

Instituto de Administración Pública del Estado de México

Miembros Fundadores

Carlos Hank González †
Andrés Caso Lombardo
Jorge Laris Casillas
Miguel Ángel Cruz Guerrero
Raúl Martínez Almazán
Ignacio J. Hernández Orihuela
Adalberto Saldaña Harlow
Jorge Guadarrama López
Filiberto Hernández Ordóñez
Roberto Rayón Villegas
Raúl Zárate Machuca
Ignacio Pichardo Pagaza
Arturo Martínez Legorreta
Jaime Almazán Delgado
Guillermo Ortíz Garduño
Gregorio Valner Onjas
Jorge Hernández García
Alberto Mena Flores †
Juan Carlos Padilla Aguilar
Victor Manuel Mulhia Melo
Gerardo Sánchez y Sánchez

Consejo de Honor

Arturo Martínez Legorreta
José Antonio Muñoz Samayoa
Carlos F. Almada López
Roberto Gómez Collado
Guillermo Haro Bélchez
Marco Antonio Morales Gómez
Samuel Espejel Díaz González
Enrique Mendoza Velázquez

Consejo Directivo 2001-2004

Luis García Cárdenas
PRESIDENTE

Santiago G. Velasco Monroy
VICEPRESIDENTE

Luis Enrique Miranda Nava
Enrique Peña Nieto
Carlos Rello Lara
Guillermo Cano Garduño
Rafael López Castañares
Isidro Pastor Medrano
Carlos Antonio Quijada Arias
Ignacio Rubí Salazar
Julio César Olvera García
Alejandro Fierro Sánchez
CONSEJEROS

Héctor Luna de la Vega
TESORERO

Felipe Mancilla Margalli
SECRETARIO EJECUTIVO

Directorio

Luis García Cárdenas
PRESIDENTE

Felipe Mancilla Margalli
SECRETARIO EJECUTIVO

COORDINADORES

Carlos A. Chapa Silva
CAPACITACIÓN Y DESARROLLO
PROFESIONAL

María Inés Téllez Gutiérrez
DIFUSIÓN Y VINCULACIÓN

Valentín Jesús Iturbe Pozadas
EXTENSIÓN

Adriana Elizabeth Bazán Trousselle
INVESTIGACIÓN

Juan Antonio Montes de Oca Álvarez
INFORMÁTICA Y SISTEMAS

César Montoya Garduño
ADMINISTRACIÓN Y FINANZAS

DELEGADOS REGIONALES

Miguel A. Villafuerte y Eudave
TLALNEPANTLA

José Flavio Salazar Rodríguez
VALLE DE CHALCO

Salvador Torres Silva
IXTLAHUACA

Felipe Oceguera Gutiérrez
IXTAPAN DE LA SAL

Sedes**TOLUCA**

Av. Hidalgo Pte. Núm. 503,
Col. La Merced, C.P. 50080.
Tels. (01 722) 214 38 21 y
214 06 89 Fax. (01 722) 214 07 83

**CENTRO DE CAPACITACIÓN Y
PROFESIONALIZACIÓN DEL IAPEM**

Paseo Matlazincas, Núm. 2008,
Barrio La Teresona.
Toluca, Estado de México.
Tel.(01 722) 167 10 03, 167 10 05
y 167 10 06.

**DELEGACIÓN REGIONAL EN
TLALNEPANTLA**

Av. Mario Colín esq. Constitución
de 1917, Col. La Comunidad,
C. P. 54000
Tlalnepantla de Baz, Estado de México.
Tel. (01 55) 55 65 74 11
Fax. (01 55) 53 90 96 84

**DELEGACIÓN REGIONAL EN VALLE
DE CHALCO SOLIDARIDAD**

Av. Popocatepetl s/n, entre Tezozomoc
y Xicoténcatl, C. P. 56611
Valle de Chalco Solidaridad, Estado de
México.
Tel. (01 55) 59 71 17 31

**DELEGACIÓN REGIONAL EN
IXTLAHUACA**

Av. Saitama s/n
Ixtlahuaca, Estado de México.
Tel. (01 712) 283 16 00

**DELEGACIÓN REGIONAL EN
IXTAPAN DE LA SAL**

Centro de Servicios Administrativos
Km. 4.5 Boulevard Turístico Ixtapan
de la Sal-Tonatico, Estado de México.
Tel. (01 721) 141 16 95

Comité Editorial

Ricardo Uvalle Berrones
PRESIDENTE

Carlos Arriaga Jordán
Rodolfo Jiménez Guzmán
Roberto Moreno Espinosa
Julián Salazar Medina

VOCALES

Adriana Elizabeth Bazán Trousselle
SECRETARIA TÉCNICA

Edición

Revista IAPEM
© Instituto de Administración Pública del
Estado de México, A.C.

Director de la Revista
Ricardo Uvalle Berrones

Coordinación de Investigación
Coordinación de Difusión y Vinculación

Av. Hidalgo Pte. Núm. 503,
Col. La Merced, Toluca, México,
C.P. 50080. Tels. (01722) 214 38 21 y
214 06 89, Fax 214 07 83.
correo electrónico:
instituto@iapem.org.mx
Página web:
www.iapem.org.mx

ISSN 1665-2088
Certificado de Licitud de Título
Núm. 6714
Certificado de Licitud de Contenido
Núm. 6995
Certificado de Reserva de Derechos al
uso Exclusivo del Título Núm. 2967-93

Revista IAPEM. Impresa en Toluca,
México, (enero 2004)
Los trabajos que aparecen en esta obra
son responsabilidad de los autores y
no necesariamente expresan el punto
de vista del Instituto de Administración
Pública del Estado de México, A.C.

Diseño Editorial:
D.G. Rosa María García Córdova

Fotografía de portada:
Felix Abel Carballo Ulloa

Editorial

En tiempos de sociedades abiertas y liberales que corresponden a la maduración y consolidación de las instituciones democráticas, la administración pública tiene que desenvolverse no sólo con apego a la constitucionalidad y legalidad que son atributos innegociables del Estado de derecho, sino con mayor responsabilidad ante los reclamos que se originan en la vida asociada, los cuales se caracterizan además, por demandar que sea una institución creativa, eficaz y sensible.

El fortalecimiento de los valores democráticos es una tarea que también concierne a los cuadros administrativos –burocracia profesional- así como a los encargados de las tareas de dirección e implementación que están comprometidos con el espíritu de lo público. El espíritu de lo público implica que la administración pública tiene a su cargo responsabilidades de las cuales depende la adhesión de los ciudadanos con el orden jurídico y político. El espíritu de lo público es una constante que hoy día influye en la concepción y calidad del desempeño institucional, porque es el referente que orienta y puntualiza la responsabilidad que la propia administración pública tiene ante la población civil y los grupos ciudadanos.

En la lógica del espíritu público, la transparencia y la rendición de cuentas tienen particular relevancia, dado que permiten identificar cómo el público ciudadano y la administración pública establecen nuevas formas de comunicación y acercamiento en favor de una vida colectiva informada, respetuosa y productiva. Ello implica que la secrecía y la irresponsabilidad

como legado de la cultura bonapartista y cesarista, se encuentran muy distantes de la gestión democrática de los gobiernos, la cual se inscribe en el ámbito de sociedades que tienen como arquetipo la consolidación de los sistemas y condiciones que se orientan a nutrir la calidad de vida en todos sus aspectos.

Por tanto, los gobiernos democráticos se caracterizan por ser abiertos, receptivos e interactivos, y tienen como premisa central que sus instituciones no sean cotos cerrados de poder, sino la expresión más acabada de interlocución, consulta y corresponsabilidad. En este caso, la administración pública no puede ni debe ser entendida como una caja negra, es decir, como institución cosificada e inaccesible a los ciudadanos.

La administración al servicio del público ciudadano forma parte del ejercicio democrático del poder, y éste adopta como modo de vida, un conjunto de reglas que permiten desde la sociedad civil, identificar los recursos que ejerce, el cumplimiento de las políticas públicas, la calidad de la gestión pública en términos de impacto, así como a los responsables de garantizar para ventaja de la sociedad, tanto el bienestar como la equidad. De este modo, el poder público y la administración pública responden ante el público ciudadano para dar vigencia al espíritu de lo público tomando en consideración los valores de la vida republicana. Se evita así que la noción aparato de Estado se imponga sin legitimidad sobre el valor público y político de la vida democrática.

En consecuencia, la transparencia y la rendición de cuentas son parte del rostro democrático del poder,

y en esa medida, favorecen que la administración pública recupere legitimidad institucional al ser ubicada en la relación de gobernantes y gobernados, no en la acepción clásica de que únicamente proporciona servicios públicos a los administrados.

Aunque la transparencia alude a los tres poderes del Estado, tiene importancia política en la esfera administrativa desde el momento en que es parte de cómo los gobernantes y la administración se relacionan con los ciudadanos y demás organizaciones de la sociedad civil. Lo público de la administración pública, encuentra en la política de transparencia una veta amplia que debe considerar con vigor para no perder la confianza de los ciudadanos. La transparencia como política pública, significa que la administración pública es accesible a los ciudadanos, y a partir de esa relación, es factible valorar que la propia administración es parte activa del gobierno y su desempeño, no un ejercicio infalible y cerrado de racionalidad abstracta.

El acceso de los ciudadanos a la administración pública con base en la transparencia impide el divorcio de la sociedad y el Estado, ya que la información gubernamental es un bien público que es importante regular para evitar que no sea entendida como un monopolio del poder sordo y ciego que corresponde a los regímenes antidemocráticos y a los Estados que se alejan de la sociedad hasta quedar girando en su propio eje, es decir, en su ilegitimidad y decadencia.

Por su parte, la rendición de cuentas (accountability) debe visualizarse como la oportunidad que los

gobernados tienen para controlar democráticamente a los gobernantes, lo cual implica que los ciudadanos tienen el derecho de controlar al gobierno para evitar que se aleje o sobreponga a la sociedad. El imperativo de la rendición de cuentas no es la elaboración periódica de informes gubernamentales y administrativos que se presentan ante diversos foros de la sociedad, sino la responsabilidad institucional que se deriva del cumplimiento de los valores, objetivos y metas de las políticas públicas a cargo de la administración pública.

La responsabilidad es un valor que tiene que acreditarse con acciones específicas y efectivas de gobierno sobre todo en las sociedades democráticas. El poder democrático y responsable no es juez y parte, sino que rinde cuentas tomando en cuenta la división y colaboración de los poderes, con lo cual tiene vigencia la cultura de la imparcialidad que es uno de los atributos más conspicuos de la institucionalidad democrática.

De este modo, el Poder Ejecutivo somete a la potestad del Poder Legislativo entendido como la representación política y moral de la sociedad, la información que se genera con el desempeño de la administración pública. La administración de la sociedad –capacidad para atender y solucionar conflictos de interés y necesidades colectivas-, así como la gestión de los asuntos públicos- modos y estrategias para producir resultados eficaces-, son el núcleo de la rendición de cuentas a cargo de la esfera legislativa, con lo cual es viable que los ciudadanos y las organizaciones de la sociedad conozcan el monto, destino, impacto y distribución

de los recursos públicos, así como el grado de cumplimiento de las metas y propósitos de las políticas públicas, a través de los órganos y responsables encargados de hacerlas realidad tangible.

La rendición de cuentas involucra a las autoridades electas y a los administradores públicos porque son los responsables de que la gestión de los asuntos públicos sea honrada y eficiente. Los recursos de la república entendida como el gobierno de los ciudadanos, no deben utilizarse con fines patrimonialistas, de mecenaje ni con la óptica de las relaciones clientelares. Su rendición oportuna es fundamental para que la confianza en las instituciones administrativas y gubernamentales sea el activo más valioso del ejercicio prudente y responsable del poder.

Para México, la transparencia y la rendición de cuentas son caminos institucionales que se inscriben en las tendencias de la democratización y son a la vez, un medio para que la sociedad y el Estado, así como los ciudadanos y el gobierno, definan nuevas relaciones de convivencia que estimulen el espíritu de lo público y la administración de la vida republicana. El tránsito hacia un gobierno de instituciones es un reto que debe encararse multiplicando las acciones que se orientan para que los ciudadanos sean copartícipes de las decisiones públicas, al tener la oportunidad de controlar con sentido público y democrático a los políticos y los administradores, dado que son los responsables de asegurar la cohesión y confianza de la vida colectiva.

Contenido

Artículos	11
Transparencia y rendición de cuentas. Una propuesta para profundizar su contenido y alcance José R. Castelazo	11
Transparencia y rendición de cuentas en México: La construcción del IFAI Atzimba Baltazar Macías Juan Pablo Guerrero Amparán	27
La construcción de una nueva cultura de rendición de cuentas y fiscalización superior en las entidades federativas de México Jorge Manjarrez Rivera	59
Experiencias de México en auditorías de desempeño Roberto Salcedo Aquino	93
La responsabilización (accountability) y la transparencia en México Jesús Méndez Reyes	137
Transparencia en México. Ruta hacia el ámbito municipal Tonatiuh Guillén López	157
Agenda Glocal	187
Numeralia	223

Reseña de Libro	227
La creación de la Corte Constitucional del Estado de México, como una alternativa para fortalecer el control constitucional local. Reseña elabora por: Enrique Uribe Arzate	227
Criterios para colaborar en la Revista IAPEM	233
Revistas de interés	239

Eleazar Emicente Abrego



Transparencia y
rendición de cuentas.
Una propuesta para
profundizar su contenido y
alcance

José R. Castelazo*

Abstract

To submit accounts means becoming involved with administrative actions, documented and verifiable. It requires specialized interpretation for its legal and administrative results. It's about public accountancy because it audits the entries and the debits. The "Submission of Accounts" is puntual, it refers to the use and/or abuse of the public budget, it establishes irregularities, suggests corrections and applies them, also recommend or demands sanctions.

"Transparency" is a more extensive category, that forces the public power to render accounts, not only in addition to the money, but also about the process of taking decisions (planning, budget, programming); public management (coordination, organization), control (fulfillment of goals) and evaluation (achievement of added social values, socioeconomical and political balance). Thus, the public policy of Transparency includes the Submission of Accounts, as an instrument not as an aim itself.

Key words: Transparency, Submit, Accounts, Politics, Public, Democracy, Evaluation.

*Secretario Ejecutivo del Instituto Nacional de Administración Pública y profesor de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.

Este trabajo analiza la relación existente entre rendición de cuentas y transparencia, sin duda dos conceptos que atañen a la política y la administración pública en la perspectiva del buen gobierno, que se caracteriza por ser honesto, eficaz, eficiente y congruente.

1. La transparencia es la política pública; la rendición de cuentas, instrumento privilegiado

Históricamente, la rendición de cuentas es una práctica que ha dependido de la voluntad del poder desde tiempos antiguos. Esta aseveración encuentra cobijo en la lectura de cuentos como “Las Mil y una Noches”, así como en añejas costumbres indígenas de varias latitudes llegadas a nosotros por la vía de la tradición oral, hoy documentada sobre todo por antropólogos. En forma sistemática, cobra cuerpo entre los griegos, los romanos, el Medioevo, así como en las distintas Repúblicas ubicadas en Italia. También en Inglaterra, cuando se crea el “Cabinet Counsel” en 1625 y después con el surgimiento del Parlamento moderno, la Asamblea Nacional Francesa y el Congreso estadounidense, entre otros antecedentes.

Sin embargo, a menudo se confunde el acto de informar a la sociedad con el hecho de rendirle cuentas. No es lo mismo. Es algo cualitativa y cuantitativamente distinto.

Informar reviste una naturaleza política, aun y cuando tenga un carácter obligatorio. Es un fenómeno comunicacional, su contenido es variable, se ajusta a las circunstancias y las coyunturas. Su objetivo es más inmediato y sus efectos son de corto plazo.

Rendir cuentas significa involucrarse en una acción administrativa, documentada y verificable. Requiere de una interpretación especializada en cuanto a sus resultados legales y administrativos. No hacerlo, es decir, no rendir cuentas, conlleva responsabilidades para el funcionario público y hacerlo implica sujetarse a requisitos de forma y fondo. Se trata de una contabilidad pública, o como se le denomina en los Congresos, de una Contaduría Mayor de Hacienda, porque se audita el ingreso y el egreso. La rendición de cuentas es puntual, se refiere al uso y/o abuso, o no, del presupuesto público, establece irregularidades, sugiere correcciones y aplica, recomienda o exige sanciones.

En cambio la transparencia es más reciente; deviene de dos décadas. Teóricamente surge de la voluntad de varios actores políticos. Por un lado, de aquellos ubicados en el gobierno, me refiero a los responsables de los procesos administrativos, legislativos y judiciales. Por otro, de quienes desde la sociedad demandan enterarse de los asuntos públicos, especialmente los medios de comunicación, los partidos políticos, las corporaciones económicas, financieras, sindicatos, y las organizaciones no gubernamentales. La cristalización de la transparencia se formaliza en una política pública, dentro de la cual la rendición de cuentas puede, o no, ser un instrumento eficaz, todo depende de la construcción de un sistema confiable y creíble en términos institucionales.

La transparencia es una categoría más amplia, que obliga al poder público a rendir cuentas, además de sobre los dineros, acerca del proceso de toma de decisiones (planeación, presupuestación, programación); de gestión pública (coordinación, organización), de control (cumplimiento de metas) y evaluación (logro de valores sociales agregados, equilibrios socioeconómicos y estabilidad política). Así, la política pública de

la transparencia incluye a la rendición de cuentas y, la utiliza como instrumento pero no la convierte en un fin en sí misma.

Quizá por novedosa, la transparencia sea una política pública de moda, en el sentido de fijar un nuevo paradigma al reflejar una suma de voluntades políticas que tratan de limitar al poder establecido el poder de informar, comunicar y dar cuentas acentuando sólo aquello que le convenga.

No obstante, la transparencia es una decisión más compleja y complicada de lo que en primera instancia se puede apreciar. No se trata de una técnica administrativa sino de una resolución de gran calado: toca las raíces culturales de un sistema político ancestralmente acostumbrado a imponer las determinaciones del “establishment”, esto es, del poder económico y político fundidos en y por la condición de dominio del conjunto social, siguiendo la consigna de las clases políticas de Gaetano Mosca: “una minoría organizada siempre dominará una mayoría desorganizada”.

La transparencia es un asunto serio y trascendente. Tan es así, que en la antigua URSS se intentó transparentar (mediante la “Glasnot”) los procedimientos del gobierno, sin medir las consecuencias, sin un plan u hoja de ruta que permitiera el gradualismo, porque una cosa es abrir la economía (por ejemplo, como lo está haciendo China) o abrir la política (como se está planteando en México) y otra muy distinta es abrir la política desde el poder, como lo hizo Gorbachov, sin la participación y responsabilidad social. Esta decisión significó, ni más ni menos, la desintegración de la URSS y del bloque de países dependientes que giraban en la órbita de la influencia soviética.

La importancia de la transparencia como política pública, modifica la concepción de la rendición de cuentas. Ésta se ve obligada a ampliar su campo de acción pues ahora no tan sólo es útil para vigilar y legitimar al poder público, sino para servir a la política de la transparencia que incluye nuevos actores en la arena política.

En una sociedad desorganizada, y por tanto apática y desinteresada, será muy difícil establecer la política de transparencia, toda vez que la iniciativa, la demanda y la exigencia de información suficiente, confiable y verificable, debe provenir del conjunto social. Si por el contrario, el gobierno se inclina por moda, convicción o presiones externas, a encabezar la iniciativa sin el sustento político y sin el interés social suficiente, seguramente tardará más tiempo en inducirla con el riesgo de perderse en el camino.

En otros términos, la transparencia habrá de instalarse paulatinamente como un hecho genuino de cada cultura política. Se trata de ofertar y lograr una mayor certidumbre sobre el futuro de una nación. Ir introduciendo paso a paso la certeza de que es mejor actuar con conocimiento de causa y efecto y no bajo condiciones especulativas. Actuar sobre realidades que aunque dolorosas, puedan superarse. La realidad se conoce cuando las cuentas sobre el pasado y el presente son claras. Sólo así es posible mirar el futuro con un grado de razonable optimismo.

Por eso el instrumento al servicio de la transparencia, la rendición de cuentas, debe transformarse.

2. La rendición de cuentas en la democracia contemporánea

2.1 Como obligación ética-política para las fuerzas representativas de la sociedad: un sistema socio-gubernamental de rendición de cuentas

En este entorno, cabe la pregunta ¿sólo el gobierno debe rendir cuentas? Responder afirmativamente sería insuficiente; hacerlo negativamente, sería riesgoso. Y es que en el mundo actual la pregunta correcta es ¿quiénes deben rendir cuentas a la sociedad? En la línea de argumentación que estamos siguiendo, la respuesta es: todos aquellos actores cuyo accionar afecte al interés general.

Independientemente de las disquisiciones al respecto, el interés general representa el espacio colectivo, es decir, lo público. Así, no sólo el gobierno, entendido en forma integral (Ejecutivo, Legislativo, Judicial, en los distintos órdenes federales o locales) por su propia naturaleza instalado en lo público debe rendir cuentas, sino también deben hacerlo otras entidades que desde el medio de la organización social o desde el ámbito privado, intervienen en el devenir comunitario.

De esta manera, por ejemplo, los medios de comunicación estarían obligados a rendir cuentas sobre su circulación o penetración, patrocinio (publicidad), consejo directivo, ingresos y egresos, con el fin de aumentar la confianza que el público deposita en ellos.

Igualmente, en forma significativa los partidos y agrupaciones políticas –entidades de interés público a través de las cuales se accede al

poder- deben de transparentar sus procesos internos de manejo de recursos públicos y privados en precampañas, campañas, publicidad y propaganda, capacitación política, difusión, preselección y selección de candidaturas, entre otros aspectos que a todos competen, particularmente a los ciudadanos.

Las cámaras empresariales y los sindicatos están obligados no sólo para con su membresía, sino ante la opinión pública a publicitar su acción. Aquellas empresas que manejan servicios públicos como la banca y los servicios financieros; la telefonía, la generación y prestación del servicio eléctrico; la generación, producción, distribución y comercialización del petróleo, el gas, la petroquímica y productos refinados; las concesionarias de aeropuertos y vías terrestres, marítimas, aéreas, ferroviarias; las productoras y comercializadoras de alimentos y medicinas; las concesionarias de la explotación de bosques, selvas, playas y servicios turísticos.

Las organizaciones no gubernamentales (Ong's) que manejan fondos públicos y privados con distintas causas sociales; las federaciones y clubes deportivos, culturales y artísticos de entretenimiento masivo con fines lucrativos. En fin, un universo complejo, difícil de abordar simultáneamente y que demanda un programa muy bien meditado y acordado entre las fuerzas sociales, económicas y políticas para sensibilizar, capacitar y definir un sistema no sólo gubernamental sino sociogubernamental de rendición de cuentas.

2.2 Como obligación legal para el gobierno

En muchos aspectos el derecho es la expresión más nítida de la ética de una sociedad. Desafortunadamente en todos los países del mundo,

sin excepción, el marco normativo tiende a vulnerarse cada día con mayor intensidad, en favor de la desigualdad o si se quiere en favor de la concentración de la riqueza que detentan grupos monopólicos, oligarquías o plutocracias para desplazarse y perpetuarse en el poder económico, político y social.

