 3) el efecto aprendizaje de los miembros de la institución, y 4) los factores que influyen en el desempeño del Instituto. En lo que respecta al primer punto, el ir y venir de personas al interior del pleno del instituto repercutió en el desempeño de la institución garante del país. Se identifica que el INAI sufrió variaciones en sus niveles de rendición de cuentas, en los trece años de estudio de esta investigación, el instituto logró generar un 77.5% de rendición de cuentas con sus resoluciones. En cuanto al perfil laboral de los comisionados, se demostró que hay una relación directa entre cierre de información y los comisionados provenientes del sector público. El autor concluye que los perfiles heterogéneos (académicos, sector público, privado y sociedad civil) tienden a presentar niveles más bajos en su aprendizaje, a diferencia de los perfiles homogéneos en su conformación, los cuales mostraron niveles de aprendizaje superior o cercano a lo óptimo.

En síntesis, estas investigaciones destacan una insuficiente capacidad institucional y avances limitados en materia de gobierno abierto, con nula participación de profesionales en la información documental. Los responsables de la transparencia no tienen los perfiles adecuados para las labores relacionadas con la transparencia. Particularmente para el INAI, el instituto de transparencia mexicano, los problemas de funcionamiento asociados al cierre de información para resolver los recursos de revisión son atribuibles a los constantes cambios de sus integrantes y a sus perfiles heterogéneos, los cuales poseen un nivel de aprendizaje menor que los perfiles homogéneos.

2. La implementación y complementariedad institucional de la transparencia gubernamental

Las herramientas que proporciona la transparencia gubernamental —como son rendición de cuentas, acceso a la información pública y participación ciudadana— han sido objeto de análisis e investigación por parte de los sectores académico y de la sociedad civil por considerarlas cualidades elementales para las administraciones públicas de los regímenes democráticos contemporáneos. Ambas forman una estructura de pesos y contrapesos que funcionan como elementos de control, vigilancia y sanción hacia el papel que juegan los representantes de los gobiernos ante la sociedad y, al mismo tiempo, como mecanismos de participación, incidencia y decisión por parte de la ciudadanía en los asuntos de interés público.

Al permear la transparencia en la gestión pública se permite que la información llegue a la ciudadanía y, por consiguiente, adquiera un conocimiento

para ser parte de la toma de decisiones en un sistema democrático. No obstante, diversas investigaciones han señalado que aun cuando los gobiernos trabajan de manera transparente, ante la óptica pública no ha significado que la información a la que tiene acceso la ciudadanía le brinde el conocimiento necesario para legitimar y estar satisfechos con las decisiones, acciones y omisiones que los gobiernos realizan.

En efecto, la transparencia podemos comprenderla como el proceso en el cual se divulga la información que producen las organizaciones públicas y que es útil para monitorear o evaluar las acciones y decisiones de los gobiernos (Merino, 2018, p. 15). Entonces, cuando se dice que determinada información es transparente significa que está a disposición de la sociedad, en la vitrina pública, para que todos los interesados puedan revisarla, analizarla y utilizarla como herramienta de sanción en caso de encontrar conductas o acciones indebidas en el proceso gubernamental (Ugalde, 2002, p. 48).

Uno de los elementos que fortalece a la transparencia es la rendición de cuentas, reconocida como un proceso político-administrativo cuya calidad radica en que los actores gubernamentales asuman la responsabilidad y consecuencias de sus acciones frente a la ciudadanía (Ochoa y Montes de Oca, 2004, p. 457). Lo anterior tiene un doble significado: en primera instancia, el hecho de rendir cuentas por obligación (actos de gobierno); y, en un segundo momento, exigir cuentas por derecho (acto ciudadano)² (Schedler, 2004, p. 18). Para el mismo autor, la rendición de cuentas —para ser efectiva— abarca tres facetas: *a*) informar oportunamente a la ciudadanía para prevenir y corregir abusos del poder; *b*) justificar las decisiones tomadas obligando a quienes atentan contra el poder a someterse al escrutinio público; *c*) sancionar a los funcionarios cuyas labores no satisfagan las demandas ciudadanas (Schedler, 2004, p. 79). En suma, implica un límite en el ejercicio del poder gubernamental al prevenir o remediar los abusos que pudieran presentarse con la finalidad de dar certidumbre a la ciudadanía respecto al actuar de sus gobernantes.

Tener acceso a la información pública conlleva un acto de participación ciudadana al conocer, investigar o difundir las ideas, opiniones y acontecimientos que se producen en el espacio público. El derecho de acceso a la información “es hacer visible y accesible, para cualquier persona, la operación de todas las funciones que realiza el Estado: el uso de recursos públicos, la

² En otras palabras, la rendición de cuentas supone que las obligaciones de unos (las acciones derivadas del ejercicio de las autoridades de gobierno) son los derechos de otros (el derecho acceso a la información pública por parte de la ciudadanía para conocer qué y cómo se están realizando las acciones gubernamentales).

toma de decisiones, el diseño de políticas públicas y la evaluación de su impacto” (Peschard, 2010, p. 12).