Evidentemente, las instituciones gubernamentales y sus funcionarios, cumplen con la ley en la inmensa mayoría de los casos, pero también es obvio que la corrupción sigue campeando a veces en forma abrumadora aun y cuando se hayan rendido cuentas en tiempo y forma.

En el caso de México, la rendición de cuentas se establece singularmente para el Ejecutivo y en forma más tenue para los otros poderes desde la propia Constitución Política. De ese ordenamiento se desprende un cuerpo jurídico dentro del cual destacan distintas leyes, reglamentos y políticas de actuación pública tendientes a reforzar la transparencia: La Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, Ley de Obras Públicas y Servicios relacionados con las mismas, la Ley Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental, los mecanismos de evaluación y control que parten desde la Secretaría de la Función Pública y se reproducen en todos los órganos internos de control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, entre otros instrumentos jurídico-administrativos.

Es claro que el sistema político-administrativo en México -y en la mayor parte del mundo-, no está ayuno de normas, sino de una cultura política capaz de establecer a la sociedad como “par” del gobierno y no subordinada a éste, o desde otra visión, un sistema político-administrativo que coloque al Estado como “par” frente a los intereses del mercado y no a su servicio.

En el fondo de la rendición de cuentas radica un problema ético ¿de qué sirven las leyes si se está dispuesto a romperlas? Muchas veces da la impresión de vivir en el caos de la impunidad. La autoridad delata un delito, señala responsables, ofrece pruebas y la justicia no llega.

Al margen de analizar la bondad en la redacción de las leyes, su idoneidad, el espíritu que las anima, los resultados son los que cuentan, y en razón de las cuentas, éstas son, a todas luces, parcas.

Por supuesto que en la democracia contemporánea no hay rendición de cuentas sin cuerpo jurídico que la sostenga, explique, obligue y en su caso sancione la inoperancia. Sin embargo, la sola existencia de las leyes no garantiza su cumplimiento. Quienes deben cumplir las leyes – los funcionarios responsables – necesariamente deben también conocer su contenido y consecuencias. Más aún, habrán de estar convencidos de la bondad democrática de la rendición de cuentas. Esta acción requiere una constante preparación de los cuadros de la administración pública en sus distintos estratos jerárquicos y especializados.

No obstante, como en esta materia, las leyes sólo obligan al gobierno; muchos particulares más que buscar soluciones legales y legítimas a sus iniciativas, se abocan a indagar quiénes pudieran ser sus cómplices entre las filas burocráticas. Por ello, la rendición de cuentas supone una formación cívica de quienes tratan con el gobierno en sus distintos niveles, pero sobre todo, implica que las sanciones sean extensivas a los particulares, porque el acto de corrupción pública se configura y realiza entre dos o más actores, uno de ellos de la estructura del Estado y el otro, o los otros, de la sociedad civil.

En este camino de reflexiones, no habrá oportunidad para el cumplimiento de esta política si su administración carece de mecanismos e instrumentos para garantizarla.

2.3 Como factibilidad administrativa

Al sistema político-administrativo, por lo menos en México, le falta desarrollar plenamente un proceso razonado, razonable, accesible, confiable, socializado y legalizado, concretamente dirigido a rendir cuentas y sobre todo para solicitarlas.

El proceso, por un lado, estaría referido al interior de las instituciones, esto es, a rendir cuentas desde las oficinas públicas hacia la sociedad: aquella información de carácter público a la que pueda acceder con libertad la ciudadanía sin menoscabo de salvaguardar la confidencialidad de datos que merezcan ese tratamiento por parte de la autoridad. Algo muy parecido a lo estipulado en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, pero más acotado para cada dependencia y entidad, lo cual puede traducirse en la reducción de la discrecionalidad de los altos funcionarios para discriminar y/o dictaminar que información es pública y cual es confidencial. En otros términos, la actual legislación carece de parámetros objetivos que permitan conocer y por tanto juzgar los criterios a que se somete cada Comité de Información de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, en los tres órganos del poder, cuando se trate de clasificar la información.

Desde la otra orilla, el proceso estaría construido para que desde fuera del gobierno se pudieran recabar y sopesar las cuentas sin la necesaria intervención de la autoridad: idear y desarrollar medios efectivos, sean

escritos, telefónicos o electrónicos para que la ciudadanía proceda con responsabilidad y libertad a indagar las cuentas públicas. Se trata de develar asuntos como el otorgamiento de permisos, concesiones, adquisición de derechos, obtención de créditos, becas, premios de loterías, y todos aquellos que sólo tangencialmente invocan las leyes o en todo caso lo dejan a la resolución de los reglamentos o las políticas específicas. Tales asuntos no constituyen secretos de Estado y pueden manejarse prudentemente si se establece un proceso de consulta corresponsable entre sociedad y gobierno.

Además, el ejercicio de la autoridad cuando interviene ante entidades privadas de servicio público, resulta en extremo compulsivo y tardío. Al hacerlo, puede interpretarse como una decisión motivada por asuntos de índole político, desde los sustentados legítimamente hasta los que son represalias o venganzas personales, configurándose las condiciones para explotar un escándalo mediático cuando ya no hay mucho que hacer. Es importante recordar a los grandes evasores fiscales, a los delincuentes de “cuello blanco”; quienes defraudan al país haciendo uso indebido del financiamiento público electoral; a quienes manejan ventajosamente espacios públicos para intereses privados, sean físicos o electrónicos.

Precisa llamar la atención sobre la cantidad de vacíos, hoyos o lagunas que en materia administrativa existen para posibilitar la cultura de la rendición de cuentas. A la vista de estas deficiencias, urge renovar la evaluación del actuar gubernamental.

3. La evaluación de la rendición de cuentas

3.1. Institucionaliza una cultura de la responsabilidad

En México, política y administrativamente están estructurados dos órganos con la vocación de vigilar el gasto y la utilización de recursos públicos en el ámbito federal: el primero de ellos se ubica en la Cámara de Diputados y atañe a los tres poderes, la Auditoría Superior de la Federación; el segundo, forma parte del gabinete del Ejecutivo Federal, la Secretaría de la Función Pública, antes Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

Ambos órganos privilegian el instrumento de la auditoría administrativa y financiera para desarrollar sus tareas. Los dos están legalmente establecidos y cumplen con un programa anual para desahogarlo, cuentan con equipos especialmente capacitados para el desempeño de sus funciones. En el caso de la Secretaría de la Función Pública, se opera y dirige una red de órganos de control interno en las dependencias y entidades.

Desafortunadamente poco se conoce de la eficacia de dichas estructuras en cuanto a la prevención de la corrupción y las sanciones administrativas que aplica, o penales que inicia. En lo general no se conocen los resultados, pues resaltan sólo los casos de gran envergadura; por tanto, lo cotidiano en el devenir de cada institución pasa desapercibido para la opinión pública. Dado el desconocimiento de su labor, muchas de las críticas que reciben estos órganos de control son infundadas. La sugerencia para ellos es que transparenten su accionar y publiciten sistemáticamente sus programas, metas, objetivos y logros, para que se comprenda su actividad y sean capaces de generar más confianza que temor.

En términos generales, el esquema se repite en cada Estado de la República (Contaduría Mayor de Hacienda del Congreso Local y contralorías en el Ejecutivo).

Tanto en la Federación como en los estados, el problema radica en confundir la función del control y vigilancia con la del castigo (recordando a Foucault, en “Vigilar y Castigar”). De hecho, la función del control empieza en la planeación (el mejor control es un buen plan) y la función de vigilar como acto de observación y documentación, se debe distribuir en todo el aparato administrativo mediante la sensibilización y capacitación sobre la responsabilidad de cada funcionario. Concebida así la materia, sería posible despojar del carácter inquisidor a estos órganos para transformarlos en mecanismos de coadyuvancia para que cada quien sea responsable de sus actos, esto es, generar una cultura de la responsabilidad.

3.2 Como práctica social: imprescindible para la gobernabilidad

Quizá la evaluación social sea la más punzante en el sentir gubernamental. Hay que estar en los zapatos del gobierno, tener la responsabilidad de gobernar para poder valorar la importancia y trascendencia de la evaluación social, imprescindible siempre y por principio también atendible: consultar, escuchar y actuar en consecuencia, es la tarea primordial de todo gobierno.

Hay métodos indagatorios que el propio gobierno puede y debe instrumentar (encuestas, sondeos, elaboración de perfiles) para conocer y dilucidar la realidad. La dificultad mayor de esta práctica consiste en que existe la posibilidad de corromper la naturaleza de la consulta, esto es, cuando se piensa que el gobernante debe ser más popular que eficaz. Así,

averiguar sobre la popularidad de un personaje se convierte en el objetivo fundamental, y con ello se pierde la visión de Estado.

Al margen de lo que el Estado sea capaz de estructurar para evaluar sus tareas, existen los que algunos consideran incómodos, molestos o hasta temibles medios de comunicación social que no se tocan el corazón para hacer señalamientos sobre irregularidades, desviaciones o delitos en que a veces incurra la función pública. Hay quienes deploran la tarea de los medios; sin embargo, estos representan a la libertad de expresión, una de las perlas de la democracia moderna. Es más, la transparencia y la rendición de cuentas, descansan en la libertad de expresión.

Las comisiones de derechos humanos internacionales, nacionales, estatales y municipales, han venido a representar un importante dique a la impunidad de las autoridades por omisión o comisión de abusos o delitos contra las personas. Si no fuera por ellas, la parte del desarrollo democrático que cubre los derechos individuales y sociales estaría aun en manos de los designios del Estado. Una manera objetiva de medir al gobierno o bien de que el gobierno se mida a sí mismo, es el respeto a los derechos humanos.

Las organizaciones no gubernamentales han innovado los procesos políticos. Prácticamente abanderan toda causa social, en especial la de los marginados (indígenas, mujeres, niños, discapacitados, o minorías por preferencia sexual). Igualmente, encabezan movimientos económicos, de equidad comercial, financiera, de sustentabilidad, ideológicos, que constantemente cuestionan las acciones de los distintos gobiernos. Por su propia definición “no gubernamental”, tienden a deslegitimar, a no aplaudir o guardar silencio cuando los gobiernos no resultan efectivos. Las ONG’s, como los partidos y medios masivos, se han vuelto imprescindibles para la gobernabilidad.

3.3. Evaluación política: elecciones, momento cumbre en la vida del gobierno

La evaluación más contundente del quehacer gubernamental son las elecciones.

Como señala la experiencia mundial y nacional, tener un sistema electoral confiable representa un esfuerzo permanente de atención en estado de alerta, pues en cualquier momento se pueden descomponer las cosas, como sucedió en las últimas elecciones presidenciales estadounidenses resueltas por la Corte Suprema y no por los votos.

En México, el Instituto Federal Electoral representa la cristalización de una política pública lograda con base en aproximaciones que han tomado más de 20 años de “gradualismo”. Aun así, la materia electoral ha encontrado nuevos retos a superar como la normatividad de las precampañas, el origen del financiamiento privado, la utilización del financiamiento público y la intensidad en el uso de los medios.

En cuanto a la conformación, dirección y permanencia de los partidos políticos, el asunto de rendición de cuentas deja mucho que desear, no tan sólo en el manejo de los recursos monetarios, sino en la toma de decisiones, la legitimidad de sus consejos directivos y la transparencia en la nominación de los candidatos. No es ocioso insistir en una mayor fiscalización para lo cual es necesario modificar el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, con el fin de otorgar al IFE mayores facultades de vigilancia y control.

Las elecciones, para ser efectivas, además de un sistema electoral, partidos y candidatos confiables, exigen la participación del electorado,

la responsabilidad del mismo para acudir a las urnas a ratificar o rectificar al gobierno en un escenario de alternancia y democracia abierta. Una descalificación del gobierno es la derrota objetiva resultante del conteo de los sufragios, pero otra puede ser el abstencionismo. Al sumar la ausencia en las urnas y la reprobación de quienes acuden a votar, el fracaso es mayúsculo.

Por eso, el poder siempre trata de orientar las elecciones a través de la manipulación de la opinión pública. Y es por eso también, que la sociedad civil organizada vive en continua desconfianza y genera recelos, escepticismo, apatía, desperdiciando en forma creciente el momento cumbre de evaluar al gobierno.

Conclusión

La transparencia y la rendición de cuentas ofrecen a los administradores públicos la oportunidad de continuar remando porque la costa todavía está lejos de nuestras aspiraciones y posibilidades y por ende, de nuestra realidad política-administrativa.

En el momento histórico por el que atraviesa el mundo, quizá no haya posibilidad más oportuna para abordar integralmente, para juntar, relacionar y vincular a la política -la acción social por excelencia- con las Administraciones Públicas. Una vez más se demuestra este matrimonio indisoluble tal y como se puede apreciar cuando se asocia la transparencia como política pública, con la rendición de cuentas como uno de sus instrumentos más preciados.



Transparencia y rendición de cuentas en México: La construcción del IFAI¹

Atzimba Baltazar Macías*
Juan Pablo Guerrero Amparán**

Instituto Federal de Acceso a la
Información Pública
30 junio del 2003

¹Las opiniones expresadas en el texto son de los autores y no necesariamente reflejan la postura institucional del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.

*Atzimba Baltazar Macías es Jefe del Departamento de Proyectos de la oficina del Comisionado Juan Pablo Guerrero Amparán en el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.

**Juan Pablo Guerrero Amparán es Comisionado del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.

Abstract

The Federal Institute of Access to the Information, is a decentralized organism governed by the Transparent Federal Law and in an auxiliary form, by the Paraestatales Federal Law Organizations. It has an operational autonomy, which allows him to freely decide its own rules of organization and operation; it counts with a budgetary autonomy, which allows them to define its financial needs, offering enough flexibility for the internal allocation and the execution of its' resources, under the normative control of the Federal Public Administration. It must solve on the refusal to the information requests, and their resolutions will be definitive for dependencies and organizations. In the matter of their resolutions, the IFAI is not subordinated to any administrative authority. It must also protect the personal data, define the rules to make public the information, define the general criteria for the classification of the governmental information, watch the dependencies and organizations in the fulfillment of its transparent obligations, orient the individuals so that they can make the request of the information needed, and lend technical consult and qualification to the public servants.

Key words: Law, Federal, Information, Institute, Organization, IFAI.

Preámbulo

La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG) en vigor desde el 12 de junio del 2002, es una pieza clave de la construcción de un gobierno plenamente democrático en el cual los gobernantes deben rendir cuentas y los gobernados pueden saber qué hace el gobierno, con qué fines y cuánto cuestan a la sociedad sus actos y omisiones. La ley hace efectivos dos derechos consagrados en la Constitución Política. En primer lugar, regula una de las vertientes del derecho a la información establecido en el artículo 6 de la Constitución desde 1977². Este es un derecho que, a pesar de contemplarse en el marco constitucional desde hace más de veinticinco años, no se había hecho efectivo por falta de reglas claras. La ley también regula el derecho de petición en lo que se refiere a la solicitud de información de la ciudadanía a los poderes públicos³. Por último, aunque la ley garantiza el acceso a la información en poder de las instituciones del Estado, al mismo tiempo, contribuye a la protección de una libertad esencial: el derecho a la privacidad e intimidad del individuo.

Por estas razones, la reglamentación del derecho a la información pública del gobierno y el impulso a la transparencia tienen fundamental importancia, y pueden convertirse en una de las políticas de Estado que caracterice a nuestro tiempo para que se definan como uno de los mejores legados de la alternancia política en el Ejecutivo Federal.

²El Artículo sexto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala que el derecho a la información será garantizado por el Estado. Esta modificación se hizo mediante reforma constitucional enviada por el ejecutivo federal a la Cámara de Diputados el 4 de octubre de 1977.

³Dice el Artículo octavo: “Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que ésta se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa; pero en materia política sólo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la República. A toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario.”

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

La ley tiene como objetivo principal regular el acceso de los particulares a la información que poseen o generan todos los órganos del Estado, es decir, los tres poderes (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), los órganos constitucionales autónomos⁴, los órganos con autonomía legal como la UNAM o cualquier otra entidad federal (Artículo 1 de la LFTAIPG). Aún cuando la LFTAIPG no regula el acceso a la información de los estados y municipios⁵, sí tiene un carácter federalista, pues obliga a dichos órganos a publicar toda la información relativa a los montos y personas a quienes entreguen, por cualquier motivo, recursos públicos (Art. 3 y 12) por lo que también tiene un considerable impacto para la transparencia de los recursos de origen federal ejercidos por los gobiernos estatales y municipales.

El eje que guía el espíritu de esta ley es el principio de publicidad que establece que toda la información gubernamental en poder de estos organismos es pública y que los ciudadanos tendrán acceso a ella en los términos de la ley (Art. 2). Este principio de publicidad de la información tiene como sustento un fundamento democrático: cualquier persona puede solicitar la información en posesión de las instancias de gobierno y su petición no requiere justificación. Es decir, no es necesario acreditar interés jurídico alguno en la solicitud de la información para obtener

⁴La Comisión Nacional de Derechos Humanos, el Instituto Federal Electoral y el Banco de México. Ver el artículo 1 de la LFTAIPG.

⁵Los congresos locales tendrán que aprobar sus propias leyes que regulen el acceso a la información. Hasta el momento, diez estados cuentan ya con leyes aprobadas por sus congresos: Aguascalientes, Colima, Durango, Distrito Federal, Jalisco, Michoacán, Nuevo León, Querétaro, San Luis Potosí y Sinaloa. En casi todos los demás estados, los congresos se encuentran discutiendo las iniciativas de sus leyes de acceso a la información (www.limac.org.mx).

respuesta. Toda la información gubernamental también es pública, debido a que se genera con los recursos que la sociedad transfiere al gobierno. Pero a cambio de sus contribuciones, la sociedad mexicana espera bienes y servicios que respondan a sus necesidades. Si bien la publicidad de la información es la regla, los documentos pueden ser clasificados como reservados por excepción con el fin de preservar las capacidades del gobierno de garantizar el bienestar de la sociedad. De otra forma, y a manera de ejemplo, las tareas relacionadas con la seguridad pública o la procuración de justicia no podrían llevarse a cabo satisfactoriamente. Es por ello, que la LFTAIPG contempla la restricción de este derecho cuando la difusión de cierta información pueda causar un daño a cualquiera de los valores enumerados en la misma (por ejemplo, comprometer la seguridad nacional, menoscabar las negociaciones internacionales, dañar la estabilidad financiera, poner en riesgo la seguridad de las personas u obstruir el cumplimiento de las leyes y la persecución de los delitos).

Asimismo, la ley reconoce la existencia de la información confidencial, la cual se refiere a los datos personales y la información que los particulares entreguen con ese carácter a la administración. (Art. 13-19). La ley asegura la protección de los datos personales, ya que la publicidad de la información debe respetar el derecho de privacidad e intimidad que corresponde a los datos personales de cualquier individuo; esto es parte de ese ámbito infranqueable de la libertad personal y el derecho a la privacidad (Art. 20-26).

Existen dos valores adicionales que son clave: la información pública no puede lesionar los derechos humanos a la privacidad y la intimidad. Los datos personales en posesión del gobierno no le pertenecen al público: son propiedad de la persona a la que se refieren, y es una obligación de los sujetos obligados protegerlos. La persona debe tener garantizado el

derecho de acceso y a la corrección de los datos que sobre ella tienen los sujetos obligados, en la combinación del derecho de acceso a la información y el derecho a la privacidad.

Otro aspecto importante es que la LFTAIPG, a diferencia de leyes sobre la materia en otros países, establece claras obligaciones de transparencia a las dependencias y entidades con el objeto de cambiar la relación entre el gobierno y la sociedad, contribuyendo así a la rendición de cuentas de los servidores públicos. Estas obligaciones se refieren a cuestiones básicas del funcionamiento de las instituciones públicas como sus presupuestos; los sueldos y prestaciones de los servidores públicos; las concesiones, permisos y contrataciones a cargo del sector público; los trámites, requisitos y formatos en materia fiscal, los programas de subsidio, las auditorías y los mecanismos de participación ciudadana. La ley establece que esa información deberá estar permanentemente a disposición de público en la página de internet de los organismos públicos (Art. 7), lo cual abre significativamente el gobierno de cara a la sociedad, y proporciona información sin que medie solicitud sobre los temas de primera importancia, particularmente en el ámbito para el ejercicio de los recursos públicos.

Para garantizar el acceso a la información, la ley establece un procedimiento sencillo y rápido para que las personas puedan obtener la información pública. Esta información se encuentra físicamente en las dependencias y entidades, por lo que la LFTAIPG prevé que el solicitante se dirija allí para pedir la información deseada. Todos los órganos gubernamentales han creado una ventanilla única receptora de las solicitudes denominada Unidad de Enlace y tienen un comité interno que decidirá sobre el carácter de la información solicitada: pública, temporalmente reservada o confidencial (Art. 28-30).

Respecto al procedimiento de acceso, se establece que las dependencias y entidades tienen hasta 30 días hábiles para resolver la entrega de información (Art. 44)⁶. Si la información es negada por algún organismo que forme parte del Poder Ejecutivo, incluyendo desde luego a la Administración Pública Federal, el solicitante podrá acudir en segunda instancia al Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, el cual decidirá sobre la publicidad de la información gubernamental (Art. 49-58).

A este respecto vale la pena mencionar que la ley establece que la información que poseen las instituciones públicas es gratuita y sólo se podrán cobrar los materiales de reproducción y envío. Finalmente, para asegurar su cumplimiento por parte de los funcionarios federales, la LFTAIPG establece las causas de responsabilidad administrativa y las sanciones por incumplimiento de conformidad con la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (Art. 63). Por ejemplo, sustraer, destruir, ocultar, alterar o denegar información pública son causas de sanción a los funcionarios involucrados, que pueden ir hasta su destitución e inhabilitación, independientemente de la responsabilidad penal en la que pudieran incurrir. No proporcionar la información que el IFAI solicite es considerado como grave para efectos de la sanción administrativa.

La LFTAIPG establece los principios generales del acceso a la información gubernamental y el acceso y protección de los datos personales en

⁶Una vez presentada la solicitud de acceso a información, la dependencia o entidad tiene 10 días hábiles para solicitar precisiones si se considerara necesario (Art. 40); tiene hasta 20 días hábiles como máximo para notificar sobre la disponibilidad de la información, y 10 días hábiles adicionales para proporcionarla o negarla, según decida el Comité de información correspondiente (Art. 44 y 45). Si falla en la notificación sobre disponibilidad de información, la dependencia o entidad quedará obligada a dar el acceso (Art. 53).

posesión de los poderes públicos. Cada Poder de la Unión u organismo con autonomía legal está obligado a reglamentar el acceso a la información pública. En el caso del ejecutivo, el reglamento de la ley fue publicado el 11 de junio del 2003.

¿Cuáles son los principales objetivos que guiaron la elaboración del reglamento? Un primer objetivo consistió en facilitar al máximo el acceso a la información pública. El reglamento planteó las vías de comunicación entre el gobierno y la sociedad y elimina en la medida de lo posible, cualquier obstáculo que dificulte la comunicación referida. El reglamento retomó el objetivo de la transparencia gubernamental, por lo que detalla con precisión las obligaciones de transparencia de entidades y dependencias. La naturaleza y el volumen de información que los sujetos obligados deberán poner a la disposición del público, impactará los niveles de transparencia en nuestro país. Esto beneficiará a la sociedad, pero también facilitará significativamente el trabajo del propio gobierno: cotos de poder por el control de información tenderán a borrarse entre las burocracias, lo cual incrementará la eficiencia. Finalmente, el reglamento procura facilitar al máximo el acceso y corrección de los datos personales, al clarificar reglas que permitan a cualquier persona conocer y corregir sus datos.

¿A quién obliga este ordenamiento jurídico? El reglamento corresponde al Ejecutivo Federal, y los sujetos obligados son cerca de doscientas cincuenta dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, la Procuraduría General de la República y cualquier órgano federal, con independencia de sus funciones o el origen de sus recursos.

2. Introducción al Instituto Federal de Acceso a la Información Pública

Aunque se dirige a todos los órganos públicos del poder federal, la LFTAIPG regula con mayor detalle el acceso a la información al Ejecutivo Federal, integrado por más de 250 dependencias y entidades. Para ello, establece en su artículo 33 que el IFAI es un órgano de la Administración Pública Federal encargado de promover y difundir el ejercicio del derecho de acceso a la información; resolver sobre la negativa a las solicitudes de acceso a la información y proteger los datos personales en poder de las dependencias y entidades. En otras palabras, el IFAI es la institución encargada de vigilar el cumplimiento de la ley en lo que respecta al Poder Ejecutivo Federal.⁷

La Ley crea al IFAI como un organismo descentralizado regido por la Ley Federal Transparencia y en forma supletoria, por la Ley Federal de Entidades Paraestatales. Tiene control presupuestario indirecto y no está sectorizado, lo cual implica que no tiene relación de subordinación con ninguna Secretaría de Estado. Tiene autonomía operativa, lo cual le permite decidir libremente sobre sus reglas de organización y funcionamiento internas; cuenta con autonomía presupuestaria, que le facilita definir sus necesidades financieras y le brinda la flexibilidad suficiente para la asignación interna y la ejecución de sus recursos, bajo el control normativo de la Administración Pública Federal. Y tiene autonomía de decisión, que garantiza la independencia en sus resoluciones y decisiones.

⁷La ley establece que los demás poderes (Legislativo y Judicial), los órganos constitucionales autónomos (IFE, CNDH y Banco de México) y cualquier otro organismo con autonomía, como la UNAM, establecerán sus propios mecanismos de acceso a la información, incluyendo a los órganos responsables de vigilar el cumplimiento de la Ley en sus respectivas esferas.

El Instituto es la autoridad en materia de acceso a la información en el ámbito de la Administración Pública Federal. Debe resolver sobre la negativa a las solicitudes de información y sus resoluciones serán definitivas para dependencias y entidades. En materia de sus resoluciones, el IFAI no está subordinado a ninguna autoridad administrativa. También debe proteger los datos personales; definir los lineamientos para hacer pública la información; definir los criterios generales para la clasificación de la información gubernamental; vigilar a las dependencias y entidades en el cumplimiento de sus obligaciones de transparencia; orientar a los particulares para que realicen la solicitud de la información; y prestar asesoría técnica y capacitación a los servidores públicos.

De acuerdo con la ley, el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI) tiene cuatro tareas principales:

- 1) Proteger los datos personales en posesión de las dependencias y entidades federales, es decir, contribuir a la protección del derecho a la privacidad y la intimidad;
- 2) Vigilar los avances en la transparencia del Gobierno Federal, es decir, ser contrapeso en contra de la opacidad en el gobierno;
- 3) Resolver las negativas de acceso a la información pública, es decir, garantizar el acceso a la información pública gubernamental y así contribuir a preservar el derecho de petición de la información pública;
- 4) Promover y difundir los beneficios del derecho al acceso a la información pública y la transparencia, es decir, contribuir al fortalecimiento de la cultura de la transparencia y la rendición de cuentas de las autoridades. (Art. 33, 37 y 38).

Para que cumpla con sus tareas, la LFTAIPG dota al Instituto con autonomía y la construye a través de los siguientes instrumentos:

El primero tiene que ver con el origen de sus integrantes y su inamovilidad durante el periodo del mandato: los cinco comisionados que integran la instancia de resolución y decisión del Instituto y el Pleno del IFAI, son designados por el Ejecutivo Federal (presumiblemente en consideración de su independencia intelectual y experiencia profesional) y deben pasar por un proceso de revisión en el Senado de la República (o la Comisión Permanente en los recesos legislativos), que puede objetarlos; superado el pronunciamiento de los legisladores, los comisionados no pueden ser removidos durante su periodo de siete años no renovables⁸ (salvo por causas graves imputables a faltas que ellos mismos cometan, Art. 34 y 35).

El segundo elemento se relaciona con la autonomía deliberadamente otorgada al Instituto, el cual goza legalmente de autonomía presupuestaria, operativa y decisional (Art. 33). A este respecto, es importante destacar algunos ejemplos: a diferencia de cualquier órgano de la Administración Pública Federal, el IFAI elabora su presupuesto y lo envía a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para que lo integre a la propuesta del proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación que se envía a la Cámara de Diputados para su discusión y aprobación. La autonomía operativa se refiere a la atribución que tiene el IFAI para elaborar libremente su reglamento interior y demás normas de operación; definir su estructura orgánica y ocupacional y designar libremente a los funcionarios a su cargo (Art. 37). En lo que se refiere a la toma de decisiones y las resoluciones, a diferencia de cualquier otro órgano de la Administración Pública Federal, el presidente del IFAI es electo por los propios comisionados, en un esquema de gobierno colegiado y con una presidencia rotativa (Art. 36).

⁸En los primeros nombramientos, dos comisionados tienen el cargo por siete años (Alonso Gómez Robledo y Juan Pablo Guerrero) y los tres restantes por cuatro años con la posibilidad excepcional de ser ratificados para un nuevo mandato de siete años (Horacio Aguilar Álvarez, José Octavio López, María Marván Laborde).

El tercer elemento de su autonomía se refiere al mecanismo de rendición de cuentas del IFAI, que es también particular en el marco de la Administración Pública Federal. El IFAI no responde ante el ejecutivo por cuestiones sustantivas, es decir, que para efectos de las resoluciones que adopta, no está sectorizado ni subordinado a ninguna instancia administrativa. No obstante, debe rendir cuentas al Congreso de la Unión a través de un informe público anual sobre el estado del acceso a la información, al aportar los datos que generen las aproximadamente 250 dependencias y entidades federales (Art.39). Como cualquier órgano que ejerce recursos públicos federales, será objeto de fiscalización por parte de la Auditoría Superior de la Federación. No obstante, al ser miembro de la Administración Pública Federal, el IFAI debe registrar sus operaciones de gasto ante la SHCP y es sujeto de auditoría interna por parte de la Secretaría de la Función Pública para cuestiones relacionadas estrictamente con la administración y el gasto. Es decir, la Secretaría de la Función Pública no puede hacer observaciones a sus actividades sustantivas (Art. 33).

En cuarto lugar, la autonomía se basa en el principio de la autoridad administrativa a través del cual el IFAI funciona como un tribunal administrativo que no está subordinado a autoridad alguna y que adopta sus decisiones con plena independencia, además de contar con los recursos humanos y materiales necesarios para el desempeño de sus funciones (Art. 34). Esta autonomía se refuerza con dos atribuciones de vital importancia: primero, el Instituto tendrá acceso, en todo momento, a la información reservada o confidencial del Ejecutivo Federal para determinar su debida clasificación, desclasificación o la procedencia de otorgar su acceso (Art.17). Segundo, las resoluciones del Instituto serán definitivas para las dependencias y entidades, aunque los particulares podrán impugnarlas ante el Poder Judicial de la Federación (Art.59).

Esta autonomía es indispensable, para las tareas de protección del derecho de acceso a la información (vigilar las acciones del gobierno federal en materia de transparencia) y la resolución de los recursos de los ciudadanos a los que se les haya negado la información requieren de equilibrio, objetividad y autosuficiencia del Instituto.

La autonomía del IFAI es importante también, porque éste tiene atribuciones adicionales que son esenciales para la transparencia: definir los lineamientos para hacer pública la información; determinar el catálogo de conceptos y el marco para la clasificación de la información gubernamental; orientar a los particulares acerca de las solicitudes de información. También tiene la obligación de capacitar a los funcionarios públicos y socializar los beneficios del derecho al acceso a la información.

Además, la LFTAIPG le da al Instituto un mandato claro sobre su interpretación: el principio de la publicidad de la información. Es decir, en caso de duda, las resoluciones del Instituto deberán favorecer el principio de publicidad.

El ciudadano podrá acudir al Instituto cuando una dependencia o entidad no le entregue la información solicitada o cuando considere que la información es incompleta o no corresponda a lo solicitado. El IFAI tendrá que resolver en cincuenta días hábiles. Si el Pleno del Instituto decide que la información es pública, la dependencia o entidad tendrá que dar la información al solicitante. Si la niega, como se menciona, el ciudadano podrá acudir a los Tribunales del Poder Judicial.

Por estas razones, el éxito del IFAI depende de su real independencia y autonomía, así como de la confianza que logre ante la sociedad por la imparcialidad que acredite en sus acciones y resoluciones. Por ello, es esencial, por una parte, preservar su verdadera autonomía y, por la otra, asegurar que sus acciones sean apegadas estrictamente a los términos y mandatos de la ley (el principio de publicidad y la protección de los datos personales) desde una posición objetiva, profesional e independiente. En términos de ley, el IFAI está llamado a ser garante del derecho de acceso a la información gubernamental. Con ello enriquecerá la vida democrática, al acercar la información a todas las personas usuarias de este servicio y hacerlas partícipes y corresponsables en el ejercicio de las tareas de gobierno.

3. Organización del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública

En el artículo quinto transitorio de la LFTAIPG se establecía que la designación de los cinco primeros comisionados se realizaría a más tardar tres meses después de la entrada en vigor de la Ley. Y se establecía que, para el primer periodo de ejercicio, tres comisionados concluirían su encargo en cuatro años, y podrían ser ratificados para un nuevo periodo de siete años.

En cumplimiento de estas disposiciones, el 12 de septiembre de 2002, el Ejecutivo anunció el nombramiento de los cinco comisionados que integrarían el Pleno del IFAI. Ese día los nombramientos fueron enviados al Senado para su aprobación. Los comisionados que estaban en la propuesta original del Ejecutivo eran Horacio Aguilar Álvarez de Alba,

Alonso Gómez Robledo Verduzco, Juan Pablo Guerrero Amparán, José Octavio López Presa y Guillermo Velasco Arzac.⁹

La votación en el Senado para ratificar a los comisionados se llevó a cabo el 10 de octubre de 2002. Los dictámenes que se emitieron no aprobaron a Guillermo Velasco Arzac, porque ante los ojos de los senadores, no cumplía cabalmente con los requisitos señalados por la ley (había desempeñado un cargo público hasta el momento de su nombramiento). En sustitución de Guillermo Velasco Arzac, el 10 de octubre de 2002, el

⁹Horacio Aguilar Álvarez de Alba es abogado por la Escuela Libre de Derecho, donde ha sido desde hace 17 años profesor de derecho constitucional. También ha ejercido la enseñanza de diversas asignaturas jurídicas en la Facultad de Derecho de la UNAM, en la Universidad Anáhuac, en la Universidad Panamericana, en la Universidad Iberoamericana, entre otras. Antes de ser comisionado, su actividad profesional se había desarrollado en la práctica privada de la abogacía y fue notario público en el Estado de México.

Alonso Gómez Robledo Verduzco es abogado por la UNAM de la que fue profesor investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas. También, ha sido profesor en el ITAM, Universidad Panamericana, Universidad Iberoamericana y del Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos en diferentes períodos. Como parte de su experiencia profesional fue asesor de las Secretarías de Gobernación y Relaciones Exteriores.

Juan Pablo Guerrero Amparán es licenciado en Relaciones Internacionales por la Universidad Iberoamericana, maestro en Política y Economía Internacional por la Universidad Johns Hopkins y maestro en Políticas Públicas por el Instituto de Estudios Políticos de París, donde también realizó estudios de doctorado. En 1994 ingresó por concurso como profesor investigador de la División de Administración Pública del Centro de Investigación y Docencia Económicas, donde se dedicó ocho años a la investigación, enseñanza universitaria y capacitación profesional sobre aspectos relacionados con la administración pública federal, la acción gubernamental y el presupuesto público. En forma especial ha abordado el estudio de la transparencia presupuestaria, la rendición de cuentas y la lucha contra la corrupción.

José Octavio López Presa es actuario por la Universidad Anáhuac y maestro en Ciencias por el Instituto Tecnológico de Massachussets. Antes de su nombramiento como comisionado fue Director Ejecutivo de Transparencia Internacional, capítulo México y socio fundador de la consultoría LR&B. De 1995 a 1999 se desempeñó como Subsecretario de Atención Ciudadana en la SECODAM y de agosto de 1993 a Julio de 1994 fue el Director de PROCAMPO.

Guillermo Velasco Arzac fue Director General de Servicios a la Comunidad y Participación Ciudadana de la Secretaría de Seguridad Pública. Fue integrante de la terna para la presidencia de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Cofundador de varias instituciones educativas, presidente de México Unido contra la delincuencia, de la Asociación Nacional de Comunicadores Independientes.

Ejecutivo sometió a consideración del Senado el nombramiento de María Marván Laborde como comisionada del IFAI¹⁰.

Los tiempos en los nombramientos de los comisionados presentaron algunos problemas para la construcción del IFAI. El primer problema que los comisionados tuvieron que enfrentar fue la elaboración del presupuesto del Instituto. Dado que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, debía enviar a la Cámara de Diputados el proyecto de presupuesto, el IFAI debía, en tan sólo dos semanas, elaborar su proyecto de presupuesto. Esto obligaba a los comisionados a tener una idea general de la estructura orgánica y ocupacional del IFAI, así como un esbozo de su reglamento interior.

Como se mencionó, la ley previó la existencia de un gobierno colegiado para el IFAI, con un presidente rotativo nombrado por los comisionados. Este diseño alude a un esquema de primus inter pares para el comisionado presidente, como coordinador de sus pares para el bien del grupo, pero sin autoridad sobre ellos en lo individual o sobre el conjunto¹¹. Con esta premisa, los comisionados evaluaron la manera en que el Instituto debía organizarse. Se debe señalar que el objetivo de un gobierno colegiado es tomar decisiones y emitir resoluciones:

¹⁰María Marván Laborde es doctora y maestra en Sociología por la New School for Social Research, y Licenciada en Sociología por la UNAM. Desde 1994 fue profesora investigadora del Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad de Guadalajara, donde también tuvo el cargo de Secretaria Académica de la División de Estado y Sociedad. De 1994 a 1997 se desempeñó como Coordinadora de la Maestría en Ciencias Sociales en la misma institución. Se ha desempeñado también como Consejera del Consejo Local del IFE en Jalisco y del Consejo de Transparencia de la SEMARNAT en la Delegación del Estado de Jalisco. Ha sido editorialista de Milenio Diario y del Periódico Siglo 21.

¹¹En enero del 2003, los comisionados del Pleno eligieron por unanimidad a la única mujer, María Marván Laborde, como la primera comisionada presidente.

- Informadas y documentadas;
- Integrales y complementarias, es decir que agreguen positivamente los conocimientos y criterios de sus integrantes;
- Equilibradas y objetivas, al integrar varios criterios y despersonalizar la decisión definitiva a través de la participación de varios actores.

En términos generales, existen dos modelos de gobierno colegiado encargados de resolver las controversias. En un extremo, un modelo favorece que los miembros del órgano de gobierno se involucren en el estudio y presentación a la instancia de decisión (en este caso, el Pleno) de una propuesta de resolución. En el otro extremo, el modelo deja el estudio en manos de los servicios de expertos adscritos al órgano de gobierno, y reserva la deliberación final para la instancia resolutoria (el Pleno). Es obvio, que ambos modelos tienen ventajas y desventajas.

El primer modelo aprovecha la experiencia de los miembros del órgano de gobierno, y utiliza los diversos servicios como apoyo para las resoluciones. Su principal desventaja es que inevitablemente prejuzga sobre una resolución en el sentido de la propuesta del comisionado ponente. Este modelo, por lo general, dificulta la objetividad en las deliberaciones, pues con frecuencia los comisionados ponentes se involucran personalmente en la defensa de sus posturas recomendadas al Pleno (y en ocasiones, con los propios actores involucrados en la controversia) y asumen como diferencias personales, y no deliberativas, las posturas opuestas de los comisionados que necesariamente saben menos sobre el caso tratado. Con el transcurso del tiempo, se debilita la atmósfera de trabajo en la deliberación del Pleno.

El segundo modelo descansa en los servicios administrativos para el análisis y tratamiento de los conflictos, y deja a la instancia resolutoria

como tribunal que interviene en la última etapa del proceso. Con este diseño se aísla al Pleno del tratamiento de los casos, lo cual puede generar mayor objetividad y equilibrio de todos los integrantes en el pronunciamiento valorativo del caso. Tiene como desventaja de que si no aseguran sistemas de control adecuados del órgano resolutorio hacia abajo, deja en la administración y los servicios de apoyo un poder de influencia significativo en las resoluciones. Ello es indeseable debido a que el objetivo de las instancias colegiadas de resolución, es la búsqueda de la complementariedad en el análisis de los casos (por las diversas especialidades de sus integrantes) y del equilibrio en las resoluciones.

Tomando en cuenta dichas características, los comisionados se definieron por adoptar un diseño con las características del segundo modelo. Es decir, el IFAI cuenta con un órgano colegiado que tomará decisiones con base en la información que las unidades de la estructura les proporcionen y donde el Presidente es primero entre iguales.

En el Reglamento Interior, publicado el 11 de junio de 2003, se establecen las principales atribuciones del Pleno.

En primer término, se establece que el Pleno, integrado por los comisionados del Instituto, es la máxima autoridad y que éste tomará las decisiones y desarrollará sus funciones de manera colegiada, ajustándose con ello, al principio de igualdad entre todos sus integrantes, por lo que no habrá preeminencia alguna entre ellos (Artículos 3 y 7 del Reglamento Interior del IFAI¹²).

¹²En adelante, los artículos a los que se haga mención, se referirán al Reglamento Interior del IFAI, a menos que se indique lo contrario.

El Pleno funcionará en sesiones ordinarias y extraordinarias. Las sesiones ordinarias se celebrarán semanalmente; las sesiones extraordinarias, se celebrarán cuando el caso lo amerite, y serán convocadas por al menos dos comisionados, quienes harán explícitas las razones para sesionar y el compromiso expreso de asistir a la misma (Art. 9).

Un aspecto importante para conservar la objetividad e imparcialidad del Pleno, es que se establece que las decisiones y resoluciones se tomarán con un mínimo de tres votos en el mismo sentido. En caso de empate, el comisionado presidente resolverá con voto de calidad.

Además, se establece que el Pleno sólo podrá sesionar cuando se encuentren presentes, por lo menos, tres comisionados. Eso implica que en estos casos, sólo se podrán tomar decisiones cuando todos los comisionados presentes se pronuncien en el mismo.

También se contempla que todas las resoluciones y decisiones del Pleno serán públicas, asegurando que la información reservada y confidencial se mantenga con ese carácter (Art. 10).

Es importante señalar que los comisionados que asistan a las sesiones ordinarias y extraordinarias, deberán votar invariablemente respecto de los asuntos que se sometan a la consideración del Pleno, es decir, no puede haber abstenciones. Cuando existan conflictos de interés, el Pleno decidirá si el comisionado deberá abstenerse de conocer del mismo (Art. 14).

Debido a que el Pleno es la máxima autoridad del Instituto, el conjunto de las decisiones y funciones son competencia originaria de éste, mismo que de acuerdo con la propia normatividad del Instituto, determinará la delegación en instancias, órganos, unidades administrativas y servidores públicos diversos de aquel (Art. 15).

Para asegurar que el Pleno será un órgano colegiado donde el comisionado presidente es primero entre iguales, se establecieron ciertas reglas con relación a este cargo. Por ejemplo, el presidente es elegido mediante un sistema de voto secreto por los cinco integrantes del Pleno. Para elegir al presidente se requiere de la asistencia de la totalidad de los comisionados y de cuando menos cuatro votos a favor (Artículo 19).

El comisionado presidente dura en su encargo dos años y tiene posibilidad de reelegirse una vez por el mismo periodo. Sin embargo, el Pleno tiene la facultad para removerlo, aunque para ello se requiere de la votación unánime de los cuatro comisionados restantes y podrán hacerlo siempre y cuando exista acuerdo unánime respecto del comisionado que lo sustituirá (Art. 20).

La figura del comisionado presidente es también peculiar por otras razones. A diferencia de otros órganos colegiados, donde el presidente es seleccionado por el Ejecutivo Federal o por el Secretario del Ramo, en el Instituto, como se ha mencionado, al presidente lo eligen los propios comisionados, lo cual lo erige como primero entre sus pares. Por esta razón, las atribuciones del comisionado presidente se encuentran acotadas y están más vinculadas con la operación del Instituto que con sus tareas sustantivas.

Entre estas atribuciones se encuentran la representación legal de Instituto. El comisionado presidente funge como enlace entre el Instituto y las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, los Poderes Legislativo y Judicial, los demás órganos obligados por la LFTAIPG, los estados y municipios y cualquier otra institución nacional o extranjera (Art. 22).

El Comisionado Presidente tiene a su cargo la coordinación de la agenda de trabajo del Pleno y cuenta con la autoridad administrativa y operativa frente a la estructura administrativa del Instituto para la consecución de sus fines. Además, es el encargado de fungir como enlace entre el Pleno y la estructura administrativa del Instituto (Art. 22).

En economía de lenguaje, el diseño del órgano colegiado para el IFAI está pensado para funcionar de manera horizontal y donde las únicas funciones del comisionado presidente son esencialmente operativas: el comisionado presidente es el representante legal del Instituto y es el puente de comunicación entre éste y el exterior.

Para el diseño de la estructura administrativa del Instituto, se tomó en cuenta las funciones que le fueron atribuidas por la Ley. Estas funciones pueden clasificarse en cuatro tipos (Art. 33, 37-39 de la LFTAIPG). Las resolutivas y reguladoras que son clave para garantizar el acceso a la información pública gubernamental y proteger los datos personales, a través de la resolución de las negativas de acceso a información, la interpretación de la ley y la expedición de lineamientos sobre la publicidad de la información. La función de vigilancia es esencial para impulsar avances en la transparencia del Gobierno Federal. La función de promoción es esencial para fomentar y difundir los beneficios del derecho de acceso a la información e impulsar una cultura de transparencia y rendición de cuentas. Las funciones operativas y administrativas son necesarias para asegurar todo lo anterior. El siguiente cuadro ilustra sobre las funciones del Instituto.