En México, las autoridades gubernamentales están obligadas, a nivel constitucional, a transparentar la forma en que se lleva a cabo el proceso de toma de decisiones y su ejecución relacionada con el gasto y las políticas públicas. Los gobiernos ponen a disposición de la sociedad la información de su intervención, proceso mediante el cual pueden surgir obstáculos técnicos y de lenguaje que impiden la accesibilidad a la información, afectando la credibilidad y legitimidad de un régimen democrático.

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

A continuación, interesa conocer el grado de asimilación del modelo de NGP en las organizaciones públicas que tienen competencia jurídica e incidencia en la transparencia gubernamental con base en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), y la manera en que los elementos de las organizaciones —estructura, recursos humanos y normatividad, por mencionar algunos— dan forma al proceso de institucionalización de la transparencia en la administración los recursos públicos.

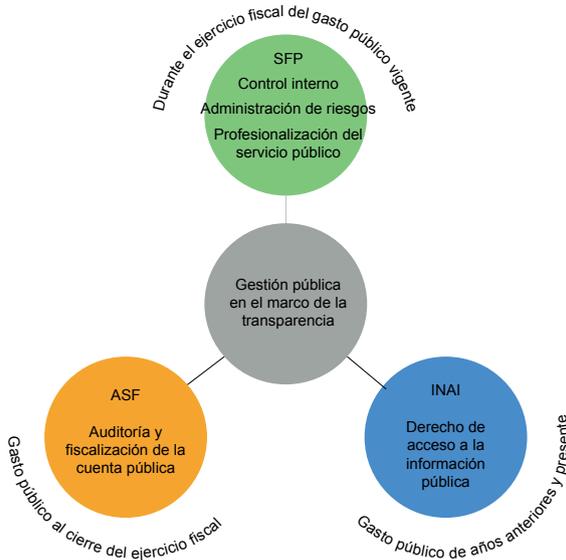
En México los órganos garantes de la transparencia son la Secretaría de la Función Pública (SFP), cuya responsabilidad administrativa está bajo el mandato del Poder Ejecutivo. En segunda instancia, el INAI un órgano constitucional autónomo; y, finalmente, la Auditoría Superior de la Federación (ASF), el cual es un órgano especializado de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

La aportación de estas organizaciones públicas radica en su grado de participación e intervención de sus funciones para el fortalecimiento de la democracia y la consolidación de la gobernanza, pues al contar con instituciones que tienen procesos definidos, claros y transparentes elevan la credibilidad y

confianza que la ciudadanía deposita en la estructura gubernamental. Cada una realiza una aportación institucional en la coordinación, supervisión y vigilancia de las funciones, actividades y cumplimiento de la normativa dentro de las organizaciones, basado en los distintos lineamientos que dan certeza y pertinencia de su actuar. Es fundamental observar el grado de participación, atribuciones y funcionalidad que cada una tiene para lograr la eficacia gubernamental. Su contribución en la mejoría de los procesos administrativos que fomenten una mejora en la transparencia en nuestro país. La relación entre las tres organizaciones como objeto de estudio es coincidente porque, desde su ámbito de competencia y atribución, instrumentan acciones para prevenir el posible uso inadecuado de los recursos públicos. Por lo que sus acciones conducen a establecer un ideal representativo del correcto trabajo de la función pública —servidores públicos— en la administración y el ejercicio eficaz del gasto de los recursos públicos, en la búsqueda de un nivel óptimo de gobernanza y rendición de cuentas.

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

Esquema 1. Complementariedad SFP-INAI-ASF.



FUENTE: elaboración propia.

Cada una de las instituciones mostradas en el esquema anterior, efectúa acciones encaminadas a crear o mejorar los procesos administrativos en pro de

la transparencia. A continuación, se muestra el grado de responsabilidad que cada institución tiene en el control presupuestal, gasto público y fiscalización de la cuenta pública.

A. Secretaría de la Función Pública

La Secretaría de la Función Pública (SFP) ejerce funciones de vigilancia y supervisión de la actividad pública a nivel federal. La materia e insumo principal de sus funciones está relacionada con el actuar cotidiano de las personas que son contratadas para administrar dinero público y, de manera general, el gasto público —sea de manera directa o indirecta—, así como llevar a cabo acciones dentro de la AP federal para evitar la corrupción y fortalecer la transparencia y rendición de cuentas.

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

B. Auditoría Superior de la Federación

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

De igual forma, institucionaliza la evaluación como una práctica gubernamental para conocer los resultados e impactos de los recursos públicos. El término “superior” indica que la ASF es la máxima autoridad y última instancia del país encargada de realizar las auditorías a los fondos públicos. Por esta razón, sus observaciones y acciones son *finales*, y las dependencias públicas están obligadas a responder a ellas. Sus funciones se establecen en la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación reglamentaria de los artículos 73 fracción XXIV, 74, fracciones II y VI, y el 79 de la CPEUM en materia de revisión y fiscalización. Sus acciones son de carácter preventivo, consistentes en recomendaciones relacionadas con deficiencias y debilidades en el control interno de las entidades auditadas, así como propuestas de mejora de gestión para que se atiendan problemas estructurales, se adopten las mejores prácticas administrativas y se cumplan con eficiencia, eficacia y economía los objetivos y las metas.

C. Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales

El INAI es un organismo público autónomo encargado de llevar a cabo la política pública nacional de transparencia y derecho a la información pública, así como de toda la normatividad y lineamientos que implica la protección de datos personales en posesión de particulares y en los tres poderes de la unión como de los tres niveles de gobierno. Sus acciones van encaminadas a fortalecer el derecho a la información, promoverlo entre la ciudadanía y en contraparte a obligar a que todo actuar del gobierno se informe de manera ordenada y clasificada a efecto de fortalecer la transparencia y rendición de cuentas.

Peschard (2016) menciona que la reforma de 2007 modificó la redacción del artículo 60. constitucional, al reconocerse el acceso a la información como un derecho fundamental, en el cual se derivaron siete principios: 1) la regla de máxima publicidad para todas las autoridades y en todos los niveles; 2) la protección de los datos personales y vida privada de las personas; 3) la prohibición a exigir justificación del interés en la solicitud de información; 4) implementación de mecanismos expeditos de acceso a la información y de apelación en caso de inconformidad, que serán atendidos por órganos especializados; 5) obligación de los sujetos que la ley identifique como obligados de contar con archivos actualizados; 6) la publicidad de recursos públicos entregados a particulares, y 7) un régimen de sanciones a quien incumpla (Peschard, 2016, pp. 48-49).

Al escalar el derecho a la información a un nivel constitucional, se promulga la ley general que da ámbito de competencia a los congresos locales

para legislar en el tema y establecer sus propios institutos locales (estatales) que garanticen el acceso a la información a la ciudadanía de todo aquello relacionado con el ejercicio público de los *sujetos obligados locales*. El padrón de sujetos obligados a nivel nacional incluye instituciones, fideicomisos, sindicatos, entidades de educación superior, organizaciones civiles y cualquier otro ente que haya ejercido recursos públicos. Actualmente se cuenta con un padrón de 861 sujetos obligados del padrón nacional. El proceso institucionalizado para realizar solicitudes de información se establece en la Plataforma Nacional de Transparencia.

Como se puede observar, la SFP, la ASF y el INAI tienen cada una atribuciones, competencias y temporalidad de intervención. Estos órganos vigilan el gasto público y el trabajo de los servidores públicos durante su gestión y al cierre de esta. Este hecho hace necesario el planteamiento de una relación integral entre las tres instituciones, a efecto de diseñar un modelo de transparencia pensado en la prevención, no en la sanción; una integración que favorezca un acercamiento de lo público a los ciudadanos. Para lo anterior, es posible plantear puentes de gestión estratégica que permitan vincular el papel del funcionario público que brinda la SFP, los resultados fiscalizados de la institución analizados por la ASF, y la transparencia de sus acciones que permite conocer el INAI. Además de tomar acciones para acercar a la sociedad a la complejidad de lo “público” y que los ciudadanos puedan incidir en los resultados de la gestión pública.

Lo anterior coincide con el argumento de Aguilar, Caamal y Portillo (2018, p. 22), en el sentido de que México requiere de una verdadera coordinación institucional, corresponsabilidad y transparencia, que permita desarrollar plenamente las capacidades de la sociedad.

3. Metodología

El análisis expuesto reconoce a la transparencia como un proceso gubernamental que fortalece a los sistemas democráticos y empodera a la ciudadanía en el proceso de participación en la toma de decisiones públicas, ya que permite identificar los elementos conceptuales y normativos bajo los cuales son aplicados por la administración pública y los efectos no favorables en las organizaciones cuando no existe una idónea aplicación.

Esta investigación parte de que la transparencia y la rendición de cuentas se encuentran en un proceso de institucionalización desde el 2002, con la publicación en el Diario Oficial de la Federación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. Por este motivo la aplicación del cuestionario buscó revisar y analizar la solidez, pertinencia

y congruencia de las respuestas de las organizaciones públicas, tomando en cuenta que actualmente están obligadas a proporcionar información trimestral al Sistema de Portales de Obligaciones de Transparencia (SIPOT) del INAI y al *órgano interno de control* (OIC) de las dependencias. Esta información se concentra en la SFP y, por último, en informes anuales solicitados por la ASF, para elaborar la cuenta pública que corresponda. Lo anterior permite asumir que tanto funcionarios como organizaciones cuentan con un conocimiento previo sobre lo solicitado en los cuestionarios, por lo que el instrumento es pertinente para conocer el nivel de articulación y asimilación de la transparencia para poder identificar las debilidades institucionales que puedan ser atendibles.

En la presente investigación es fundamental observar el grado de participación, atribuciones y funcionalidad que cada una de las organizaciones tiene para lograr la eficacia gubernamental. Es decir, su contribución a la mejora de los procesos de divulgación de la información que producen las organizaciones públicas. A partir de ellas es posible dar seguimiento para poder evaluar las acciones y decisiones de los gobiernos.

En este apartado empírico, como una aproximación inicial, se expone el grado de aplicación del modelo de NGP en distintas organizaciones públicas en México, el cual es resultado de la práctica en el ejercicio de la transparencia gubernamental. Para lo anterior, se diseñan cuestionarios aplicados a dependencias, órganos autónomos y organismos descentralizados del sector público, mismos que fueron asociados a criterios de validación, los cuales son integrados mediante indicadores de semáforo que muestran la permeabilidad institucional de la transparencia.