Funciones atribuidas al IFAI por la Ley Federal de Transparencia	
Funciones resolutivas	<ul style="list-style-type: none"> - Resolver sobre la negativa a las solicitudes de acceso a la información - Interpretar la Ley en el sentido de la publicidad de la información
Funciones reguladoras	<ul style="list-style-type: none"> - Clasificación, desclasificación y custodia de la información reservada y confidencial - Lineamientos y políticas generales para el manejo, mantenimiento, seguridad y protección de los datos personales - Elaborar guía de procedimientos de acceso a la información y formatos de acceso - Elaborar los criterios para catalogación y conservación de documentos y archivos
Funciones de vigilancia	<ul style="list-style-type: none"> - Vigilar a las dependencias y entidades - Denunciar ante el órgano de control interno cualquier infracción
Funciones de promoción	<ul style="list-style-type: none"> - Difundir el derecho de acceso a la información - Capacitar a servidores públicos - Proporcionar apoyo técnico - Orientar a los particulares acerca del acceso a la información - Elaborar investigaciones para ampliar el conocimiento de la transparencia - Vinculación con entidades federativas y otros sujetos obligados - Informar al Congreso sobre labores - Colaboración internacional

La estructura de IFAI agrupa estas funciones en sustantivas, operativas y de vinculación. En términos de su estructura, estas atribuciones se dividen en doce Direcciones Generales coordinadas por dos Secretarías: Ejecutiva y de Acuerdos. A la Secretaría de Acuerdos corresponde coordinar las tareas sustantivas del Instituto y a la Secretaría Ejecutiva, por su parte, conciernen las tareas operativas y de vinculación hacia el exterior.

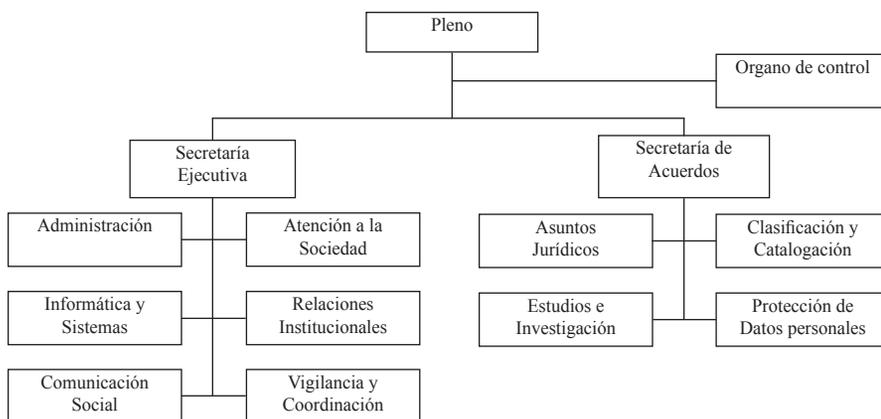
En términos generales, la Secretaría de Acuerdos se encarga de proporcionar a los comisionados el apoyo técnico necesario para la integración y sustanciación de los recursos sobre negativas que se presenten y darles el trámite necesario. La Secretaría de Acuerdos también es responsable de elaborar los lineamientos para la clasificación, catalogación y conservación de los archivos y documentos en posesión de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como los lineamientos para la protección de los datos personales. Por otro lado, la Secretaría de Acuerdos es la responsable de elaborar estudios e investigaciones que profundicen sobre la transparencia, la rendición de cuentas, el acceso a la información y la protección de los datos personales. Finalmente, la Secretaría de Acuerdos tiene la responsabilidad de integrar los documentos y el orden del día de las sesiones del Pleno, así como levantar las actas correspondientes y enviarlas a los comisionados para su firma (Art. 23 de la LFTAIPG).

Por su parte, la Secretaría Ejecutiva se encarga de conducir las relaciones del Instituto con otros sujetos. En primer término, la Secretaría Ejecutiva debe elaborar y ejecutar las políticas de vigilancia a las dependencias y entidades, así como remitir las comunicaciones al Órgano Interno de Control sobre presuntas infracciones de servidores públicos y es responsable de elaborar y ejecutar las políticas de capacitación a los servidores públicos sobre el acceso a la información, la corrección de

datos personales y el manejo y conservación de documentos. Por otra parte, la Secretaría Ejecutiva tiene a su cargo el diseño de mecanismos de coordinación con los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial con los órganos autónomos, los estados y municipios e instituciones civiles, nacionales y extranjeras para difundir los beneficios del derecho de acceso a la información. Además, la Secretaría Ejecutiva está obligada a asesorar a los particulares en la elaboración de sus solicitudes de acceso a la información, los datos personales o la interposición de recursos. En este sentido, también es responsable de atender la Unidad de Enlace del IFAI. Finalmente, la Secretaría Ejecutiva se encarga de elaborar y conducir las políticas de administración interna del IFAI y de los sistemas tecnológicos necesarios para el cumplimiento de sus atribuciones.

Adicionalmente, cada comisionado tiene adscrito personal técnico y de apoyo que se encargan de asesorar al Comisionado técnicamente en asuntos de su competencia, elaborar dictámenes e informes sobre las consultas que éste le haga y resolver asuntos relevantes cuya tramitación se encuentren dentro del área de su competencia. La estructura orgánica, anteriormente descrita, contempla la contratación de aproximadamente 180 funcionarios públicos para el IFAI, distribuidos de la siguiente manera:

Organigrama del IFAI



Para instalarse y cumplir con las funciones descritas en el año 2003, el IFAI envió a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público su proyecto de presupuesto para que fuera integrado al Presupuesto de Egresos de la Federación (Art. 37).

El monto solicitado a la H. Cámara de Diputados para el ejercicio fiscal del año 2003 fue de aproximadamente \$216 millones de pesos, integrados como se muestra en el cuadro siguiente.

Presupuesto por capítulo de gasto para el año
fiscal 2003
(cifras en pesos)

Capítulo	Concepto	Presupuesto Anual 2003	Porcentaje del total
1000	Servicios personales	142,352,926.1	66
2000	Materiales y suministros	7,410,000	3
3000	Servicios generales	45,059,511.7	21
5000	Inversión física	20,996,704.2	10
	SUMA	215,819,142	

La cifra solicitada representa aproximadamente el 0.07 por ciento del gasto de la Administración Pública Federal. Es un monto inferior a la asignación presupuestaria de la mayoría de los organismos con autonomía operativa/técnica o constitucional.

Cabe destacar que dicho monto incluye el gasto de instalación del nuevo Instituto y supone la contratación de aproximadamente 180 personas para el funcionamiento del mismo. La propuesta de organización del personal del IFAI plantea la existencia de un número reducido de personal de apoyo que se compensará en un fuerte apoyo de recursos informáticos para su operación. A modo de ejemplo, los choferes y secretarias del IFAI no estarán adscritos a personas específicas en puestos de mandos superiores, sino a los servicios a cargo de esos mandos. En otras palabras, los comisionados o directores generales no tendrán un chofer o secretaria para apoyo personal, sino que habrá un chofer adscrito a la dirección general o comisión correspondiente. No habrá el personal de apoyo que suele acompañar a los mandos superiores de la Administración Pública Federal, como secretarios particulares, privados y coordinador de asesores.

En relación con los sueldos sometidos a la consideración de la Cámara de Diputados, cabe destacar que fueron equivalentes a los promedios otorgados en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. El grado de responsabilidad en el IFAI es alto, debido a que los comisionados y su personal tendrán acceso irrestricto a la información reservada o confidencial de las entidades y dependencias y tendrán la responsabilidad de proteger los datos personales en posesión de aquéllas. A pesar de ello, la solicitud de sueldos aprobada por los diputados estuvo por debajo de los máximos permitidos por las normas presupuestarias vigentes, y se sitúa dentro de los promedios aprobados, como se indica en el cuadro siguiente.

Comparativo de la percepción ordinaria neta mensual

IFAI - Administración Pública Federal

Puesto de referencia	Mínimo APF	Máximo APF	Propuesta IFAI (promedio)
Sudirección de área	20,211.78	43,541.30	24,321.48
Dirección de área	36,544.20	85,858.60	42,256.34
Dirección general	81,695.85	139,834.50	85,378.80
Oficialía mayor	109,662.40	146,257.20	130,609.37
Director de entidad/ comisionado	138,999.09	151,893.63	145,652.75

Un punto nodal del presupuesto del IFAI es el relativo a su autonomía presupuestaria. Debido a la personalidad jurídica del IFAI, definida en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública como un “órgano de la Administración Pública Federal dotado de autonomía operativa, presupuestaria y de decisión”, la asignación de su presupuesto planteó el reto de garantizar su autonomía dentro del marco legal que rige genéricamente a la Administración Pública Federal, en particular, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.

En el proyecto de decreto de presupuesto enviado por el Ejecutivo a la Cámara de Diputados, el presupuesto del IFAI fue inalterado en el monto solicitado pero se asignó dentro del ramo administrativo de la Secretaría

de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, (hoy Secretaría de la Función Pública) con la prohibición expresa para realizar cualquier traspaso de los recursos del IFAI a otras unidades administrativas. Aunque esto garantizaba que el monto asignado se otorgaría en forma íntegra, el IFAI trabajó con las Secretarías de Hacienda y Gobernación para precisar, aún más, los términos de la autonomía presupuestaria. El IFAI exigió no estar sectorizado ni depender de ninguna secretaría y que el monto aprobado no pudiera modificarse y que se garantizara la autonomía en la operación y ejecución del gasto. Como resultado de estas negociaciones, el 24 de diciembre de 2002, se publicó en el Diario Oficial de la Federación un Decreto que aclara la naturaleza jurídica del Instituto.

En ese Decreto se establece que el Instituto es un organismo descentralizado, no sectorizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios. De igual forma, se reafirmó su autonomía operativa, decisional y presupuestaria y la no subordinación a autoridad alguna para efecto de sus resoluciones. Con respecto a la autonomía presupuestaria y administrativa, se hizo énfasis en que ésta se garantizara con el tratamiento de entidad paraestatal de control indirecto no apoyada presupuestariamente, lo cual le permite flexibilidad en la asignación y el uso de los recursos aprobados por la Cámara de Diputados. Finalmente, el Decreto establece que, como todo órgano federal, el IFAI tendrá un contralor pero se estableció claramente que éste no puede intervenir en ninguna actividad sustantiva del Instituto relacionada con la resolución de recursos de particulares, la protección de datos personales o la promoción de la transparencia gubernamental.

De manera paralela a la organización de su estructura y presupuesto, a partir de enero de 2003, el IFAI se enfrentó a un reto de eficiencia y efectividad, ya que la Ley señalaba que, a partir del 12 de junio de ese año,

los ciudadanos podían hacer efectivo su derecho a solicitar información del gobierno federal. Para ello, se requería que el IFAI estableciera las condiciones necesarias para asegurar ese derecho.

En primer lugar, el Ejecutivo Federal debía publicar en el Diario Oficial de la Federación el Reglamento de la LFTAIPG, donde se establecían de manera detallada los procedimientos relativos al cumplimiento de las obligaciones de transparencia, la clasificación y catalogación de información, la protección de datos personales, las cuotas de reproducción y envío de la información y los procedimientos de acceso a la información y la presentación de recursos ante el Instituto.

El Ejecutivo Federal crea en diciembre de 2002 un grupo de trabajo que elabora el anteproyecto del Reglamento. En este grupo participan funcionarios del IFAI. El anteproyecto final requirió consulta pública, con el fin de enriquecerlo y para que tanto las dependencias, las entidades y la ciudadanía, contribuyeran con sus ideas a enriquecerlo. El IFAI también participó en la revisión de las propuestas presentadas y, finalmente el Ejecutivo publicó el Reglamento el 11 de junio de 2003.

En términos de su funcionamiento, el Instituto debía elaborar su reglamento interior y demás normas de operación. El Reglamento Interior se publicó el 11 de junio de 2003, y antes del 12 de junio, el Pleno aprobó los lineamientos referentes al ejercicio del gasto, el otorgamiento de viáticos y el proceso de selección de sus funcionarios.

Con el objetivo de facilitar el acceso a la información, el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, en coordinación con la Secretaría de la Función Pública, se da a la tarea de desarrollar el Sistema de Solicitudes de Información (SISI) para que los ciudadanos puedan formular las solicitudes de información sin necesidad de acudir a la dependencia.

El SISI es un sistema electrónico en el cual el ciudadano sólo necesita registrarse y hacer su solicitud de información a la dependencia correspondiente. El sistema genera un acuse de recibo con un número de folio que le permite al ciudadano conocer en cualquier momento el curso y estado de su solicitud.

Al respecto, conviene hacer énfasis en dos aspectos que son de importancia vital para asegurar el acceso a la información pública. El primero se relaciona con su gratuidad: la ley establece que la información del gobierno es gratuita y que sólo se podrán cobrar los costos de reproducción y envío, a través del SISI, la información pública se podrá conseguir a través de medios electrónicos sin ningún costo para el usuario. Por otra parte, el Instituto emite un lineamiento que obliga a todas las dependencias y entidades a utilizar el SISI para atender las solicitudes de información.

El Instituto también debía elaborar una guía de acceso a la información que orientara al ciudadano sobre la manera en que puede solicitar información del gobierno, así como elaborar los formatos para el acceso a la información pública a los datos personales y a su corrección.

Para asegurar el ejercicio del derecho de acceso a la información, el Instituto también elaboró una serie de políticas de vigilancia a dependencias y entidades, así como cursos de capacitación para los servidores públicos en materia de acceso a la información. Además, definió sus programas de promoción del derecho de acceso a la información pública y de asesoría y orientación de los particulares acerca de las solicitudes de información, así como la elaboración de estudios e investigaciones sobre la materia y ha estado trabajando en el establecimiento de programas de colaboración con otros sujetos obligados, entidades federativas, organizaciones civiles e instituciones internacionales.

Finalmente, el Instituto elaboró un anteproyecto para la clasificación de la información del Ejecutivo Federal, que actualmente se encuentra en consulta pública y colabora con el Archivo General de la Nación para elaborar lineamientos para la catalogación y conservación de los documentos, así como para el manejo de archivos.

Con estas acciones, el IFAI refrenda su compromiso con la transparencia y la rendición de cuentas en el sector público, para lo cual buscará poner el ejemplo con el propio Instituto frente a la sociedad. Es importante destacar que los beneficios del acceso a la información pública y la transparencia gubernamental tienen por sí mismos amplias ventajas para el gasto público y el desarrollo de la actividad económica del país, pues el acceso a la información favorece mejores decisiones de la autoridad pública y de los agentes económicos privados, incrementando la eficiencia y la confianza, además de que reduce los niveles de corrupción.

4. Los retos del derecho al acceso a la información pública y la transparencia en el gobierno

México ha logrado impulsar cambios importantes en el plano económico, político y social en los últimos años, pero dista de estar en un nivel aceptable de igualdad de oportunidades y bienestar social. Continúan pendientes múltiples e indispensables transformaciones institucionales que, por su dimensión y complejidad políticas, todavía no han comenzado.

En la raíz del problema se encuentra el hecho de que históricamente los gobiernos federal y local han ejercido el poder con el apoyo económico y político de distintos grupos de interés a cambio de preservar su estatus privilegiado. Si bien es cierto que desde hace más de quince años algunas

de estas “alianzas” han comenzado a erosionarse, aún existen grupos de interés que han retenido e incluso acrecentado su poder, lo cual se ha facilitado por la falta de información a la sociedad sobre los costos económicos y sociales que significa mantener sus privilegios.

En la actualidad, se tiene la oportunidad histórica de cambiar a través de la consolidación de las instituciones que empiezan a constituirse como contrapesos efectivos a la concentración, discrecionalidad e impunidad del poder público. Para lograrlo, es necesario el acceso a la información gubernamental, ya que sigue siendo mínima la proporción de la información gubernamental verdaderamente accesible a la población, los medios de comunicación, los sectores productivos, las fuerzas políticas y los propios gobernantes.

Debido a la convergencia del Ejecutivo Federal, el Congreso de la Unión, los medios de comunicación y diversos grupos de la sociedad civil, se aprobó por unanimidad la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, la cual permite a cualquier ciudadano tener acceso a la información pública gubernamental de la Federación. Esta Ley, al menos en el ámbito Federal, tiene el potencial de restituirle a cada persona la capacidad de solicitar cuentas.

Sin embargo, e independientemente de la entrada en vigor de esa ley, se debe reconocer que el sistema político mexicano se erigió en torno a la cultura del secreto, y para lograr la transparencia y el acceso a la información, así como un verdadero proceso de rendición de cuentas, se requiere mucho más que leyes y nuevas instituciones. Sin duda, es importante cambiar normas, procedimientos, sistemas; así como las formas internas de organización, administración y control. Se requiere reenfocar la actuación de cada uno de los servidores públicos; transformar

el modo en que operan las administraciones públicas en México y revisar cada pieza que articula al aparato gubernamental tanto federal, como estatal y municipal. Por último, se requiere fomentar una cultura en la sociedad en la que cada persona esté consciente de su capacidad para obtener información pública y tomar decisiones cívicas con base en ella.



La construcción de
una nueva cultura de rendición
de cuentas y fiscalización
superior en las entidades
federativas de México

Jorge Manjarrez Rivera*

Abstract

The democracy, as a type of government organization, must get protected to promote its permanence and fortification. A way to obtain this, is by the surrender of accounts to the citizens. This implies the process of controlling the criminal actions by impartial and independent organisms in a solid legal frame. As well, these organisms can only be developed in a democracy. Due to this, the citizen participation, the submission of accounts and the democracy are indivisible and have a complex interrelation of cause and effect. What is clear is that they form an entirely complex for the attainment of an honest and representative government.

Key words: Culture, Control, Organizations, Faculty.

*Coordinador de Relaciones Institucionales en
la Auditoría Superior de la Federación
Premio INAP 2003

Planteamiento general

La rendición de cuentas en México es una demanda generalizada de la población. El común denominador entre los ciudadanos es la exigencia del uso honrado y transparente de los recursos públicos y que los servidores públicos rindan cuentas de sus acciones ante la comunidad y sean sujetos, en su caso, de las sanciones legales correspondientes. La alternancia política ha sido insuficiente para garantizar, por sí misma, la transparencia y la honradez en el uso de los recursos públicos. Por tanto, es necesario reforzar el sistema de rendición de cuentas y fiscalización para lograr la consolidación de un régimen democrático, tanto por el impulso de un mecanismo electoral más competitivo, libre e imparcial, como por el fortalecimiento de un desempeño honrado por parte de los gobernantes.

Rendir cuentas y fiscalizar es combatir la corrupción; mientras la corrupción subsista, no podrá alcanzarse un Estado plenamente democrático. Por tanto, se requiere avanzar en la rendición de cuentas y en la fiscalización para fortalecer la democracia. Se concibe la rendición de cuentas como un elemento fundamental del Estado democrático porque hay un mandato del pueblo soberano y la fiscalización coadyuva para que se cumpla.

La rendición de cuentas tiene importancia creciente dado que expresa la preocupación por fiscalizar, permanentemente, a los que ejercen el poder para establecer las restricciones institucionales y la mejor vigilancia en el ejercicio del poder que se les ha encomendado. De acuerdo con Banfield (1975: 587-588): “la rendición de cuentas es la obligación que tienen todos los funcionarios públicos hacia la comunidad, que es soberana última en una democracia, de explicar y justificar el desempeño de su función pública y el uso del poder que se les ha conferido en el gobierno a través del proceso electoral”.

La creciente importancia que la sociedad asigna al concepto rendición de cuentas, así como a la integridad, transparencia y fiscalización, se origina por lo menos en tres causas:

Primero, la democracia como sistema político ha entrado en una nueva etapa en nuestro país. Desde fines de los sesenta, se registraron una serie de movimientos políticos, sociales y económicos, conformando la transición de un sistema autoritario-presidencialista a uno democrático. Esta transición hacia la democracia se ha reflejado en una mayor participación ciudadana, más crítica, exigente y vigilante del desempeño del gobierno y el uso de los recursos públicos.

Segundo, en el contexto del sistema de mercado y la rápida difusión del proceso de globalización, la actividad industrial y comercial requieren que los recursos públicos sean utilizados con honradez y criterios de economía, eficacia y eficiencia para obtener el máximo beneficio en favor de la comunidad y dotar al sector productivo de una infraestructura adecuada. Asimismo, la confianza de los inversionistas nacionales e internacionales tiene un impacto significativo en el desempeño económico.

Tercero, la cultura del trabajo, así como los principios de honradez, transparencia, rendición de cuentas, fiscalización, justicia, protección al medio ambiente y respeto por los derechos humanos, ocupan un lugar preponderante en la sociedad; su defensa y promoción es más importante ahora más que nunca; es tarea obligada de un gobierno comprometido con la calidad de vida de la población.

De esta manera, si la transparencia implica el desempeño legítimo del Estado de cara a la sociedad, la rendición de cuentas, por su parte, se refiere al deber que tiene la administración pública de exponer a la

comunidad el resultado de su gestión, por lo que se trata, de alguna manera, de la faceta instrumental de la transparencia como requerimiento democrático. Asimismo, la razón última de la fiscalización es fomentar la correcta aplicación de los recursos públicos y promover prácticas administrativas honestas y transparentes en todas las instituciones. En México, la rendición de cuentas, la fiscalización, el uso honesto y eficiente de los recursos públicos y, en general, el combate a la corrupción, es una demanda creciente asociada a la mayor participación ciudadana en el quehacer público y estrechamente relacionada con la democracia.

Rendición de cuentas y fiscalización

La rendición de cuentas se caracteriza básicamente por:

- El deber de informar por parte de los gobernantes.
- El poder de fiscalizar, y en su caso sancionar, por parte de los ciudadanos a través de instituciones democráticas.

Así, la rendición de cuentas refleja responsabilidad debido a dos factores: 1) la obligación de los servidores públicos de responder, informar y explicar que lo que están haciendo; y 2) la facultad de los organismos fiscalizadores para auditar y, en su caso, sancionar a quienes ejercen el poder y han violado las leyes en el ejercicio de sus obligaciones públicas. En pocas palabras, el gobernante tiene el deber de informar a la sociedad, mediante los organismos de fiscalización. La rendición de cuentas, se relaciona con la facultad y los recursos con que la sociedad cuenta para asegurar que los servidores públicos asuman la responsabilidad de sus acciones públicas.

En un sistema democrático, con división real de poderes, se practica la rendición de cuentas. La fiscalización que los tres poderes ejercen cada

uno sobre los otros implica una determinada distribución de autoridad y facultades entre los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, de tal manera que cada uno de ellos pueda vigilar o supervisar al otro; esto disminuye el poder arbitrario o unilateral y asegura una más efectiva rendición de cuentas. Ésta es fundamentalmente la concepción de Montesquieu sobre la división de poderes y cómo éstos se pueden limitar uno al otro: “La libertad política sólo existe cuando no se abusa del poder, pero la experiencia nos muestra constantemente que todo hombre investido de autoridad abusa de ella. Para impedir este abuso es necesario que, por la naturaleza misma de las cosas, el poder limite al poder”.