Las preguntas que integran los cuestionarios están asociados a doce variables de estudio, descritas a continuación:

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

- Variable 6. ¿Cuáles han sido los resultados al aplicar políticas de transparencia dentro de la institución?
- Variable 7. ¿Cuáles han sido los procesos de mejora en pro de la transparencia?
- Variable 8. ¿Existe dentro de la institución una oficina, un grupo de trabajo, comisión, o equipo que revise la situación actual de la transparencia al interior de la institución?
- Variable 9. ¿Cuáles son los convenios firmados por esta institución con otras organizaciones públicas, privadas o sociales con el objetivo de fortalecer la transparencia?
- Variable 10. ¿Cómo se da la relación institucional dentro de esta organización pública y otras organizaciones públicas?
- Variable 11. ¿Existe uniformidad en los reportes, estudios, análisis al momento de generar los estudios finales sobre transparencia entre las instituciones públicas?
- Variable 12. ¿Al interior de la organización tienen mecanismos de transparencia? Indique cuáles son.

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

Tabla 1. Organizaciones públicas

Dependencias	Fundamento legal LOAPF
Secretaría de Educación Pública (SEP)	Art. 38
Secretaría de Bienestar (SB)	Art. 32
Secretaría de Salud (SSA)	Art. 39
Autónomos	CPEUM
Comisión Federal de Competencia Económica (Cofece)	Art. 28
Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL)	Art. 26, inciso C
Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH)	Art. 102, inciso B
Instituto Federal de Telecomunicaciones (Ifetel)	Art. 28
Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI)	Art. 26, inciso B
Instituto Nacional Electoral (INE)	Art. 71, apartado A
Banco de México (BANXICO)	Art. 28

Desconcentrados/paraestatales	LFEP
Comisión Federal de Electricidad (CFE)	Art. 25
Comisión Nacional de Hidrocarburos (CNH)	Art. 28
Comisión Reguladora de Energía	Art. 28
Órganos garantes	CPEUM
Auditoría Superior de la Federación (ASF)	Art. 79
Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI)	Art. 6o., inciso A fracción VII

FUENTE: elaboración propia.

El objetivo consistió en presentar y sistematizar cómo asimilan la transparencia las diferentes instituciones públicas, indagar cuál es el grado de comprensión de los procesos de gestión pública con enfoque de transparencia. En este sentido, la respuesta institucional debería considerar que el lenguaje del servidor público debe mostrar un conocimiento normativo y pragmático de todo lo que implica la transparencia, y el grado de responsabilidad para poder garantizarla, como un derecho ciudadano. En México, derivado de la reforma constitucional que incorpora el derecho a la información, el Estado debe garantizar el acceso a dicha información, lo cual está relacionado con el ejercicio de solicitar a las instituciones temas de interés público. Paralelamente también se observa por las dependencias su obligación de publicitar información que normativamente está reglamentada como transparencia proactiva. Los resultados del levantamiento se procesaron para cada variable mediante un modelo de semáforo, en el cual se califica con base en los siguientes criterios:

Tabla 2. Modelo de semáforo

Color	Características asignadas
Verde	<ul style="list-style-type: none"> a. Respuesta congruente con base en la pregunta. b. Evidencia conocimiento en materia de transparencia. c. Conoce los procesos consultados. d. Demuestra con lenguaje profesional un grado de responsabilidad institucional de cumplir con la normatividad competente. e. Evidencia un compromiso público para dar cumplimiento a procesos institucionales de transparencia.

Color	Características asignadas
Amarillo	<p><i>a.</i> Medianamente, la respuesta es congruente con base en la pregunta.</p> <p><i>b.</i> Medianamente, evidenciaba conocimiento en materia de transparencia.</p> <p><i>c.</i> Mostraba el conocimiento parcial de los procesos consultados.</p> <p><i>d.</i> Manifestaba alguna redacción normativa en la materia de transparencia para dar respuesta a la consulta.</p> <p><i>e.</i> Argumentaba de manera parcial un compromiso público de dar cumplimiento a procesos institucionales de transparencia.</p>
Rojo	<p><i>a.</i> Demuestra evasiva a la pregunta.</p> <p><i>b.</i> Menciona que no es competencia de la institución la variable consultada.</p> <p><i>c.</i> Justifica ante una negativa de respuesta.</p> <p><i>d.</i> Declara tácitamente el desconocimiento de la transparencia en su institución.</p> <p><i>e.</i> Delega toda competencia al INAI, declarándose órgano incompetente para dar atención al cuestionamiento.</p> <p><i>f.</i> Expresa que se cumple pero sin dar detalles de lo solicitado.</p>

FUENTE: elaboración propia

4. Análisis de resultados: permeabilidad de la transparencia en organizaciones públicas

Los resultados de la encuesta aplicada a las organizaciones públicas, las cuales incluyen a las dependencias, órganos autónomos y organismos descentralizados del sector público exhiben que:

A. Concepto de transparencia al interior de las instituciones

Se observa heterogeneidad en el concepto de transparencia y sus posibles alcances al interior de las organizaciones. Esto implica que, aunque las organizaciones tengan definido el concepto de transparencia, el tipo de respuestas emitidas exhiben diferencias.