Desde este punto de vista, la rendición de cuentas se entiende como la relación entre dos organismos públicos que deben poseer independencia mutua, más que equivalencia, en la capacidad de sus poderes. Así, en lugar de buscar dependencias u organismos que tengan poderes similares para que se verifiquen unos a otros, es más conveniente y efectivo asegurar que los organismos sean independientes en sus decisiones y en sus áreas de competencia. La forma ideal es que ambos organismos fiscalizadores pertenezcan a diferentes poderes y que, por tanto, no se encuentren en una situación de subordinación o superioridad. Por esta razón, la rendición de cuentas presupone una división constitucional de poderes y una diferenciación interna funcional.

Por su parte, la fiscalización es el proceso con el que se evalúan y revisan las acciones de gobierno considerando su veracidad, efectividad, eficiencia y observancia de la ley. La fiscalización, de manera simplificada, comprende tres dimensiones: El análisis de la información, la justificación y el castigo: Primero, se proporciona la información requerida y es analizada por el organismo de fiscalización; segundo, se discuten los resultados para conocer las razones que pudieran explicar las desviaciones

encontradas; y tercero, en los casos en que no sean satisfactorias las justificaciones planteadas, se procede a fincar responsabilidades y determinar sanciones.

La fiscalización puede dividirse en dos grandes tipos dependiendo del origen de la parte revisora: interna cuando se lleva a cabo por personal de la misma institución y externa cuando la realiza personal que no pertenece a la institución. Tanto en el sector público como en el privado, existen ambos tipos de fiscalización.

Los órganos de control interno constituyen un importante medio para la verificación de los actos administrativos de índole financiera y presupuestaria. Mediante su intervención pueden reducirse sustancialmente las irregularidades y vicios en los actos de los funcionarios públicos. En numerosos países se observa cada vez más una mayor interacción entre los fiscalizadores externos y los internos, tanto en el intercambio de información como en la aplicación de normas y técnicas comunes de auditoría. Cabe mencionar que ambos tipos de fiscalización, interna y externa, son necesarios y útiles en la calificación del uso de los recursos y no implican necesariamente duplicidad de labores.

En resumen, la rendición de cuentas implica que los organismos fiscalizadores tengan la facultad de exigir que se les proporcione información y promover sanciones, así como indicar a los funcionarios públicos las consecuencias de los actos que están al margen de la ley. En este sentido, los organismos de fiscalización deben estar facultados legalmente para ejercer acciones contra funcionarios y organismos públicos. Estas acciones pueden ir desde la simple supervisión de la rutina y la realización de las auditorías hasta la aplicación de sanciones administrativas o la promoción de sanciones penales.

Control externo y fiscalización superior

El control externo y la fiscalización superior son reconocidos mundialmente como la acción de examinar, revisar y evaluar los resultados de la gestión pública. Los objetivos de la fiscalización superior son: la apropiada y eficaz utilización de los fondos públicos, la búsqueda de una gestión rigurosa, la regularidad en la acción administrativa y la información tanto a los poderes públicos como al país. Esta acción se lleva a cabo por órganos técnicos especializados, conocidos generalmente como órganos superiores de fiscalización o Entidades de Fiscalización Superior (EFS). El principal objeto de estudio de la fiscalización superior es el Poder Ejecutivo, cuyo análisis se realiza desde afuera (externo) y por tanto, es diferente a la fiscalización interna, misma que reporta los resultados al mismo ente fiscalizado y no a la comunidad. Concretamente, un órgano de control externo debe realizar un papel activo, utilizando sus facultades constitucionales y mecanismos legales para coadyuvar para que la gestión pública se desarrolle con legalidad, transparencia, economía, eficiencia y eficacia.

En este sentido, los principales objetivos del órgano de control externo son:

- Lograr la rendición de cuentas en tiempo y forma de la gestión presupuestaria, económica, financiera, patrimonial y legal de la totalidad del sector público.
- Dictaminar sobre la evaluación de la administración del patrimonio público y la eficacia, eficiencia y economía en el uso de los recursos públicos.
- Informar al Poder Legislativo, al gobierno y a la sociedad en general sobre la Cuenta Pública del ejercicio.
- Aprobar o desaprobar la rendición de cuentas de ingreso, gasto e inversión de los caudales públicos.

- Establecer sanciones para el resarcimiento patrimonial mediante la asignación de responsabilidades contables y administrativas, sin perjuicio de la instancia posterior ante la justicia.
- Determinar la regularidad y legalidad en la acción administrativa; y
- Difundir la información relacionada con los resultados de la fiscalización misma, tanto al interior del gobierno como a la sociedad en general.

Una condición fundamental para llevar a cabo con efectividad sus objetivos de control y fiscalización, es que el órgano de control sea imparcial, independiente y autónomo:

- La imparcialidad se refiere al ámbito de materias sometidas a su conocimiento, pues no se puede ser juez y parte.
- Por independencia, se entiende la calidad de una institución de ejercer hacia el exterior sus propias competencias, así como para establecer relaciones sin depender de ninguna otra entidad.
- La autonomía, en cambio, se ejerce hacia el interior, en el manejo de sus competencias funcionales y administrativas, incluyendo las normativas, sin intervención de otra institución.

En razón de su función fiscalizadora, los órganos superiores de fiscalización y control gubernamental ejercen un control externo que se define como una parte imprescindible de un mecanismo regulador que debe señalar oportunamente las desviaciones normativas y las infracciones de los principios de legalidad, rentabilidad, utilidad, racionalidad de las operaciones financieras, de tal modo que puedan adoptarse las medidas correctivas convenientes en cada caso, determinarse la responsabilidad del órgano culpable, exigirse la indemnización correspondiente y adoptarse las determinaciones que impidan o, por lo menos, dificulten la repetición de tales infracciones en el futuro.

Democracia y fiscalización superior

Para llevar a cabo su función con eficiencia, los organismos fiscalizadores deben tener autoridad legal y autonomía de gestión. En la democracia moderna esto se relaciona con la división de poderes y un sistema de verificaciones, equilibrios, pesos y contrapesos. En este sentido, cualquier esquema de rendición de cuentas y fiscalización -preventivo, correctivo, ex-ante, ex-post, interno o externo- debe concentrarse en todo momento en desalentar la corrupción:

La finalidad última de la fiscalización superior es satisfacer la creciente demanda de la sociedad de lograr la honesta y correcta aplicación de los recursos públicos y promover prácticas administrativas eficientes y respetuosas de la legalidad en el gobierno.

La democracia política moderna es un sistema de gobierno en el que los gobernantes están obligados a rendir cuentas de sus acciones a los ciudadanos. Así, la democracia política se define como un régimen o un sistema de gobierno en el cual los que ejercen el poder están obligados a rendir cuentas de sus acciones a los ciudadanos, a través de sus representantes.

Un gobierno democrático debe comenzar por establecer mecanismos y estrategias para gobernar representativamente y en segundo lugar, establecer mecanismos y estrategias para controlar el ejercicio del poder. Ésta no es una preocupación reciente; grandes pensadores políticos como Rousseau, Montesquieu, Hobbes y Locke, entre otros, disertaron acerca de cómo mantener el poder bajo control, prevenir su abuso y cómo sujetarlo a procedimientos y reglas de conducta específicas. La conocida sentencia de Lord Acton acerca de que “el poder corrompe y el poder absoluto corrompe absolutamente”, se encuentra atrás de todos los intentos por controlar el poder.

La fiscalización de los recursos públicos promueve elementos fundamentales de la democracia: la igualdad entre los ciudadanos (al utilizar los recursos con transparencia y mayor eficiencia), el voto transparente (al evitar desvíos de recursos con intereses políticos) y el cumplimiento de la obligación suprema de un gobernante: responder al mandato de sus gobernados.

La responsabilidad de rendir cuentas al Legislativo desincentiva la arbitrariedad y promueve un gobierno responsable. En este sentido, la división de poderes es un elemento fundamental de la democracia porque permite establecer límites, equilibrios y contrapesos en el ejercicio del poder. Un elemento destacado en esta conformación política es la facultad del Legislativo para determinar lo que el Ejecutivo puede recaudar, lo que puede gastar y la fiscalización sobre el uso de estos recursos.

Una de las funciones de mayor importancia en un Estado de Derecho es comprobar que los recursos públicos realmente fueron gastados para el fin que se les asignó; por ello, en toda democracia, la separación de poderes es necesaria no sólo para obtener una división funcional de competencias, sino para garantizar el control del poder, el uso honesto de los recursos públicos y el imperio de la ley.

- El poder público debe rendir cuentas y ser fiscalizado por otros organismos del poder público.
- De ahí viene la idea original de la división de poderes: que el poder controle al poder; que el interés modere el interés y que la ambición restrinja la ambición.

Así, es fundamental que la administración del Estado, en sus tres órdenes de gobierno, tenga mecanismos de fiscalización capaces de garantizar a los ciudadanos que los recursos públicos son utilizados conforme a

su mandato y de manera honesta y transparente y que los funcionarios públicos rindan cuentas y sean responsables de los actos ilícitos que cometan y estén, sin distinciones, sujetos a las sanciones que imponga la ley.

La fiscalización en las entidades federativas

En todas las entidades federativas de México existen los dos niveles de fiscalización: el interno y el externo. El primero lo realiza en forma directa la Secretaría de la Contraloría del Estado (SCE) que es el órgano interno de control responsable de vigilar y supervisar que los recursos estatales y federales se apliquen honesta y eficientemente, con apego a la ley y garantizando los máximos beneficios para la comunidad. Esta dependencia promueve, generalmente, que los funcionarios públicos conozcan sus responsabilidades, derechos y obligaciones. Su actividad fiscalizadora es apoyada por las contralorías internas ubicadas en las entidades y dependencias del Gobierno Estatal. En los poderes Legislativo y Judicial se lleva a cabo por sus respectivos órganos internos de control. Éste tipo de control tiene la característica de ser previo, concomitante o posterior y está enfocado a revisar y ejercer control sobre las acciones de los funcionarios de las dependencias y entidades del Gobierno Estatal.

Entre las principales funciones de la SCE destacan las siguientes:

- Planear, organizar y coordinar los sistemas de control y evaluación de la Administración Pública del Estado.
- Establecer y expedir las normas que regulen el funcionamiento de los instrumentos y procedimientos de control de la Administración Pública Estatal, así como requerir la instrumentación de las mismas.

- Llevar a cabo revisiones, auditorías y peritajes con el objeto de promover la eficiencia en sus operaciones y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en sus programas.
- Inspeccionar, vigilar y supervisar que se cumpla con las normas y disposiciones en materia administrativa y financiera.
- Informar al titular del Ejecutivo sobre el resultado de la evaluación de las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal, que hayan sido objeto de fiscalización.
- Fincar las responsabilidades administrativas correspondientes a los servidores públicos en los términos de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos para el Estado.

El otro nivel de fiscalización, el externo, es el que realiza el Poder Legislativo, el Congreso del Estado, a través de su organismo de fiscalización superior, que dependiendo de la entidad puede denominarse: Órgano de Fiscalización Superior, Auditoría Superior, Auditoría General, Contaduría General, Contaduría General de Glosa o Contaduría Mayor de Hacienda.

Independientemente de su denominación y de su mayor o menor alcance, éste es el órgano técnico dependiente del Congreso del Estado en materia de fiscalización, control y evaluación de las finanzas públicas estatales y municipales, así como de las entidades paraestatales y paramunicipales.

En general, las principales responsabilidades del organismo de fiscalización son:

- Revisar la cuenta pública que rindan el Estado, los Municipios y las Entidades, así como los organismos que realicen gasto público, conforme a la Constitución Política del Estado y las demás leyes relacionadas con el tema como la Ley de Ingresos y de Egresos del Estado.

- Verificar y evaluar si las entidades públicas ejercieron correcta y estrictamente sus presupuestos conforme a los programas y subprogramas aprobados.
- Rendir al Congreso del Estado a través de la Comisión respectiva, los informes previos y definitivos de las cuentas públicas que se presenten.
- Ordenar y practicar a las entidades auditorías, visitas e inspecciones y, en general, realizar las investigaciones necesarias para lograr el cumplimiento de sus atribuciones, así como solicitar de cualquier persona física o moral, los informes o documentos relativos a las operaciones, actos o actividades llevadas a cabo con la entidad revisada y que estén específicamente relacionados con los hechos que se pretende aclarar en la revisión.
- Formular observaciones y recomendaciones a las entidades fiscalizadas, a través de sus titulares, sobre los sistemas, métodos y procedimientos de administración cuya adopción se estime conveniente.

Debilidades y áreas de oportunidad

En la gran mayoría de las entidades federativas, la labor desarrollada por la Secretaría de la Contraloría del Estado no ha sido suficiente para abatir la corrupción ni el manejo deshonesto e ineficiente de los recursos públicos. Se le ha cuestionado al considerársele “juez y parte” por estar integrada dentro del gabinete del Ejecutivo. El titular de esta Secretaría es nombrado directamente por el Gobernador y puede ser removido por él. No tiene autonomía de gestión ni presupuestaria y, además de sus compromisos directos con el Ejecutivo, puede tener aspiraciones políticas propias e intereses partidistas ajenos a su función de control. Se considera que estos elementos son factores importantes que obstaculizan la función fiscalizadora imparcial que este organismo debe ejecutar.

Cabe destacar que el control interno y externo en la Administración Pública Estatal debe realizarse por organismos imparciales y con poder, facultades y presupuesto equitativos. Adicionalmente, se debe de considerar el hecho de que el fortalecimiento de la función fiscalizadora del Poder Legislativo significa el fortalecimiento de la división de poderes, la rendición de cuentas, la democracia y de un Estado más justo y equitativo.

Así, no obstante los cambios efectuados en varios organismos de fiscalización, en una gran mayoría persisten deficiencias que les impiden el desarrollo pleno de sus responsabilidades fiscalizadoras. Los principales problemas y limitaciones se relacionan con :

- El alto grado de dependencia con el Poder Legislativo. Al respecto destacan la falta de autonomía presupuestal y de gestión.
- La vinculación con el Poder Ejecutivo y con el partido mayoritario en el Congreso, que obstaculiza y puede distorsionar el desempeño imparcial de sus funciones y responsabilidades.
- La falta de un sistema integral de indicadores de gestión gubernamental. Es necesario generar, conjuntamente con los entes auditados, un sistema de indicadores de gestión que de manera objetiva y cuantificable permita medir la eficacia y eficiencia con que se desempeñan los funcionarios públicos; los alcances y beneficios de los programas y la efectividad institucional con que se conducen las entidades públicas.
- La necesidad de consolidar las auditorías de desempeño. La fiscalización se ha enfocado al control de los procedimientos. Este enfoque es limitado porque, por ejemplo, un proyecto público puede cumplir totalmente con los procedimientos legales y financieros, pero ser deficiente en términos del alcance de sus metas y objetivos, por lo que se vuelve costoso para la sociedad. Por ello, es necesario impulsar la evaluación de resultados mediante las auditorías de desempeño aumentando la inversión en los recursos humanos, técnicos y presupuestarios.

- La falta de un sistema eficiente para el fincamiento, registro y trámite de responsabilidades y el seguimiento y resarcimiento de daños al erario.
- La carencia de una metodología adecuada para determinar y cuantificar los daños y perjuicios a la Hacienda Pública y precisar la metodología para determinar y cuantificar las indemnizaciones, multas y sanciones pecuniarias que resulten.
- La insuficiencia de un proceso continuo y efectivo de capacitación y profesionalización del personal auditor, que posibilite aplicar nuevas técnicas para detectar irregularidades.
- La necesidad de implementar el servicio civil de carrera para fortalecer la organización interna y la capacidad de reclutamiento.
- La falta de métodos y procedimientos para la investigación de actos u omisiones que impliquen alguna irregularidad o conducta ilícita.
- La carencia de un mecanismo de coordinación con los órganos internos de control de las entidades fiscalizadas, para obtener su plena colaboración.

No obstante los avances en materia de fiscalización, los organismos de fiscalización superior pueden mejorar sustancialmente sus funciones y ampliar sus facultades para abatir el uso deshonesto de los recursos públicos. Cabe señalar que actualmente existen en el país once organismos de fiscalización de los Congresos estatales que se han reorganizado como órganos o auditorías de fiscalización superior: Campeche, Chiapas, Durango, Michoacán, Nayarit, Puebla, Quintana Roo, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas.

Sin embargo, es importante destacar que la experiencia en otros países, demuestra que el sólo hecho de las modificaciones jurídicas no es suficiente para fortalecer los organismos de fiscalización. Al respecto y ante una demanda generalizada por erradicar la ineficiencia, la ineficacia y la deshonestidad en el servicio público, el fortalecimiento de la fiscalización superior es impostergable :

- Primero, porque sin un buen sistema de control y fiscalización, el Gobierno no puede garantizar el cumplimiento de los objetivos sociales. En este sentido, el organismo superior de fiscalización y control gubernamental (OSF) juega un papel central en el funcionamiento del Estado, pues tiene a su cargo el control sobre la asignación y el uso de los recursos públicos. Una administración pública sin un buen sistema de control no puede tener la información necesaria para saber si los recursos públicos se están empleando de acuerdo con los fines que han sido establecidos; si éstos son suficientes; o si se utilizan de forma eficiente y eficaz.
- Segundo, porque la consolidación de la democracia tiene como condición la rendición de cuentas entre los diversos niveles del gobierno y entre éstos y la ciudadanía. En este contexto, el OSF es un órgano técnico que puede hacer una gran contribución para que el proceso de rendición de cuentas sea realidad.

Para que un organismo de fiscalización superior pueda cumplir de manera efectiva con su mandato, hay cuatro áreas críticas que son parte del entorno institucional:

- La independencia y la autonomía institucional
- El vínculo con el Poder Legislativo
- La eficiencia y efectividad de las acciones de control
- La autonomía y capacidad financiera

Otros elementos importantes están relacionados con la importancia de :

- Trascender la fiscalización típicamente financiera y de cumplimiento normativo, para considerar los resultados de la gestión pública y evaluar si se realiza adecuadamente.
- Incorporar criterios sustantivos en la fiscalización que superen lo estrictamente contable o financiero del enfoque tradicional, para considerar aspectos propios de la actividad específica que se evalúa, especialmente en cuanto a la calidad técnica alcanzada, según el respectivo campo de actividad.

- Promover la fiscalización de sistemas, además de la fiscalización de actuaciones. De esta forma, la búsqueda de las mejoras en los sistemas de control se concibe como un camino más efectivo para garantizar el correcto uso de los recursos públicos, toda vez que mientras se mantengan sistemas inapropiados, persiste la posibilidad de repetición de las anomalías. En otras palabras, erradicar los sistemas que propician la corrupción y el mal manejo de los recursos públicos.
- Reducir los tiempos de la entrega del informe del resultado de la fiscalización de la Cuenta Pública

Acciones y lineamientos para el fortalecimiento de la fiscalización superior

Los organismos en fiscalización superior (OSF) deben asumir con plenitud su condición de institución integrante del Estado desempeñando un papel activo, utilizando sus potestades y los mecanismos con los que cuenta para:

- Ejercer una influencia manifiesta para que la gestión pública se desarrolle con legalidad, transparencia, economía, eficiencia y eficacia.
- Resguardar la integridad del patrimonio público.
- Promover la cultura de la rendición de cuentas, la ética y los valores asociados con la honestidad y la honradez.

Asimismo, para que los OSF tengan un buen desempeño y sean instituciones sólidas y confiables, deben contar con los siguientes principios rectores:

- Independencia jerárquica, funcional y financiera para ejercer el control externo con independencia de criterio, como resguardo objetivo del interés ciudadano, exento de toda presión, subjetividad o intencionalidad.
- Autonomía administrativa y de gestión.

- Imparcialidad respecto a la posición del gobierno y de los partidos políticos.
- Estrategias de capacitación permanente para perfeccionarse en la fiscalización, adoptando nuevas y modernas técnicas de auditoría. Sin éstas, el control administrativo permanecerá restringido y limitado a la verificación formal.
- Desarrollo de una actitud honesta, propositiva y participativa, a fin de orientarse más a la evaluación integral de la acción gubernamental e involucrarse más en las reformas de la administración pública.

Por lo anterior, se proponen cambios significativos para superar la tradicional fiscalización financiera y de cumplimiento normativo; privilegiar las auditorías al desempeño; reducir los tiempos de entrega de sus informes, fortalecer las atribuciones de sanción y su vinculación ciudadana. Algunos de los elementos más importantes a considerar son:

- Orientación hacia la evaluación de resultados de la gestión. Se pretende trascender la fiscalización financiera y de cumplimiento normativo, para considerar los resultados de la gestión. De esta forma se busca pasar al análisis de la eficacia con que se alcanzan los resultados, y no sólo de la eficiencia de la gestión.
- Fortalecimiento del concepto de fiscalización integral. La fiscalización debe incorporar criterios sustantivos que superen lo estrictamente contable o financiero del enfoque tradicional, para considerar aspectos propios de la actividad específica que se evalúa, especialmente en cuanto a la calidad técnica alcanzada, según el respectivo campo de actividad.
- Fiscalización de sistemas en vez de fiscalización de las actuaciones. En relación con el énfasis tradicional de fiscalizar las actuaciones de los funcionarios, se deben realizar esfuerzos orientados hacia la fiscalización de los sistemas de control. De esta forma, la búsqueda de las mejoras en los sistemas de control se concibe como un camino más efectivo para garantizar el correcto uso de los recursos públicos, toda vez que mientras se mantengan sistemas inapropiados, se mantiene la posibilidad

de que se repitan las anomalías. En otras palabras, es necesario modificar los sistemas que propician la corrupción y el manejo ineficiente de los recursos públicos.

- Promoción de auditorías ambientales. De manera consecuente con la relevancia que han tomado en los últimos años los temas ambientales, se propone realizar esfuerzos para incursionar en el tema de las auditorías ambientales. Éste es un campo novedoso en el que todavía existen numerosos elementos por desarrollar, especialmente en materia de metodología y la presentación de los resultados de los esquemas de fiscalización.
- Facultad para realizar la fiscalización, así como el control previo y concomitante.
- Organización de equipos multidisciplinarios de auditoría, a fin de agilizar con más eficiencia la valoración oportuna y la obtención de pruebas respecto de los actos de corrupción.
- Vínculos con el Poder Legislativo, expresados en ley, de modo de garantizar la independencia y autonomía de su fiscalización y ejercer más adecuadamente su control político sobre el Ejecutivo.
- La posibilidad de tener mayores elementos legales, que permitan:
 - Adecuar y actualizar sus funciones y mejorar la calidad del control.
 - Actuar oportuna y eficazmente contra los delitos de corrupción.
 - Relacionarse con los particulares en la recepción y seguimiento de las denuncias.
- La posibilidad de contar con los recursos humanos, técnicos y económicos suficientes para llevar a cabo su tarea.
- El constante estímulo para que la administración pública aplique principios de contabilidad gubernamental aceptables y normalice la información, obteniendo uniformidad y comunicación fluida en todos los organismos que componen el sector.