De manera general, la mayoría de las instituciones consultadas se limita a dar una definición propia de cómo concibe la transparencia; remite la consulta a la normatividad, señala artículos de la ley en donde se puede encontrar un concepto, o comunica que no tiene facultad para emitir una definición ya que, se dice, es competencia del INAI.

Aquí la institucionalización está ubicada prioritariamente en normas y leyes, y no como un concepto homogeneizado al ser una organización pública.

En general, se esperaba que las respuestas tuvieran un carácter no normativo; más bien se trataba de socializar un concepto de la práctica administrativa cotidiana, con un lenguaje llano para el ciudadano que está requiriendo esa definición.

La mayoría de las organizaciones encuestadas señaló que sus respuestas estaban sustentadas en disposiciones jurídicas, como el artículo 60. de la CPEUM.

B. Elementos conceptuales y empíricos del concepto de transparencia

El propósito consistió en identificar si en las instituciones se podía analizar una diferenciación entre la normatividad y la aplicación como gestión pública del concepto de transparencia. De manera general, la mayoría de las organizaciones manifiestan a la normatividad, “el derecho”, como elemento principal de delimitación de sus acciones. La asumen como un conjunto de principios y normas, en este caso, que regulan todo lo concerniente a su actuar. Esto es importante porque se tiene institucionalizada a la transparencia como un estado de derechos y obligaciones del Estado, pero que finalmente le delegan la competencia y responsabilidad de todo al INAI.

C. Políticas públicas que ha diseñado la institución para fortalecer la transparencia

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

Desde el punto de vista de la NGP, toda acción que favorezca a mejorar el desempeño de las instituciones será recompensada por el incremento de legitimidad y confianza en la ciudadanía. De allí que la transparencia también surja al interior de cada organización para mejorar sus procesos y alcanzar efectivamente sus resultados. Por lo anterior, es necesario que los organismos públicos se desvinculen de la creencia de que una política pública en materia de transparencia debe ser instaurada por el INAI.

D. Implementación de instrumentos para la transparencia por la institución

Esta variable se refiere al marco normativo que indica el conocimiento de las disposiciones jurídicas o administrativas para estructurar una gestión administrativa con base en un principio de transparencia. La mayoría de las organizaciones encuestadas señaló que sus acciones tienen sustento en disposiciones y ordenamientos jurídicos, como lo son el artículo 6o. de la CPEUM, la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIIP) y la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LFTAIIP), con sus respectivos reglamentos. Cabe señalar que sólo el Instituto Federal de Telecomunicaciones (Ifetel), el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi), el Instituto Nacional Electoral (INE), la CNH y ASF mostraron un mayor conocimiento en las disposiciones jurídicas o administrativas.

E. Evaluación de la transparencia al interior de la institución

Esta variable contribuye a identificar el grado de permeabilidad de la transparencia en la gestión interna de las instituciones. Muchas instituciones respondieron que no tienen funciones o competencias para establecer mecanismos de evaluación interna. Como se ha mencionado en las variables anteriores, las organizaciones se excusan de tener una responsabilidad al indicar que es competencia del INAI; con excepción de todos los órganos autónomos, quienes de manera asertiva mencionaron mecanismos con los que cuentan y operan internamente en las áreas de transparencia. Si bien el INAI da seguimiento al grado de cumplimiento de los sujetos obligados, es importante que las instituciones gubernamentales lo asuman como una responsabilidad al interior. Por lo que es necesario reforzar que la transparencia gubernamental también se pueda implementar desde el interior de estas.

F. Resultados en la aplicación de las acciones de transparencia en la institución

Esta variable está estrechamente relacionada con la variable número cinco, relativa a los instrumentos internos existentes para dar seguimiento a la gestión con base en principios de transparencia. Cabe destacar que, en esta variable, la CNH indicó la existencia de resultados al aplicar acciones de transparencia al interior del organismo, seguido nuevamente de algunos órganos autónomos como el Ifetel, INE, Inegi y Banxico. Esto a diferencia de las dependencias de la AP federal, cuya escasez de acciones puede deberse a dos

situaciones: a una falta de acompañamiento por parte del INAI, o a una falta de cumplimiento por estas dependencias.

G. Procesos internos de mejora a favor de la transparencia

Esta variable indica el grado de avance que tienen las instituciones al trabajar en pro de la transparencia. En ese sentido, los organismos calificaban como un logro el cumplimiento de atención de solicitudes de información en tiempo a través de la Plataforma Nacional de Transparencia, así como de atender oportunamente la carga de información de transparencia proactiva a través del Sistema de Portales de Obligaciones de Transparencia (SIPO). Así se indicó con el resultado de: Secretaría de Salud (SSA), SB, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), Ifetel, INE, Inegi, Comisión Federal de Electricidad (CFE), CNH y ASF.

Es una meta significativa el hecho de que los organismos públicos argumenten que cumplir con la transparencia es un logro institucional, en apego a la normatividad, y que le genera mayor visibilidad al exterior en reconocimiento a su esfuerzo. Sin embargo, les falta permear con una gestión pública de calidad, sustentada en principios de transparencia, que contribuya en mayor medida al conocimiento colectivo para la toma de decisiones. La actitud proactiva fue más manifiesta por las organizaciones autónomas, alejadas de la administración del Poder Ejecutivo.

H. Organigrama o grupo de trabajo que revise la situación de transparencia al interior de la institución

Esta variable indaga si estructuralmente existe un organigrama o grupo de trabajo que revise la situación de transparencia al interior de la institución, con la finalidad de comprobar la hipótesis de que entre mayor jerarquía orgánica tenga la atención de la transparencia, tendremos una mayor institucionalización interna. Se observó que todas las organizaciones públicas tienen un “Comité de transparencia”. El objetivo general del Comité es determinar las acciones tendientes a proporcionar la información prevista en la LGTAIP y en la LFTAIP, de conformidad con las funciones y atribuciones. Este Comité es parte fundamental de la comunicación entre ciudadanos y gobierno, y es aquí donde llegan los requerimientos públicos que solicitan información que está reservada, o que cuyas áreas de atención se declaran incompetentes para atender, como los recursos de revisión por la falta de entrega de información.

Prácticamente todos están cumpliendo con un Comité que, por normatividad, deben tener. Sin embargo, jerárquicamente no se cuenta con una es-

estructura específica que lleve la directriz de la política interna de transparencia; salvo en el caso de los órganos autónomos que delegan su facultad y rectoría a áreas de departamentos jurídicos de la institución.

I. Convenios con organizaciones público, privadas y sociales para fortalecer la transparencia

Para esta variable, prácticamente su único vínculo es con el INAI, con la salvedad de casos muy destacados como son: SSA, que ha buscado una colaboración con el Instituto Nacional de Lenguas Indígenas (INALI). El Coneval manifiesta que estableció un convenio con la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción (SESNA), el INALI, gobiernos estatales, organismos internacionales y nacionales y sector académico. Por su parte, el INE manifiesta la celebración de un contrato para realizar una campaña de sensibilización en materia de transparencia, acceso a la información, protección de datos personales y gestión documental para el personal del ese instituto.

La postura más abierta la tienen las organizaciones que no dependen del Poder Ejecutivo. Los organismos públicos autónomos practican una vinculación proactiva en materia de transparencia con otras organizaciones. Esto conduce a incrementar los conocimientos, la capacitación y el aprendizaje en el marco de referencia de la transparencia pública.

J. Relaciones interinstitucionales en torno a la transparencia

La presente variable se refiere a la relación entre las distintas instituciones a efecto de crear acciones que potencien un mejor ejercicio de transparencia pública, y fortalecer las buenas prácticas administrativas. En efecto, como se pueden observar los resultados, encontramos que sólo dos instituciones manifiestan un avance de relaciones y vínculos entre pares. Estas son la CNH y la ASF; el resto manifiesta no tener competencia en ese tema, ya que es una función y facultad exclusiva del INAI.

K. Criterios para atender los requerimientos de transparencia

En la presente variable se pretendía encontrar respuestas afirmativas al cuestionamiento, ya que, si las instituciones están vinculadas a la transparencia, al atender solicitudes de información con una transparencia proactiva, normativamente se les solicita cargar en el SIPOT, en el cumplimiento de la LGTAIP y LFTAIP. Por ende, ellas deberían de responder que ciertamente tienen sus procesos estandarizados y con determinada calidad. Sin embargo, únicamente la CNH y la ASF manifestaron hacerlo.

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

L. Mecanismos de transparencia al interior de la institución

Aquí toma relevancia el SIPOT. Este sistema contiene un conjunto de información pública que deben registrar los sujetos obligados; es decir, las organizaciones que reciben recursos públicos. Se cuestiona no la cantidad y el nivel de cumplimiento, sino la calidad y utilidad de la información.

En síntesis, la mayor parte de las respuestas analizadas indicaron cierto grado de conocimiento del marco normativo; relacionan la transparencia con un elemento que es el cumplimiento de la transparencia proactiva en el SIPOT, como de la atención oportuna de solicitudes de información que llegan por parte de la ciudadanía. Como parámetro generalizado, es evidente la desvinculación con los compromisos de garantizar la transparencia al interior de las organizaciones, al asumir que el INAI es el único responsable de los procesos de garantía del derecho al acceso a la información pública funcione o no, y todas las nuevas acciones deben ser promovidos por este último.