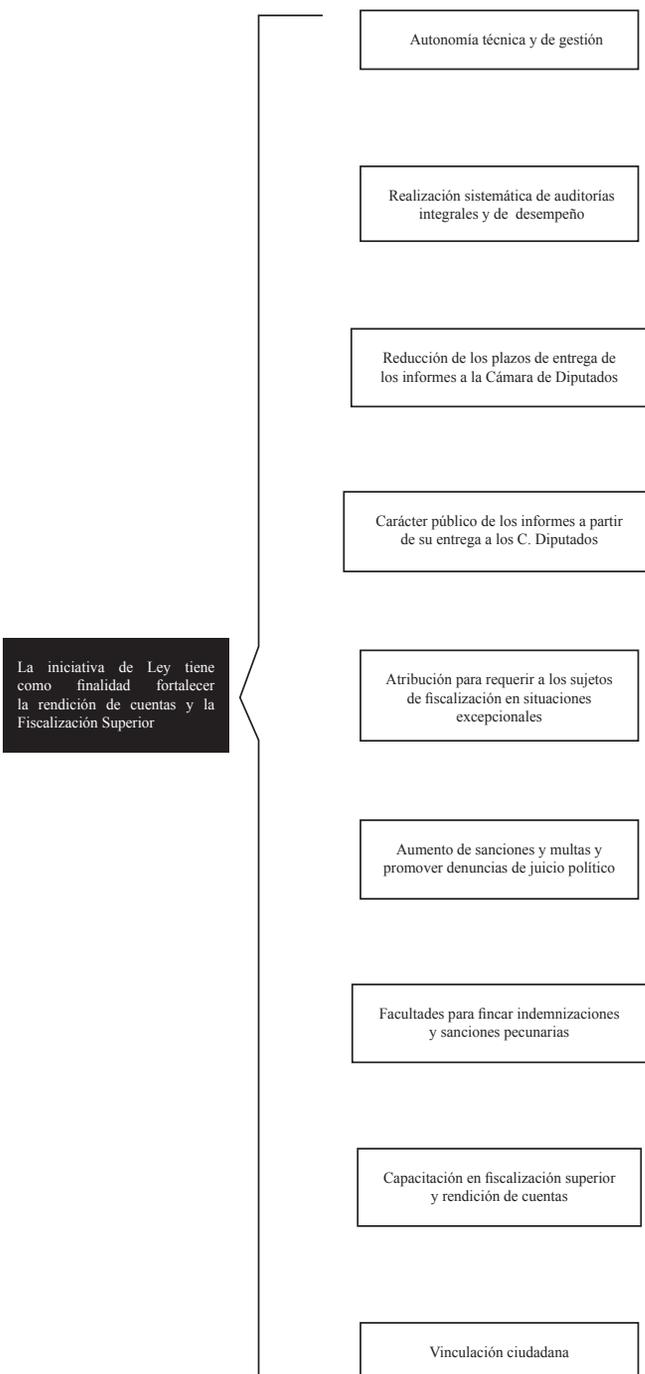
Los cambios más importantes se enfocan a dar autonomía al organismo superior de fiscalización para decidir sobre su organización interna y los alcances de su función; a su autonomía técnica, que le permita participar

en proyectos para normar el control de los procesos de gestión del Estado; a su amplia labor de análisis de información adicional a la Cuenta Pública; así como a la planeación de plazos más cortos en las etapas de revisión para lograr mayor oportunidad y fortalecer la fiscalización de recursos federales, en manos de entidades federativas y municipios y ampliar sus facultades para fincar responsabilidades.

El objetivo fundamental es reformar el OSF para corregir deficiencias, optimizar recursos, evitar que se dupliquen las funciones de fiscalización y satisfacer la demanda ciudadana de una actuación transparente, responsable, legal y ética del gobierno y de los funcionarios públicos, en una lucha permanente contra la corrupción.

Con la reforma se pretende crear un órgano técnico, auxiliar del Poder Legislativo, dotado jurídicamente de mayores atribuciones para verificar e informar a la ciudadanía respecto de la confiabilidad de la rendición de las cuentas públicas, la medida en que los programas y acciones gubernamentales son desarrollados con eficacia, eficiencia y economía, así como de las irregularidades y la falta de honestidad o transparencia en la gestión pública.

La reforma esta dirigida a satisfacer la demanda democrática de tener un gobierno honrado y efectivo, que no olvide que se debe a los ciudadanos que lo llevaron al poder:



Mediante estas acciones se promoverá la confianza de la ciudadanía en el gobierno y el fortalecimiento de la democracia. Lo que es fundamental y debe representar el objetivo principal de la fiscalización pública es que éste organismo logre independencia y autonomía; de gestión, funcional y financiera frente al Poder Ejecutivo, al cual le compete auditar.

Independencia y Autonomía

La autonomía técnica y de gestión es fundamental para el correcto desempeño de la función fiscalizadora. Esta autonomía significa que el titular de la entidad de fiscalización tiene la libertad y responsabilidad para determinar los recursos internos necesarios de la entidad, tanto humanos, materiales y presupuestales, a fin de mejorar la profundidad, la calidad y la utilidad de sus intervenciones. Tal responsabilidad lleva implícita la independencia requerida para organizar y ejecutar sus verificaciones, sin atender a presiones de grupos o personas, con evidentes o velados fines partidistas, políticos o económicos.

Así, el OSF debe tener competencias exclusivas para todo lo concerniente a su administración interna, régimen interior y personal a su servicio. Ejercerá sus funciones con plena independencia y sometimiento al ordenamiento jurídico; elaborará su propio presupuesto el cual se integrará en el Presupuesto de Egresos del Estado. Asimismo, desempeñará las funciones fiscalizadoras y consultivas de forma independiente y autónoma, decidiendo libremente sobre la organización de su trabajo y sobre la programación de sus actividades de control.

Funciones y atribuciones

Los OSF, para el mejor desempeño de sus funciones, deben ampliar y fortalecer las funciones y atribuciones de:

- Verificación.
- Informativas.
- Auditoría.
- Normatividad.
- Relaciones institucionales.
- Responsabilidades y sanciones.
- Consultivas.

Por otra parte, la misión, objetivos y principios de los organismos de fiscalización superior (OSF) deben estar relacionados con:

Misión

Promover y fortalecer una cultura de rendición de cuentas y fiscalización que garantice el uso honesto, eficiente y transparente de los recursos públicos y consolide la confianza de la sociedad en las instituciones del Estado.

Objetivos

- Efectuar la revisión de las Cuenta Públicas con objetividad, imparcialidad y oportunidad para merecer la confianza y credibilidad de la Cámara de Diputados y de la sociedad.

- Fomentar la gestión pública responsable, orientada a la obtención de resultados eficientes y a la satisfacción de las necesidades de la población.
- Apoyar a la Cámara de Diputados y al Gobierno Estatal en la solución de problemas estructurales y en la identificación de oportunidades para mejorar el desempeño de las instituciones públicas.

Principios

- Independencia
- Autonomía
- Legalidad
- Eficiencia
- Eficacia
- Economía
- Ética
- Imparcialidad
- Transparencia
- Calidad

Vinculación Ciudadana

Se propone la creación de un Consejo Consultivo Ciudadano de Rendición de Cuentas, como organismo plural, en el cual puedan ser expresadas las distintas opiniones de la sociedad en relación con la administración de los recursos públicos, el gasto presupuestal y la fiscalización.

La integración del Consejo Consultivo es una gran innovación en el campo de la rendición de cuentas para fortalecer la comunicación entre los ciudadanos y el órgano de fiscalización superior y garantizar que los programas de la Auditoría Superior coincidan con los intereses de la ciudadanía.

El consejo será un órgano externo del OSF. Puede integrarse por 13 miembros elegidos por tres años. El presidente será elegido democráticamente por todos sus miembros y durará en su cargo un año sin posibilidad de reelección. A través del Consejo Consultivo Ciudadano se pretende que el OSF tenga una relación más directa con los ciudadanos y con los intereses de éstos. El Consejo se reunirá por lo menos una vez al mes y se podrán solicitar más reuniones a petición del presidente del consejo, del titular del OSF, o por cualquiera de sus miembros. Las reuniones serán públicas y participarán los miembros del consejo y el titular del OSF. En la reunión se analizarán problemas actuales de la rendición de cuentas, el papel del OSF en la sociedad, sugerencias para una mejor operación, consideraciones para un mejor control, sugerencias para el plan anual de auditoría y posibles auditorías especiales por realizar.

El Consejo Consultivo Ciudadano de Rendición de Cuentas puede constituirse por un representante de:

- Universidades públicas.
- Universidades privadas.
- Prensa escrita.
- Televisión.
- Radio.
- Organizaciones empresariales.
- Organizaciones no gubernamentales.
- Organizaciones cívicas.
- Comercio organizado.
- Grupos minoritarios urbanos.
- Grupos minoritarios rurales.
- Grupos minoritarios indígenas.
- Académicos interesados en el tema de la rendición de cuentas con reconocida trayectoria en el tema.

Información y quejas

En la población se ha desarrollado la cultura de presentación de quejas respecto a los servicios y los servidores públicos ante los órganos competentes. Por esta razón, el OSF establecerá un mecanismo efectivo para recibir y dar seguimiento a las denuncias de la ciudadanía. Debe brindar seguridad al denunciante y desechar las denuncias efectuadas con falsedad. Asimismo, el sistema debe prever la manera en que el particular pueda verificar constantemente la situación de su denuncia.

En este sentido, el papel del OSF es fundamental en la recepción, análisis y profundización de estas denuncias y para aportar todos los elementos probatorios válidos y suficientes para fundamentarlas. Con estas acciones será posible incrementar la participación ciudadana y tener un sistema más efectivo de rendición de cuentas.

Para realizar una fiscalización efectiva es necesario tener una adecuada comunicación con la ciudadanía, tanto para conocer sus denuncias como para hacer de su conocimiento las acciones que se están realizando para promover un mejor gobierno. Es una realidad actual que la sociedad directamente o mediante los medios de comunicación, puede impulsar una mayor responsabilidad pública

Comentario Final

La democracia, como forma de gobierno, debe protegerse para promover su permanencia y fortalecimiento. Un medio para lograrlo es la rendición de cuentas a los ciudadanos. Esto implica el proceso de fiscalización de las acciones públicas por organismos imparciales e independientes en un

sólido marco jurídico. A su vez, estos organismos sólo pueden desarrollarse en una democracia. Debido a esto, la participación ciudadana, la rendición de cuentas y la democracia son indivisibles y tienen una compleja interrelación de causa y efecto. Lo que es claro es que forman un todo para la consecución de un gobierno honesto y representativo.

El organismo superior de fiscalización y control gubernamental debe ser reformado para adecuarlo a las nuevas exigencias democráticas, a los reclamos ciudadanos y a las circunstancias políticas y sociales que prevalecen en el Estado. De acuerdo con la dinámica nacional y mundial, ahora más que nunca los órganos de fiscalización requieren transformarse. Es necesario fortalecer el Poder Legislativo hasta alcanzar una división efectiva de poderes que consolide la transición democrática.

La rendición de cuentas es una tarea obligatoria, parte esencial de la verdadera reforma del Estado. Los funcionarios públicos deben entender y aceptar que tienen la obligación de rendir cuentas a la sociedad porque manejan recursos públicos.

El servidor público debe cambiar la forma de concebir su trabajo y orientarlo hacia el concepto de responsabilidad, lo que lleva a la búsqueda continua de la eficiencia, la eficacia y la economía de su actividad, en un marco de ética que debe regir sus acciones. Es necesario calificar el desempeño de todos los funcionarios y empleados de la administración pública, para crear conciencia del buen gobierno y arraigar la cultura de la rendición de cuentas en los distintos ámbitos de la gestión pública. La honestidad y transparencia en el uso de los recursos públicos debe ser un valor prioritario de la sociedad en general y del servidor público en lo particular. En tanto esto no se alcance; en tanto prevalezca la cultura

de la no-rendición de cuentas, los mecanismos de control, supervisión y fiscalización serán insuficientes.

Una nueva cultura de rendición de cuentas precisa aceptar que manejar recursos públicos lleva implícita la obligación de informar a la ciudadanía, con veracidad y oportunidad, sobre el cumplimiento de programas y la utilización de todos los recursos públicos a los que tiene acceso el gobernante, el aparato burocrático y en general la Administración Pública.

El fortalecimiento de los organismos de fiscalización superior presenta la posibilidad de desarrollar un efectivo sistema de control a cualquier nivel de la Administración Pública. Éste puede ser preventivo, correctivo, previo o posterior a las operaciones, enfocado básicamente a desalentar y castigar la corrupción; a promover un mejor gobierno y a ser un mecanismo eficaz de rendición de cuentas a los ciudadanos; un mecanismo que refuerce la democracia y la confianza en los gobiernos estatal y municipal.

Bibliografía

Asociación Nacional de Organismos Superiores de Fiscalización y Control Gubernamental (ASOFIS) (1986): *Compilación de Ordenamientos Jurídicos que Rigen la Organización y Funcionamiento de los Organismos de Control Gubernamental de los Poderes Legislativos Federal y Estatal*, ASOFIS, México.

Banfield, Edward C. (1975), “Corruption as a Feature of Governmental Organizations”. *Journal of Law and Economics*, No.18, Diciembre.

Caiden, Gerald (1996), “Revitalizando a la Administración Pública”, en *Revista de Administración Pública*, Instituto Nacional de Administración Pública, México, Núm. 91.

Chávez Presa, Jorge A. (2000), *Para Recobrar la Confianza en el Gobierno*, México, Fondo de Cultura Económica.

Crespo, José Antonio (2001), Fundamentos Políticos de la Rendición de Cuentas, México, Auditoría Superior de la Federación.

Dahl, Robert A. (1997), La Poliarquía : Participación y Oposición, Madrid, Editorial Tecnos.

Diamond, Larry, Jonathan Hartlyn, Juan J. Linz y Seymour Martin Lipset (editores), (1999), Democracy in Developing Countries: Latin America. Lynne Rienner Publishers.

Dwivedi, O.P. (1985), "Ethics and Values of Public Responsibility and Accountability", en International Journal of Administrative Science. 51 (1).

Fukuyama, Francis (1995), Trust: The Social Virtues and the Creation of Prosperity, The Free Press, New York.

Galán Baños, Israel y Carlos Andrade Ruiz (2001), El Control Político del Presupuesto Federal y la Rendición de Cuentas, México, Cámara de Diputados. LVII Legislatura.

González Casanova, Pablo (1985), La Democracia en México, Ediciones ERA.

Green, Philip (1994), Democracy: Key Concepts in Critical Theory. Humanities Press International.

Hamilton, A., James Madison y J. Jay (2000), El Federalista, Fondo de Cultura Económica.

Lanz Cárdenas, José T. (1987), La Contraloría y el Control Interno en México, Fondo de Cultura Económica.

Locke, John (1984), Ensayo Sobre el Gobierno Civil, México, Ediciones Nuevo Mar.

López Presa, José Octavio (coordinador) (1998), Corrupción y Cambio, México, Fondo de Cultura Económica.

Lujambio Irazábal, Alonso (1995), Federalismo y Congreso en el Cambio Político de México. UNAM.

Martínez, Ifigenia (coordinadora) (2001), El Nuevo Poder del Congreso en México, PRD-México, Editorial Porrúa.

Montesquieu, Charles-Louis de Secondat (2000), Del Espíritu de las Leyes, México, Editorial Porrúa.

O'Donnell, Guillermo (1999), “ Horizontal Accountability in New Democracies”, en *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*. Editado por Andreas Schedler, Larry Diamond y Marc F. Plattner. Lynne Rienner Publishers, Inc.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2000), *Las Reglas del Juego Cambiaron: La Lucha contra el Soborno y la Corrupción*. OCDE.

Ortiz Pinchetti, José Agustín (2001), “Fiscalización y Rendición de Cuentas”, en *El Nuevo Poder del Congreso en México*, Ifigenia Martínez (coordinadora), PRD- Editorial Porrúa.

Persson, Torsten, Gerald Roland y Guido Tabellini (1996), “Separation of Powers and Accountability: Towards a Formal Approach to Comparative Politics”. Discussion paper, 1475, Centre for Economic Policy Research. Londres.

Przeworski, Adam, Susan C. Stokes y Bernard Manin (editores) (1999), *Democracy, Accountability and Representation*. Cambridge University Press.

Roque Citadini, Antonio (1999), *El Control Externo de la Administración Pública*, Contraloría General de la República de Venezuela.

Rose–Ackerman, Susan (1999), *La Corrupción y los Gobiernos, Causas, Consecuencias y Reforma*, Siglo XXI de España Editores, Madrid.

Sartori, Giovanni (2000), *¿Qué es la Democracia?* México, Grupo Editorial Patria.

Schedler Andreas, Larry Diamond and Marc F. Plattner (1999), *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*. Lynne Rienner Publishers, Inc.

Ugalde, Luis Carlos (1996), *El Poder Fiscalizador de la Cámara de Diputados en México. El Control de las Finanzas Públicas*, México, Centro de Estudios para la Reforma del Estado.

Uvalle Berrones, Ricardo (2000), *Institucionalidad y Profesionalización del Servicio Público en México: Retos y Perspectivas*, UNAM-Editorial Plaza y Valdez.



Experiencias de México en auditorías de desempeño*

Roberto Salcedo Aquino**

Abstract

The performance of the audit is structured on the basis of account submission, control and transparency. It is made with multidisciplinary approaches, methodologic rigor, impartiality, independence, confidentiality, objectiveness, constructive attitude and integrity. It is an evaluation of the effectiveness, the efficiency and the economy of the public task. It also compares the impact of the public policies with the objective population throughout quality indicators, reason why values the degree of citizens satisfaction caused by the implementation of those. Finally, it analyzes the behavior of the actors, as the institutions in charge of putting in practice the public politics as the operator's.

Key words: Audit, Control, Administration, Performance, Management.

*Artículo presentado ante el Comité de Deuda Pública de la Organización Internacional de Instituciones de Auditoría Superior (INGTOSAI) en la reunión de junio 2003.

**Auditor Especial de Desempeño en la Auditoría Superior de la Federación.

Exordio

La rendición de cuentas, la fiscalización y la transparencia forman parte de los elementos constitutivos de una administración responsable.

La transparencia se puede definir como la accesibilidad a la información en las áreas que competen a la opinión pública, mientras que la opacidad se definiría como la falta de prácticas gubernamentales claras, exactas, discernibles y ampliamente aceptadas.

Por su parte, la rendición de cuentas a menudo se define como la obligación de informar sobre una responsabilidad conferida. Pero a la luz de los principios de la administración responsable, podría reconsiderarse esta definición tradicional para formularla como una relación basada en la obligación de demostrar el desempeño y asumir la responsabilidad correspondiente en términos de las expectativas convenidas.

La cultura de la rendición de cuentas, en términos esquemáticos significa que el pueblo manda, en tanto que el mandatario obedece, rinde cuentas y se somete a la fiscalización superior. Ese mandato popular se llama presupuesto, que debe ser transparente y reflejar con claridad: ¿qué se manda?, ¿qué recursos se asignan?, ¿cómo y cuándo deberán hacerse las cosas?.

El mandatario es el Poder Ejecutivo que acepta el mandato y promete llevarlo a cabo y rendir cuentas con oportunidad. El mandatario (y todos los mandatarios que ejercen el presupuesto y que por ello se llaman servidores públicos) establecen los procedimientos para la ejecución del mandato y también los controles para ir verificando que se avance en el cumplimiento del mismo.

Al terminar el ciclo presupuestal, el mandatario está obligado a rendir cuentas sobre el conjunto de acciones que emprendió, el uso de los recursos que la sociedad le encomendó y la conducta y probidad con que se desempeñaron los servidores públicos.

Como resultado de ese esquema, los mandantes tienen el derecho de exigir toda la información que se requiera para formarse un juicio sobre el ejercicio público. La transparencia de la información sobre lo público es un reclamo democrático. La rendición de cuentas obliga a la fiscalización para verificar qué se hizo, con cuánto se hizo, cómo se hizo y cuándo se hizo para después comparar el resultado contra el mandato para poder dar fe de la corrección de las cuentas.

Con base en lo anterior, la Auditoría Superior de la Federación tiene por mandato de ley practicar auditorías de desempeño para verificar que los recursos de que dispone el Gobierno de la República se administren con eficacia, eficiencia y honradez para satisfacer los objetivos a que estén destinados.

La auditoría de desempeño se estructura sobre los principios de rendición de cuentas, fiscalización y transparencia. Se realiza con enfoques multidisciplinarios, con rigor metodológico, imparcialidad, independencia, confidencialidad, objetividad, actitud constructiva e integridad.

Consiste en la utilización de métodos de investigación de las ciencias sociales y de las normas de auditoría gubernamental para verificar y evaluar los resultados y costos de las políticas públicas. Sus recursos fundamentales son la medición de los resultados de las políticas públicas comparadas contra las declaraciones implícitas o explícitas de los objetivos

de los programas públicos y de los medios para su implementación, así como el análisis de los procesos operacionales para evaluar qué tan bien están operando los programas públicos.

La auditoría de desempeño es la evaluación de la eficacia, la eficiencia y la economía del quehacer público. Además, comprueba el impacto de las políticas públicas sobre la población objetivo a través de indicadores de calidad, por lo que valora el grado de satisfacción ciudadana por la implementación de aquéllas. Finalmente, analiza el comportamiento de los actores, tanto de las instituciones encargadas de poner en práctica la política pública como de los operadores.

En este artículo se presenta una visión interna del proceso de fiscalización desde el punto de vista de la entidad superior encargada de efectuarlo. En este caso, es importante destacar el punto de vista del órgano decisonal que determina cómo auditar y qué auditar para que la rendición de cuentas tenga su verdadera contrapartida: la responsabilidad.

Para fines de exposición, el artículo se organiza del modo siguiente:

1. Conceptuación.
2. Auditoría de desempeño a resultados.
3. Auditoría de desempeño a los procesos.
4. La calidad del bien o servicio que produce el sector público.
5. Sobre los actores.
6. El cliente – ciudadano.
7. Auditorías de desempeño a programas financiados con crédito externo.
8. Proyectos de términos de referencia para una auditoría de desempeño a la deuda pública.

I. Conceptuación

La Auditoría Superior de la Federación tiene por mandato de ley practicar auditorías de desempeño para verificar que los recursos de que dispone el Gobierno de la República se administren con eficacia, eficiencia y honradez para satisfacer los objetivos a que estén destinados.

La auditoría de desempeño se sustenta en términos institucionales en los principios de rendición de cuentas, fiscalización y transparencia. Adopta en su aplicación criterios multidisciplinarios y metodológicos que aseguran la imparcialidad, independencia, confidencialidad, objetividad, actitud constructiva e integridad.

La auditoría de desempeño es una evaluación de la eficacia del quehacer público, midiéndola por resultados con indicadores estratégicos y de impacto; de la eficiencia, midiéndola por la fidelidad de la operación al diseño del programa, con indicadores de gestión y comparándolos con las mejores prácticas gubernamentales; de economía, midiéndola por el costo de la política pública contra los resultados. Además, la auditoría de desempeño comprueba el impacto de las políticas públicas sobre la población objetivo a través de indicadores de calidad, por lo que valora el grado de satisfacción ciudadana por la implementación de aquéllas. Finalmente, analiza el comportamiento de los actores, tanto de las instituciones encargadas de poner en práctica la política pública como de los operadores.

La auditoría puede comparar:

- Los resultados del programa y la situación estimada en caso de no instrumentarse;
- Los resultados del programa y la situación anterior a su implementación;

- Los resultados planeados y los resultados observados después de la implementación;
- Los resultados observados contra las mejores prácticas gubernamentales (benchmarking).

La auditoría de desempeño comprueba el efecto neto de un programa en comparación con los resultados que fueron estimados y sobre lo que hubiera ocurrido de no existir el programa.

2. Auditoría de desempeño a resultados

Las políticas públicas son complejas. Son una amalgama de aspiraciones, espacios, teorías, documentos, estructura organizacional, ciudadanos, élites, presupuestos; pero sobre todo, grandes propósitos. Veamos algunos:

Ente	Objetivo
Comisión Nacional Bancaria y de Valores	Procurar la estabilidad y correcto funcionamiento del sistema financiero, así como mantener y fomentar su sano y equilibrado desarrollo y la protección de los intereses del público.
Instituto Federal Electoral	<ol style="list-style-type: none"> 1. Contribuir al desarrollo de la vida democrática. 2. Asegurar a los ciudadanos el ejercicio de sus derechos político electorales y vigilar el cumplimiento de sus obligaciones. 3. Llevar a cabo la promoción del voto y coadyuvar a la difusión de la cultura democrática.
Banco de México	Procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, promover el sano desarrollo del sistema financiero y propiciar el buen funcionamiento de los sistemas de pago.
Procuraduría Federal de Protección al Ambiente	Desterrar la impunidad, corrupción, indolencia y vacíos de autoridad en materia de justicia ambiental, haciendo partícipes de esta lucha a todos los sectores de la sociedad bajo los más puros principios de equidad y de justicia.

Todos ellos son tan abiertos y complejos que es difícil describirlos y, por supuesto, más difícil operacionalizarlos. En consecuencia, su fiscalización se torna complicada. La mayoría de los documentos que gestan las políticas públicas requieren, de parte del auditor, un esfuerzo hermenéutico para comprender el objetivo, establecer indicadores que midan su cumplimiento y hacer posible una auditoría. Con objetivos tan amplios, las operaciones diferirán frecuentemente día con día y de administración a administración.

Un ejemplo: La política pública contra la pobreza. En el periodo 1971-1976 se centró en el denominado Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (PIDER), cuyo objetivo era definir zonas atrasadas y generar proyectos productivos. A partir de 1977 la política giró hacia la salud, alimentación, educación y vivienda en zonas deprimidas y en grupos marginados, el programa se denominó Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR). En 1983 la política se focalizó en los problemas de desnutrición, y se creó el Programa Nacional de Alimentación (PRONAL). En 1989 se procura invertir en infraestructura urbana en las zonas marginadas y se retomaron los proyectos productivos (SOLIDARIDAD). Desde 1997 se regresa a la educación, salud y alimentación (PROGRESA, ahora OPORTUNIDADES).

¿Cuál es el objetivo de la política pública contra la pobreza?: ¿el capital humano?, ¿el capital social?, ¿el capital económico?, ¿un poco de todos? La sola cuestión de quiénes son los beneficiarios conlleva dificultades de alto grado: ¿los que viven en zonas marginadas?, ¿los que ganan menos de dos salarios mínimos?, ¿los que no tienen para adquirir la canasta básica? Además de que no sabemos con precisión el universo de atención. Con programas tan grandes y difusos como “luchar contra la pobreza” es posible hacer todo: lo grande y lo pequeño. Lo fácil para

el auditor es olvidarse de los resultados, centrarse en la operación del programa y evaluar sólo la eficiencia.

Las políticas públicas, en ocasiones, se estructuran como actos de magia, como si los tomadores de decisiones tuviesen fuerzas extraordinarias para ordenar que se arregle el mundo. Se piensa que este tipo de diseño es exclusivo de países con economías emergentes, pero no es así; pongo un ejemplo de un país desarrollado para demostrar que es un mal generalizado. En 1989 en la Cumbre Educacional a la que asistieron los gobernadores de los Estados de la Unión Americana y el Presidente de los EEUU, se acordó el objetivo genérico: “cada escuela en EEUU estará libre de drogas y violencia y ofrecerá un medio ambiente disciplinado que conduzca al aprendizaje”. Esta meta debería estar cumplida en el año 2000.

Si los objetivos de las políticas públicas son mover montañas, acabar con la pobreza, desterrar el desempleo a los auditores les toca desencantar el mundo, hacerlo real, terrenal.

La auditoría de desempeño es una especialidad de la teoría general de la fiscalización y una de sus misiones es la comprensión de los objetivos de las políticas públicas; por ello requiere que los auditores analicen de manera hermenéutica los textos oficiales. La primera tarea es abrir la caja negra, ver qué contiene y qué se pretendió al construirla. Por tanto, el auditor debe interpretar correctamente la pretensión del formulador; y debe ser inmune a la propaganda política que hace el ejecutor sobre lo que se pretende atacar o resolver. El auditor tiene que descubrir la realidad del programa más que su ilusión. Si acepta sin revisar y sin evidencias la descripción dada en la aplicación de los recursos, puede estar auditando una fantasía, un programa fantasma. La política pública puede estar

atribuyendo efectos a un programa que nunca se llevó a cabo, o uno que operó a tan bajo nivel de competencia que apenas merece ser llamado por el nombre de programa.

Un ejemplo. El Crédito al Turismo.

El primer objetivo del Fondo Nacional al Turismo (Fonatur) es el otorgamiento de crédito para fomentar la actividad turística. Se auditó el periodo 1999–2001 y el resultado fue que en ese tiempo no se otorgó ningún crédito nuevo para inversión y sólo se reestructuraron dos que tenían problema de pago. Cuando la auditoría revisó las causas, descubrió que la banca comercial contaba con mejores alternativas de fondeo y podía ofrecer mejores condiciones. Pero eso sí, se había ejercido presupuesto para la promoción y administración del Fondo.

Los auditores tienen que dar algunos pasos para familiarizarse con la política pública y entenderla. Esos pasos deben estar guiados por cinco directrices.

- a) ¿La política pública está alcanzando los objetivos que se propuso?
- b) ¿Está diseñada de una manera correcta para alcanzar los objetivos que persigue?
- c) ¿Su operación es fiel al diseño original?
- d) El costo de la política pública frente a sus resultados
- e) Sabiendo lo anterior, entonces averiguar: si está atendiendo a la gente correcta, dando la clase correcta de bienes o servicios, o gastando el dinero en la forma correcta.

Los objetivos casi siempre están en la declaración oficial de la política pública y en las reglas de operación del programa. El auditor debe elaborar preguntas clave: ¿dónde puede fallar un programa?, ¿en su diseño?, ¿en la operación?, ¿en ambos?

Cuando los Estados Unidos decidieron ayudar a los países subdesarrollados en programas de alimentación durante el periodo de la posguerra, los funcionarios de la U.S. Agency for International Development escogieron a la leche como arma contra la desnutrición. Entre 1955 y 1975 se enviaron millones de toneladas de leche en polvo a los países miembros del programa.

Ocurrió en Brasil, en 1962. Llegaron 40 millones de kilos de leche en polvo, enviados por la administración Kennedy y los brasileños no tardaron en quejarse de que esa leche les hacía sentirse hinchados, con retortijones y diarrea. Los norteamericanos primero no lo creyeron; después, se sintieron ofendidos y por último, dijeron: “es que se comen la leche a puñados”. Más tarde arguyeron: es que mezclan el polvo con agua contaminada, hay que hervir el agua. Los brasileños decían, hacemos lo que señala el instructivo. No fue sino hasta 1965 que se descubre la causa: un alto porcentaje que declaraba tener problemas intestinales relacionados con la leche era incapaz de digerir la lactosa. El 75% de los niños brasileños sufrían intolerancia a la lactosa. El programa estaba mal diseñado, pero bien implementado .

Una manera útil de empezar a conceptualizar y operacionalizar un programa es observando lo que trata de cumplir. El lugar más sensible para empezar es con las metas oficiales. Son las puertas de entrada. La mayoría de los programas tienen alguna clase de declaración escrita que describe sus objetivos, metas y actividades. Si las metas están expresadas en términos claros y específicos, son una buena fuente de información.

Un ejemplo sencillo de una clara definición de objetivos lo constituye el Departamento de Ciudadanía e Inmigración Canadiense. Entre sus

atribuciones está definir las políticas de inmigración, seleccionar a los inmigrantes y evaluar las solicitudes de entrada de visitantes.

La auditoría se efectuó debido a la importancia que para los canadienses tiene la inmigración. Consideran que gran parte de su desarrollo económico, social y cultural, se debe a los inmigrantes que, de acuerdo con el censo de 1996, representaban el 17% de la población.

La meta anual de inmigrantes fue fijada entre 200,000 y 225,000 personas al año.

El objetivo principal de la auditoría fue determinar si el Departamento de Ciudadanía e Inmigración (CID) había operado el Programa de manera eficiente y eficaz, alcanzando los resultados deseados.

Al poco tiempo de su creación, el CID enfrentó recortes en su presupuesto como resultado del Programa Revisor del Gobierno (20% entre 1996 y 1998). Así, en los dos últimos años no habían sido alcanzadas las metas de inmigración. En 1998 los inmigrantes recibidos fueron 173,800; y en 1999, 189,700. Los resultados alcanzados quedaron por debajo de la meta en 8% para los profesionistas altamente capacitados y 26% para los hombres de negocios, el nivel más bajo alcanzado en estos dos tipos de inmigrantes.

En otras ocasiones, las metas oficiales son meramente una larga lista de pidosos clisés. Esta clase de formulación vaga es tan común que algunos auditores descartan de entrada la discusión de los objetivos por ser muy abstractos, etéreos, y de largo plazo. Sin embargo, es necesario señalar que la ambigüedad de los objetivos cumple una función útil: revelar las divergencias de aquellos intereses que entran en la estructuración de una

política pública, dado que las generalidades en las declaraciones oficiales son para satisfacer una variedad de intereses y perspectivas.

Todos pueden estar de acuerdo en mejorar un municipio; unos estarán pensando en agua potable; otros, en educación; unos más, en transporte público. Y quizá pocos estén pensando en lo mismo. Por ejemplo, los mandos superiores querrán invertir los recursos en obras de infraestructura de servicios urbanos; los operadores pueden inclinarse a construir el teatro de la localidad, porque lo consideran de mayor efecto social inmediato y también puede ser incluido en el paraguas: mejorar la calidad de vida de la localidad. ¿Cómo auditar esto?

Cuando las metas son ambiguas, la operación del programa trabaja con propósitos cruzados. Uno de los beneficios de la auditoría de desempeño es establecer la discusión sobre los propósitos y concretarlos en metas mensurables. El esfuerzo puede causar desacuerdos y llegar al conflicto; pero es un riesgo que hay que asumir, pues existe la posibilidad de que a través de las observaciones de auditoría, los intereses puedan ser conciliados. La clarificación de los objetivos es un producto generoso de la auditoría de desempeño.

Un problema similar surge cuando las condiciones se modifican. Los objetivos oficiales estaban bien cuando el programa empezó y eran congruentes con lo que el programa se proponía. Sin embargo, el tiempo, el ambiente, el tipo de cliente, la administración, y el presupuesto cambiaron; por tanto, la idea predominante de cómo debería operar el programa, también cambió. El programa ha llegado a ser ampliamente diferente de lo que era. Cuando el auditor proporciona la evidencia de que el objetivo ya no es idóneo, contribuye de manera importante a la reformulación de la política pública.

Un ejemplo es la auditoría que se practicó a la institución gubernamental responsable de operar los servicios telegráficos. La auditoría consistió en evaluar el cumplimiento del objetivo de proporcionar los servicios. Dentro de los resultados se observó un importante decremento en el volumen de operaciones de éstos, ya que en el periodo 1998-2000 el volumen del telegrama nacional disminuyó en 4.4% en promedio anual; el telegrama internacional, en 24.0%; y el giro telegráfico internacional, en 33.1%, por lo que la ASF determinó que a ese ritmo, el primer servicio ya no sería demandado en el mercado, en 13 años; el segundo, en 12; y el tercero, en tres, a partir del año 2000. La ASF recomendó adoptar las medidas pertinentes para enfrentar en el futuro la posible desaparición de éstos servicios por la falta de demanda, y sugirió que se redefinieran los planes operativos comerciales.

Una complicación adicional surge cuando el programa pretende no sólo alcanzar los objetivos oficiales, sino alcanzar otros, algunas veces de más, algunas veces en lugar de los originales. Todo ello trastoca la política pública y genera consecuencias de diversa índole.

Un ejemplo lo constituye el Fondo de Pensiones de los Trabajadores al Servicio del Estado. El objetivo de la auditoría fue determinar si, frente a las obligaciones financieras del fondo en materia de pensiones, existía un desempeño adecuado en lo relativo a suficiencia, oportunidad y sustentabilidad, o en su defecto, soluciones alternativas que le posibilitaran garantizar el cumplimiento de esta obligación.

La ley estableció desde 1960 que la cotización salarial al Fondo fuera del 7%. Porcentaje que no ha sido modificado hasta la fecha; sin embargo, se

han otorgado beneficios adicionales que han aumentado los egresos sin tener la contribución correspondiente. Así,

- Se creó la pensión por cesantía y edad avanzada;
- Se redujo el tiempo efectivo de cotización de las mujeres de 30 a 28 años;
- Se disminuyó de cinco a un año el periodo a considerar para obtener el promedio de los sueldos básicos;
- Se aumentaron las cuotas pensionarias conforme aumentara el salario mínimo;
- Se permitió que las mujeres trabajadoras y pensionistas pudieran registrar como derechohabiente al esposo o concubino.

Algunos de los efectos de estos hechos fueron:

- En cinco años la población pensionada creció 42%;
- La relación de pensionado – cotizantes disminuyó de 20 en 1982 a 5 en el año 2000;
- La esperanza de vida que en 1960 era de 57 años subió a 74, lo que produjo que un pensionado disfrutara de 19 años de pensión en vez de los 2.5 que estaba previsto en los cálculos actuariales;
- El déficit del Fondo se fue incrementando hasta llegar a un punto en que las transferencias del gobierno para cubrir el déficit superan los ingresos del Fondo;
- El fondo ya no tiene recursos.

Cuando la declaración oficial de metas sufre alguna clase de desviación, ¿qué puede hacer un auditor? Cuatro opciones se abren para él:

1. El auditor señala el problema de las metas del programa y espera que el personal y otros interesados, fundamentalmente las autoridades correspondientes, alcancen un consenso. No obstante, podría esperar largo tiempo sin que llegara el consenso.

2. El auditor puede leer todo lo que encuentre acerca del programa y después dialogar con los operadores; observar la operación y luego sentarse a escribir el conjunto de indicadores de resultados que según su criterio deben elaborarse. Éste es un procedimiento racional, pero tiene dos problemas: uno, el auditor podría leer con un sesgo profesional y sutil e inconscientemente cambiar las metas del programa; el otro es que cuando el estudio estuviera terminado, los operadores del programa desecharían los resultados con el siguiente comentario “pero esto no es lo que realmente queremos hacer”. Sin embargo, existen ocasiones en que no hay mejores opciones.

3. El auditor puede proponer un esfuerzo consensual en la formulación de las metas. Esto es a veces el mejor enfoque. Sentándose con los operadores del programa, y con las autoridades respectivas, el auditor puede ofrecer, por el método de aproximaciones sucesivas, una declaración de objetivos con su sistema de indicadores. Los operadores podrían modificarla, y discutirla continuamente hasta alcanzar un acuerdo. Es necesario subrayar que el alcance de la auditoría no es buscar un acuerdo sobre una única meta, sino encontrar un conjunto de metas que sirvan para fijar los objetivos de la política pública con claridad y permitir la fiscalización con el mayor rigor metodológico.

4. Si los anteriores pasos fracasan en encontrar una definición consensual, el auditor puede posponer la cuestión de las metas y entrar en un estudio exploratorio. La auditoría podría comenzar por revisar lo que realmente está pasando: elaborar un diagnóstico. Ello podría ser particularmente útil en áreas programáticas complejas. Antes que intimidar a las personas para que formulen arbitraria y superficialmente metas para acoplarse a la auditoría; el auditor debe intentar comprender lo significativo de lo que sucede dentro del programa. La auditoría basada en metas e indicadores

específicos podría ser prematura en un campo en que los acuerdos son muy débiles acerca de lo que constituye un éxito en el programa.

Otro problema que hemos encontrado es que algunos programas tienen múltiples metas. En la mayoría de los casos, las metas son consistentes y representan varias facetas de un programa multimodal. Pero la complejidad parece obligar a los operadores a escoger sólo algunos aspectos de la múltiple visión y se desentienden del resto. Veamos un caso real.

En el Programa Crédito a la Palabra (CREDIPAL) se establecieron cuatro objetivos estratégicos: primero, apoyar con financiamiento a productores agrícolas temporaleros de bajos ingresos que siembran tierras de baja productividad y/o alta siniestralidad; segundo, impulsar la producción de alimentos básicos y la diversificación de cultivos; tercero, promover la reconversión de cultivos; y, cuarto, otorgar financiamiento bajo un esquema de recuperación total de los apoyos para garantizar la sustentabilidad del programa.

Las acciones del programa sólo se dirigieron a otorgar créditos a los productores agrícolas temporaleros de bajos ingresos que siembran tierras de baja productividad con la garantía única de su palabra. Respecto de los objetivos restantes, no se promovió su cumplimiento y tampoco se construyeron los sistemas de información ni los indicadores correspondientes para su seguimiento y evaluación.

En un programa de vivienda se puede desear construir vivienda nueva, rehabilitar las deterioradas, ampliar las existentes, invertir en obras de infraestructura urbana, proporcionar agua, electricidad y otros servicios urbanos; también apoyar la organización de los colonos para la seguridad del lugar. Estos propósitos múltiples deben cumplirse en un programa

exitoso. Pero con metas complejas, los operadores tienen una oportunidad muy amplia para decidir en dónde concentrar los escasos recursos y puede que no se construya, ni se renueve ni se amplíe ninguna casa, pero se haga todo lo demás.

Otras veces el programa tiene múltiples metas, pero el que se equivoca en encontrar el verdadero objetivo es el auditor. Por ejemplo, un gobierno estatal promulgó un programa de guarderías para las madres inscritas en el programa de capacitación para el trabajo. Se consideró que los propósitos serían alcanzados si un número de mujeres se dieran de baja del programa en virtud de haber encontrado trabajo. En la auditoría, el grupo auditor estaba preocupado por la calidad de los servicios de la guardería y enfocó sus esfuerzos en revisar ese tema y se olvidó de las madres, de su capacitación y de su colocación en un puesto laboral.

3. Auditoría de desempeño a los procesos

Para los propósitos de una auditoría de desempeño es útil considerar no solamente lo que el programa espera lograr, sino también cómo espera lograrlo. ¿Funciona el programa?, ¿qué lo hace funcionar?, ¿por qué fue exitoso o no?, ¿cómo lo podemos hacer mejor?

La teoría de la implementación asume que si las actividades son conducidas conforme a lo planeado, con suficiente intensidad de calidad y fidelidad al diseño, los resultados deseados serán alcanzados.

Las preguntas acerca de los procesos esencialmente se centran en lo que está sucediendo dentro de la operación. Éstas pueden estar enmarcadas en términos de si el programa está haciendo lo que se supone debe hacer

y si opera de acuerdo con la normativa establecida. El tema aquí es la fidelidad de los procesos con las intenciones de sus diseñadores.

Los fundamentos metodológicos por los cuales es necesario elaborar auditorías de desempeño basadas en la gestión del programa son: uno, permiten revisar lo que realmente está sucediendo en el programa; dos, los operadores dicen lo que hacen, pero este hacer no necesariamente concuerda con lo planteado en el diseño original; tres, estudiar los procesos es ayudar a comprender la relación entre lo ejecutado y lo logrado, entre los medios y los fines, entre las causas y las consecuencias.

Tres razones fundamentales para centrar la auditoría en la gestión:

1. Cuando las cuestiones clave conciernen a los procesos; cuando hay una concatenación entre las metas por alcanzar y la gestión; es decir, cuando el proceso mismo es fundamental, pero realizarlo no es lograr la meta, pero es el eslabón que lo permitirá. Promover el voto ciudadano es el objetivo, es necesario para que el ciudadano sufrague, expedir una credencial para votar, elaborar listas de electores, abrir casillas, reclutar ciudadanos como funcionarios electorales, cada uno de estos procesos permite el siguiente, pero ninguno por sí mismo, ni todos juntos cumplirán el objetivo.

2. Cuando las cuestiones clave conciernen a los resultados. Es decir, cuando realizar el proceso es ya un resultado.

El programa de Vacunación Universal tiene como propósito abatir la morbimortalidad. Su proceso se centra en aplicar vacunas contra las enfermedades inmunoprevenibles a toda la población infantil. Aplicar la vacuna es ya un resultado exitoso. En el año 2000 se atendieron a 9.2

millones de niños que cubrieron el 86.8% de la población objetivo. Se erradicó la poliomielitis, no hubo ningún caso de difteria y persistieron casos aislados de tétanos neonatal, tuberculosis meníngea, rubéola, parotiditis y hepatitis.

3. Cuando procesos y resultados van de la mano, no se puede entender el resultado sin averiguar la calidad de la gestión.

Ejemplo. El Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA) hoy OPORTUNIDADES, tiene como objetivos: fomentar la asistencia escolar; disminuir la incidencia de enfermedades; y elevar el estado nutricional de las familias en condiciones de pobreza extrema.

Para lograr esos objetivos se propuso otorgar una beca a los niños y jóvenes con la única condición de que asistan a la escuela; y un apoyo monetario a las familias para la compra de alimentos, si éstas acuden al médico. Sólo en la medida en que los servicios se otorguen de manera eficiente y los beneficiarios cumplan con el principio de corresponsabilidad se alcanzarán los fines propuestos. Si alguna de estas partes del proceso no se cumple sería imposible lograr los objetivos, en cuyo caso el programa se convertiría solamente en una transferencia de dinero.

Algunas variables del proceso que describen cómo el programa está siendo cumplido, son importantes para medir si lo que se está haciendo conduce a los resultados deseados. Sin embargo, otros procesos, con escasa conexión con los resultados, son medidos porque permiten el análisis de cómo opera el programa, quiénes lo operan, y con qué recursos. El auditor los mide porque pueden ayudar a distinguir entre las operaciones que están bien hechas y aquellas que no lo están, con el objeto de controlar las variables.

4. La calidad del bien o servicio que produce el sector público

En una auditoría de desempeño no se debe revisar únicamente si se propocionaron los servicios y se produjeron los bienes; también se debe evaluar la calidad del bien o servicio que produce el sector público. Se debe tener en cuenta la oportunidad de la entrega y lo apropiado del bien o servicio, lo que permitirá medir la satisfacción del ciudadano.

La calidad reflejará el grado de comprensión que tienen las políticas públicas para la satisfacción de los requerimientos de los ciudadanos y la eficiencia de la acción gubernamental.