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

Tabla 2.
 Nivel de permeabilidad institucional de la transparencia

Organizaciones públicas	Nivel de permeabilidad de transparencia
Secretaría de Educación (SEP)	Rojo
Secretaría de Salud (SSA)	Amarillo
Secretaría de Bienestar (SB)	Rojo
Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval)	Amarillo
Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH)	Rojo
Instituto Federal de Telecomunicaciones (Ifetel)	Amarillo

Organizaciones públicas	Nivel de permeabilidad de transparencia
Instituto Nacional Electoral (INE)	Ambar
Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi)	Ambar
Banco de México (Banxico)	Rojo
Comisión Federal de Competencia Económica (Cofece)	Rojo
Comisión Federal de Electricidad (CFE)	Rojo
Comisión Reguladora de Energía (CRE)	Ambar
Comisión Nacional de Hidrocarburos (CNH)	Ambar
Auditoría Superior de la Federación (ASF)	Verde
Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI)	

FUENTE: elaboración propia

La tabla 1, muestra que los siguientes organismos gubernamentales: SEP, SB, CNDH, Banxico, Cofece y CFE, tienen acciones limitadas en materia de transparencia; mientras que la SSA, Coneval, Ifetel, INE, Inegi, CRE y CNH trabajan parcialmente con elementos de transparencia, siendo la ASF el único organismo gubernamental que tiene más permeada la transparencia. Cabe destacar que, conforme a esta clasificación, el INAI no contestó el cuestionario evitando el principio de máxima publicidad en contraste con el resto de las instituciones. Esta información permite concluir que hay mucho trabajo pendiente en las instituciones públicas, por lo menos en las secretarías de Estado, que genere mecanismos en pro del correcto ejercicio en sus procesos de gestión pública. En este contexto, es importante deslindar parte de la responsabilidad que todas le asumen al INAI como el único responsable y promotor de las buenas prácticas para la correcta implementación de la NGP en los temas de transparencia.

III. Conclusiones

En esta investigación se denominó “órganos garantes” a tres instituciones que por ley tienen entre sus funciones contribuir a la consolidación de los procesos de la NGP, con un enfoque de transparencia, rendición de cuentas y acceso a la información. La aportación de la SFP, la ASF y el INAI, en cierta medida han contribuido a propiciar cambios institucionales en la función administrativa en el Estado mexicano, los cuales son insuficientes considerando el tiempo de implementación del modelo de la NGP y los mecanismos para la transparencia.

Estas organizaciones públicas, diversas en funciones y atribuciones, complementan el esquema organizacional del Estado mexicano. Transparentar el uso del gasto público se convierte en una obligación del Estado y un derecho de la ciudadanía; motivo por el cual la transparencia, rendición de cuentas y acceso a la información son instrumentos de gestión pública relevantes porque fortalecen la democracia, incrementan el valor de lo público, aperturan la discusión de lo público y robustecen la participación activa de la sociedad.

Sin embargo, a pesar de que se han emprendido diversas reformas desde el Estado, identificamos en el análisis cualitativo un conjunto de limitaciones que impiden realizar de forma eficaz y eficiente el ejercicio de la transparencia, rendición de cuentas y acceso a la información. A nivel del entramado organizacional de estas instituciones, se puede argumentar la poca efectividad de vinculación entre tres aparatos administrativos como son la SFP, la ASF y el INAI. Esta desarticulación organizacional impacta negativamente en la consolidación de un Estado plenamente democrático; y da como resultado posibles limitaciones, deficiencias y discrecionalidad en el actuar público.

Cabe destacar que la ASF proporcionó información con el principio de “máxima publicidad”, privilegiando un lenguaje no técnico. Por su parte la SFP ha fortalecido la visibilidad y credibilidad de la gestión pública a través de sus órganos de control interno, con la necesidad de preservar la profesionalización del servicio público, un elemento trascendente de la NGP para poder darle calidad, efectividad y eficiencia a la gestión pública. Como principal promotor del derecho de acceso a la información, el INAI no se ha visto fortalecido al interior de este, ni tampoco ha propiciado una sinergia proactiva al exterior de todo el conjunto de las organizaciones públicas. En las respuestas obtenidas, no se muestra fehacientemente la incorporación del INAI en algunas fases de la gestión pública de los aparatos administrativos. El INAI debe ser una institución que constantemente capacite en esta materia, regularmente acompañe a los distintos actores sociales y habitualmente institucionalice la transparencia en el Estado. El INAI debe ser más dinámico y proactivo en su quehacer público y no tanto de enjuiciador de los grados de cumplimiento, ya que se le ha asignado en la práctica un rango de órgano jurisdiccional.

Es importante subrayar que el INAI mostró reticencias y argumentos jurídicos de que las preguntas enviadas no tenían elementos válidos para ser contestadas en el ámbito de su competencia, evitando así el “principio de máxima publicidad” —en contraste con el resto de las dependencias—. Esto es una muestra de que el derecho de información es limitado, porque el INAI, al ser un órgano garante de la transparencia, no está cumpliendo con sus funciones de manera efectiva. Sus respuestas prácticamente fueron nulas y argumenta-

das por limitaciones jurídicas por parte del solicitante; lo anterior es un claro ejemplo de distanciamiento institucional con el ciudadano.

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

En este sentido, desde la perspectiva de transparencia, rendición de cuentas y acceso a la información, esta investigación contrastó las posturas y distintas realidades institucionales al revisar cómo se gestionan al interior de dichas dependencias los instrumentos referidos. Por lo anterior, resulta fundamental socializar el conocimiento, para empoderar a la sociedad hacia nuevas relaciones de interacción con la gestión gubernamental. De esta manera, el nivel de exigencia de los ciudadanos se incrementa y consolida un nuevo camino para fortalecer los derechos humanos; principalmente en saber el uso y destino de los recursos públicos que vienen principalmente de impuestos de la sociedad que recauda el Estado mexicano. Hasta el momento, la vinculación del aparato administrativo ha sido poco eficaz con otros actores relevantes; entorno que obliga a una mayor apertura en la comunicación y constante revisión de los procesos gubernamentales que se han implementado en México.

IV. Bibliografía

- Aguilar, A., Caamal, I. y Portillo, M. (2018). Políticas públicas para los municipios más pobres de México. *Estudios Sociales. Revista de Alimentación Contemporánea y Desarrollo Regional*, 28(51), 1-24.
- Aguilar, L. (2006). *Gobernanza y Gestión Pública*. Fondo de Cultura Económica.
- Araiza, V. (2017). *El ciudadano frente a la información del sector público en México* [tesis de doctorado, Universidad Nacional Autónoma de México]. <http://132.248.9.195/ptd2017/octubre/0766826/Index.html>
- Arellano, D. (2002). Nueva gestión pública: ¿el meteorito que mató al dinosaurio? Lecciones para la reforma administrativa en países como México. *Revista del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) Reforma y Democracia*, (23), 7-40.

- Arellano, D., Lepore, W., Zamudio, E. y Blanco, F. (2015). *Sistemas de Evaluación del Desempeño para organizaciones públicas*. Centro de Investigación y Docencia Económica.
- Cejudo, G. (2011). *La nueva gestión pública*. Centro de Investigación y Docencia Económica
- Dussauge, M. (2016). Introducción. En M. I. Dussauge (comp.), *Gestión para resultados* (pp. 17-63). Grupo editorial Siglo XXI.
- Figueroa, R. y Hernández, R. (2018). Calidad de la democracia y políticas públicas para el fortalecimiento del Estado de derecho. En R. Figueroa y M. González (Coords.), *Desafíos para la calidad para la democracia y las políticas públicas para el fortalecimiento de la gobernabilidad en México* (pp. 33-62). Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Lerma, Juan Pablos Editor.
- Garduño, G. (2017) Seguridad en democracia: hacia la nueva gestión pública. En A. Villarreal, J. Chaires y D. Haro (Coord.), *Derechos Humanos y Seguridad en Democracia* (pp. 15-43). Universidad de Guadalajara.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía INEGI (2020b). Encuesta Nacional de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (ENAI) 2019. Comunicado de prensa núm. 273/20 17 de junio de 2020. <https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2020/ENAI/ENAI2019.pdf>
- Medranda, N. (2017). *Calidad y transparencia en la información y comunicación que se emite a través de las páginas webs de los municipios: comparación de caso Ecuador y España* [tesis de doctorado, Universidad Autónoma de Barcelona]. <https://www.tesisenred.net/bitstream/handle/10803/458654/njmm1de1.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Merino, J. (2018). *Opacidad y corrupción: las huellas de la captura*. Instituto Nacional de Transparencia y Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.
- Merino, J. (2021). *Transparencia y rendición de cuentas en el marco de la nueva gerencia pública en México: una aproximación interinstitucional* [tesis de doctorado, Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Iztapalapa].
- Moreno, S. (2011). *La fiscalización superior en México. Auditorías al desempeño de la función de desarrollo social*. Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados.
- Ochoa, H. y Montes de Oca, Y. (2004). Rendición de cuentas en la gestión pública: reflexiones teóricas. *Revista Venezolana de Gerencia*, 9(27), 455-472.

- Peschard, J. (2016). *Hacia el Sistema Nacional de Transparencia*. Instituto de Investigaciones Jurídicas-Universidad Nacional Autónoma de México.
- Reyes, G. (2017). *La transparencia, el gobierno abierto y sus enemigos. Una visión desde los municipios del Estado de México 2005-2015* [tesis de doctorado, Universidad Autónoma del Estado de México]. <http://ri.uaemex.mx/bitstream/handle/20.500.11799/65455/GABRIEL%20REYES%20JARAMILLO.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Romeu, J. (2018). *El principio de la transparencia en la actividad contractual de la administración pública. Especial referencia a la administración local* [tesis de doctorado, Universidad Complutense de Madrid]. <https://eprints.ucm.es/49535/1/T40375.pdf>
- Sánchez, R. (2018). *La toma de decisiones del Instituto de Transparencia y Rendición de Cuentas de México: un análisis de los perfiles, aprendizajes y resultados, 2003-2015* [tesis de doctorado, Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Iztapalapa]. <http://tesiuami.izt.uam.mx/uam/aspuam/presentatesis.php?recno=22653&docs=UAMI22653.pdf>
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2020). *Manual de programación y presupuesto*. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/548272/Manual_de_Programacion_y_Presupuesto_2020_240420.pdf
- Schedler, A. (2004). ¿Qué es la rendición de cuentas? Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.
- Schröder, P. (2006). *Nueva Gestión Pública: Aportes para el buen gobierno*. Fundación Friedrich Naumann. <https://reial.org/uploads/biblioteca/44dbee76837e79a6c07bb8219d021843.pdf>
- Ugalde, L. (2002). *Rendición de cuentas y democracia. El caso de México*. Instituto Federal Electoral.
- Villalobos, A. (2013). *El Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) en México: una propuesta para los gobiernos locales*. Instituto Nacional de Administración Pública.