El Programa de Raciones Alimenticias (PRA), a cargo del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF), se estableció con el objetivo de fortalecer la dieta de las niñas y los niños en edad preescolar y escolar que habitan en municipios de alta y muy alta marginación, mediante una ración alimentaria diaria que contenga en su modalidad fría y caliente por lo menos el 30.0% de las recomendaciones diarias de energía y proteína; sin embargo, con la auditoría se determinó que el aporte calórico de las raciones frías, que constituyen el 64.6% de la totalidad de raciones distribuidas, fue del 20.0% de los requerimientos calóricos, esto es, 10.0 puntos porcentuales menos que el compromiso establecido, mientras que en las raciones alimenticias en la modalidad caliente se cumplió con el aporte comprometido.

De acuerdo con las recomendaciones de las instituciones internacionales de nutrición, las raciones alimenticias deben otorgarse a los niños que asisten a la escuela antes de iniciar las clases con objeto de que su ingesta y el aporte calórico permitan un mejor aprovechamiento; sin embargo, el

DIF no estableció ningún lineamiento que instruyera la hora en que los niños deberían consumirlas. Por ello, se observó que en promedio 42.8% de los niños recibieron el alimento a la hora del recreo y que al 10.5% se les entregó a la hora de la salida de la escuela.

En el marco del Programa de Raciones Alimenticias (PRA) del DIF, se distribuyen diariamente 4.0 millones de desayunos escolares en todo el país; la auditoría recomendó mejorar la oportunidad de la entrega y mejorar la calidad de la ración alimenticia.

5. Sobre los actores

Un programa puede fallar no porque sus servicios fueran inapropiados o mal diseñados, sino porque fueron mal operados. Es como una obra de teatro brillantemente escrita, con una magnífica escenografía, pero pésimamente actuada.

Pongo un ejemplo. El Programa de Calidad Integral y Modernización (CIMO) se propuso mejorar la competitividad de las micro, pequeñas y medianas empresas; elevar la productividad de sus trabajadores, por medio de la asesoría técnica y la capacitación; así como mejorar los esquemas de distribución de los beneficios entre éstos.

Para el efecto, en las Reglas de Operación se dispuso en 2001 la descentralización tanto de la operación como de los recursos, a través de establecer convenios de colaboración con las entidades federativas; fomentar la coparticipación mediante la constitución de Comités Ejecutivos Estatales, integrados con los representantes federales, estatales y empresariales.

Los resultados de la auditoría demuestran que únicamente se suscribieron ocho convenios y en ninguna de las treinta y dos entidades se instaló el Comité respectivo ni operó el convenio correspondiente. En consecuencia, el CIMO se ejecutó de manera centralizada, al margen de la planeación estatal y las necesidades específicas de las empresas, lo que implicó que los cursos de capacitación se realizaran sin considerar concertadamente, tanto la demanda organizada como la vocación regional de la actividad económica local.

¿Cómo hará el auditor para evaluar la calidad de la institución y del personal que la compone? El auditor con frecuencia no está calificado para dictaminar sobre el desempeño profesional de los operadores. Incluso, si él fuera un experto, o pudiera contratarlos, el desarrollo de medidas de calidad requeriría un trabajo profundo: observación frecuente del personal en acción, la construcción de pruebas y la revisión de las escalas de puntuación, y comprobar que los calificadores estuvieron aplicando los mismos estándares y con los mismos criterios para evaluar el desempeño; y aun así, el personal del proyecto podría desconocer totalmente la calificación como desinformada y sesgada.

Por consiguiente, la mejor manera de evaluar el desempeño de los operadores es a través del establecimiento del servicio civil especializado por función pública. Este servicio debe contener el estatuto que lo crea con todas sus reglas de operación y el programa de profesionalización del personal. Con estos dos factores los auditores tendrían elementos sólidos para revisar el desempeño de los actores.

Para evaluar la calidad con que realizan sus funciones las entidades y sus servidores públicos, la ASF ha efectuado cinco auditorías a igual número de agencias gubernamentales que ya cuentan con servicio civil de carrera.

6. El cliente – ciudadano

En un proceso democrático y de rendición transparente de cuentas es pertinente preguntar qué tan adecuadamente están representados los intereses de los ciudadanos en la definición de las políticas públicas. La respuesta es que las decisiones serán “representativas del sentir público” sólo si los ciudadanos participan activamente en la toma de decisiones, de acuerdo con sus marcos de referencia y en términos de lo que les parece importante, y que no contravengan el interés general.

La presencia del cliente – ciudadano se ha hecho más enfática en las doctrinas contemporáneas del quehacer público. Por lo que se asevera que una institución con alto desempeño institucional debe ser sensible y efectiva: sensible a las necesidades de los ciudadanos, y efectiva con el uso de recursos limitados para satisfacer esas necesidades.

Los efectos de la acción gubernamental, aun cuando sea bien diseñada y efectivamente implementada, pueden no coincidir con las expectativas de los interesados. Por tanto, las políticas públicas deben tener una clara orientación hacia el cliente – ciudadano, lo que implica tomar en cuenta sus puntos de vista a través de la consulta.

Los clientes pueden ser consultados en un sinnúmero de formas, pero la más adecuada para una auditoría es la encuesta. Es posible que se obtengan las expectativas de los ciudadanos al hacerles preguntas acerca de su nivel de satisfacción con el bien o servicio que el gobierno les proporciona. Por lo anterior, la auditoría de desempeño está obligada a usar como herramienta fundamental las encuestas para medir el grado de satisfacción del ciudadano con las políticas públicas que le afectan.

Consultar al ciudadano abre nuevas oportunidades para conocer el trasfondo de muchos problemas que los métodos tradicionales de revisión no aportan. Por ejemplo, en la auditoría al sistema educativo en el nivel de primaria, cuando se evaluó la formación ciudadana de los niños de las escuelas indígenas a través de la transmisión de valores, las encuestas revelaron que el 75% de los padres manifestó que la educación cívica y de los valores de sus hijos corresponde a la escuela, y en contraste el 84% de los docentes señalaron que es responsabilidad de la familia. Por tanto, pocos maestros y padres de familia trabajaban en la formación de los valores ciudadanos.

7. Auditoría de desempeño a programas financiados con crédito externo

Cuando se destacan las auditorías a la deuda pública, generalmente se piensa en la totalidad, en la gran masa, pero se dejan de lado los componentes; por tal razón, la ASF ha auditado cinco programas financiados con crédito exterior; tres provenientes del Banco Interamericano de Desarrollo: el primero para el Programa de Ampliación de Cobertura, con el objetivo de incrementar la cobertura integral de los servicios de salud de primer nivel por 133.7 millones de dólares; el segundo, para el Programa de Becas de Capacitación para calificar a la mano de obra desempleada y subempleada por 116.6 millones de dólares; y el tercero, al Programa Integral para Abatir el Rezago Educativo, con objeto de incrementar el acceso y fomentar la permanencia en la educación comunitaria por 393 millones de dólares.

Otro crédito fue otorgado por el Banco Mundial por 412.0 millones al Programa para Abatir el Rezago Educativo en Educación Básica; y por

último, al Programa de Calidad Integral y Modernización que recibió dos créditos: uno por 64 millones del Banco Interamericano de Desarrollo y otro del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento por 12.4 millones de dólares para proporcionar asistencia técnica y capacitación a la micro, pequeña y mediana empresa. El total auditado de créditos externos fue de 1,131.7 millones de dólares.

Tomo un ejemplo de esos cinco. El Programa Integral para Abatir el Rezago Educativo (PIARE 1995 – 2001) orientó sus acciones, preponderantemente en los ámbitos rural e indígena, que reportaron los más bajos niveles de aprendizaje.

El programa original tendría una duración de cinco años (1995-2000), periodo en el que se erogarían 653.0 millones de dólares, de los cuales el BID aportaría el 60.2% (393.0 millones de dólares) y el Gobierno Federal el 39.8% (260.0 millones de dólares), para la consecución de un conjunto de metas convenidas para los diferentes componentes. Durante su vigencia sólo se ejercieron 379.2 millones de dólares, 51.3% del total de los recursos crediticios.

Además, los recursos ejercidos por el PIARE no se erogaron conforme el calendario establecido, por lo que se pagaron al BID 6.1 millones de dólares adicionales a lo pactado originalmente como comisión. También se cancelaron 5.9 millones de dólares no ejercidos, lo que implicó el pago de compromisos por los saldos no desembolsados.

En relación con los compromisos del programa, como resultado de las encuestas aplicadas a los beneficiarios del PIARE, se encontró que los paquetes de útiles escolares para los alumnos fueron entregados de tres a siete meses después de iniciado el ciclo escolar; por su parte, los

padres de familia opinaron que ningún niño recibió completo el paquete de útiles respecto de los artículos señalados en las Reglas de Operación del CONAFE; y el 70.0% de los docentes que recibieron paquetes de material didáctico manifestaron que estaban incompletos.

De los docentes encuestados, el 64.0% expresó que no recibió ningún estímulo económico por su desempeño; y de los que señalaron haberlo recibido, el 48.0% indicó que sólo recibió entre 700.00 y 750.00 pesos mensuales, cantidad inferior a los 1,450.00 pesos que debieron proporcionarles. El 67.0% de los maestros que asistieron a algún curso de capacitación manifestaron que no recibieron los apoyos económicos correspondientes. Finalmente, se determinó que 79.3% de las asociaciones de padres de familia que recibieron recursos económicos no tenían algún tipo de registro que las acreditara ante las instancias educativas. Las encuestas permitieron concluir que los apoyos otorgados fueron extemporáneos e ineficientes.

Además de las auditorías anteriores, se efectuó una a los pasivos contingentes de los Proyectos de Inversión con Impacto Diferido en el Registro del Gasto (PIDIREGAS). Estos proyectos se caracterizan por ser inversiones en infraestructura productiva, cuyo financiamiento debe tener como fuente de pago el flujo de recursos que el mismo proyecto genere.

Hasta la fecha se han autorizado 105 proyectos, de los cuales 21 están en operación. Se aplicó un modelo de simulación a 65 de ellos con el fin de clasificarlos; la evaluación determinó que 38 resultaron robustos, 18 medios y 9 frágiles.

Asimismo, de los 21 proyectos en operación se seleccionó una muestra de 16 para determinar si se habían logrado las metas de producción previstas y si, en efecto, estaban generando recursos suficientes para el pago de la inversión contratada. Se determinó que, a la fecha de la auditoría, seis proyectos habían superado las metas de producción, 11 las habían cumplido y en 4 el alcance había sido parcial. En materia financiera, uno no generaba flujos netos positivos, pero presentaba una tendencia correcta de incremento en la generación de recursos que cubrirían, en el tiempo definido, el pago de amortización de la deuda contraída.

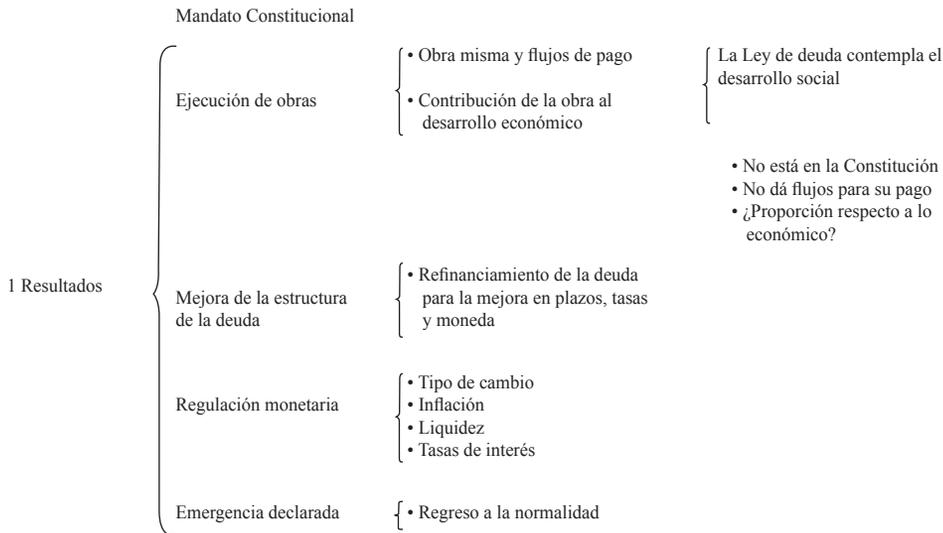
8. Proyecto de términos de referencia para una auditoría de desempeño a la deuda pública

Un aspecto importante a destacar es que los miembros del Comité de Deuda Pública de la INTOSAI, tienen interés de conocer cómo se puede construir una auditoría de desempeño a la deuda pública. Al respecto, se ha elaborado un proyecto ad emendandum, para su discusión, corrección y perfeccionamiento. Este proyecto plantea los seis puntos que se han considerado fundamentales: el objetivo de la deuda; la gestión; la calidad; el comportamiento de los actores; el cliente – ciudadano; y el costo administrativo. Se les entrega el cuadro de Términos de Referencia. Por ello, es importante formular de manera breve algunos comentarios sobre cada uno de ellos, pero enfatizando en el punto de la calidad por ser el más crítico.

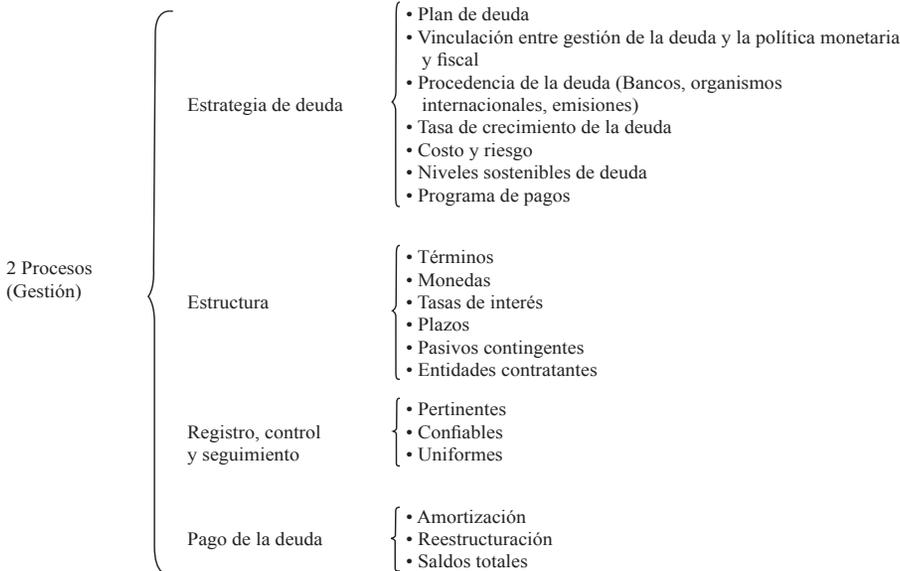
Términos de referencia para un proyecto de auditoría de desempeño a la deuda pública

INDICADORES DE DESEMPEÑO

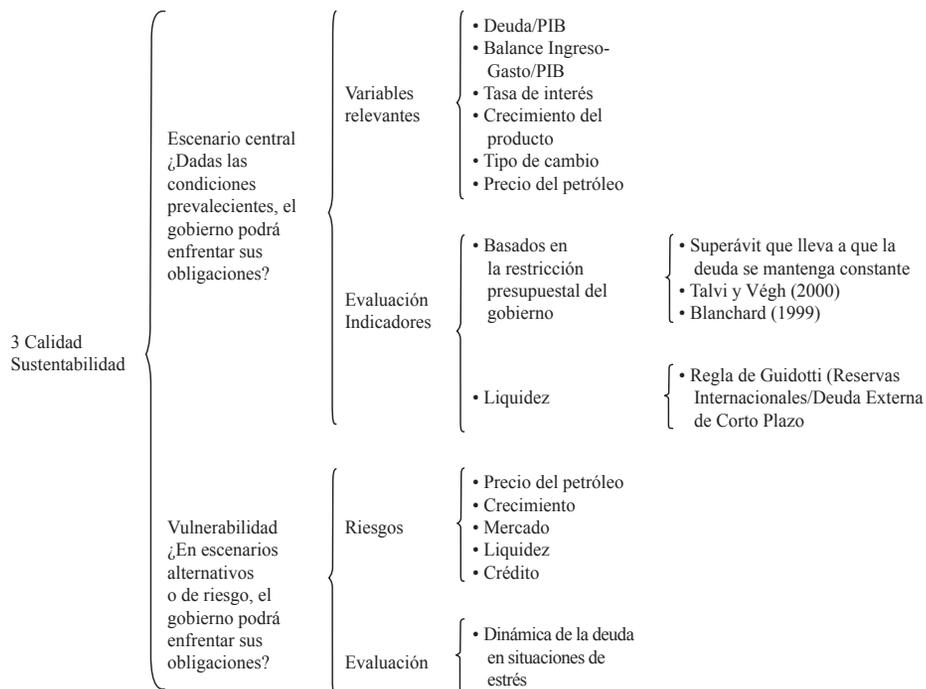
1. Indicadores Estratégicos



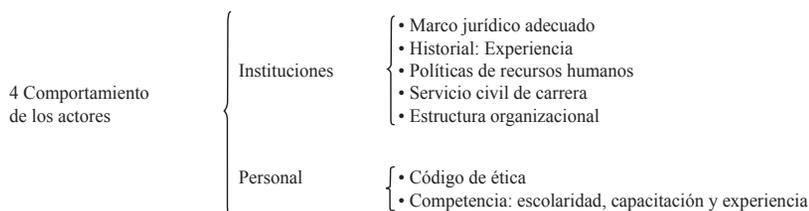
2. Indicadores de gestión



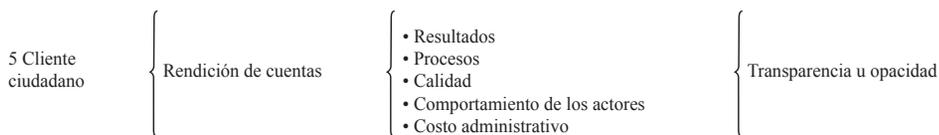
3. Indicadores de calidad



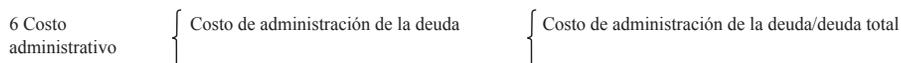
4. Indicadores de actuación



5. Indicadores de transparencia sobre:



6. Indicador de costo



8.1. Resultados

El uso de la deuda como parte del financiamiento público debe basarse en un cuerpo de leyes y normas administrativas de alcance general que regulen sus operaciones y actividades. Este marco legal debe establecer claramente la competencia para contraer deudas, invertir los recursos provenientes de ésta y realizar las transacciones que se requieran.

Se puede afirmar que la mayoría de los gobiernos incluyen en su constitución política los lineamientos que se deberán observar respecto a la contratación de deuda pública soberana. Por lo general, la autorización para establecer el nivel de endeudamiento de un país, atañe a los congresos o parlamentos.

Este endeudamiento, en primer lugar, debe responder al mandato establecido en la Constitución Política que, en el caso de México, señala de manera clara que la única razón por la que el Ejecutivo podrá celebrar empréstitos sobre el crédito de la nación, deberá ser la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento de los ingresos públicos; no obstante, también señala las siguientes salvedades: regulación monetaria; operaciones de conversión, y emergencia declarada por el Presidente de la República.

De este modo, la auditoría en este capítulo debe confrontar si la deuda ha sido contratada para los fines establecidos, no podría haber fines distintos de los señalados. Sin embargo, la actual administración de la deuda no permite identificar con claridad el destino de los montos, pues éstos se manejan de manera global, como una masa. El ciudadano sabe que hay una deuda gubernamental que ha financiado un déficit fiscal, pero no conoce qué obras en concreto está pagando su gobierno y éste tampoco

puede desglosar a nivel de obra o de costos de refinanciamiento, el monto total. Actualmente, una exigencia de esta naturaleza requeriría de cambios estructurales en el registro y control de la deuda.

Por lo pronto, se conoce el total, pero no los componentes; el ciudadano estaría más satisfecho si estuviera informado que se paga una carretera, una presa, una central eléctrica o el costo de las reestructuraciones. Además, las necesidades de la operación gubernamental han forzado a la contratación de deuda en términos globales, para cubrir déficit fiscales o para el desarrollo social que no es obra ni genera flujo de pagos. Nadie objetaría que el desarrollo social es vital para un país, el problema es que la ley constitucional, -refiero al caso mexicano-, establece que no puede financiarse con recursos crediticios. La auditoría abriría el debate sobre el punto y obligaría a una adecuación de las leyes a la realidad.

La evaluación de desempeño a los resultados de la aplicación de deuda a obras, difícilmente podría llevarse a cabo con la información de que se dispone. Ni el Presupuesto de Egresos, la Ley de Ingresos, el Informe Presidencial y los Informes Trimestrales sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública, ni la Cuenta Pública mencionan las obras a las que se han aplicado los montos de deuda contratada, ni los flujos de recursos que esas obras están generando. Tampoco informan sobre los programas sociales a que se ha aplicado la deuda, y cuál es la proporción aplicada a ellos en relación con la que ha sido canalizada a la construcción de obras productivas.

Contratar deuda para mejorar su estructura generalmente no tiene objeciones, sólo se requerirá una rendición clara de cuentas para conocer en qué consistió la mejora ya sea en plazos, tasas y moneda.

El endeudamiento con fines de regulación monetaria es realizado por el Banco de México, entidad autónoma de la Administración Pública Federal, encargada de cuidar el ambiente monetario y financiero del país con el objetivo de lograr el abatimiento sostenible de la inflación. Con ese objeto, regula la liquidez (cortos) de la economía, para influir en los niveles de las tasas de interés, y supervisa los movimientos en el tipo de cambio, como uno de los factores más importantes que afectan los niveles de inflación. La deuda con fines de regulación monetaria no se registra en la Cuenta Pública y únicamente se informa de ella a través de los estados financieros del propio Banco.

Por último, la cuarta posibilidad por la que se puede recurrir al endeudamiento público, es “en los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto”, y que el Presidente, con la aprobación del Congreso, se vea obligado a suspender las garantías individuales. Los recursos de deuda que se consiguieren en estas circunstancias, tendrían que aplicarse para tratar de volver a la normalidad.

8.2. Procesos (gestión)

La gestión de la deuda consiste en establecer e implementar una estrategia para su administración. La estrategia debe asegurar que las necesidades de financiamiento del gobierno y el cumplimiento de sus obligaciones de pago se satisfacen, en el mediano y largo plazo, al más bajo costo posible en forma compatible con el nivel prudente de riesgo.

La gestión comprende las principales obligaciones financieras controladas por el gobierno; por ello, los gestores de la deuda y las autoridades del banco central deben compartir cuáles son los objetivos de la

política de gestión de deuda y de la política fiscal y monetaria, dada la interdependencia entre los diferentes instrumentos que utilizan.

Los gobiernos deberán tratar de conseguir que tanto el nivel como la tasa de crecimiento de la deuda pública sean fundamentalmente sostenibles y pueda atenderse su servicio, al tiempo que se satisfacen los objetivos de costo y riesgo. Una deuda mal estructurada ya sea en términos de vencimiento, moneda, instrumentos, tasas de interés o pasivos contingentes, es lo que ha provocado a lo largo de la historia, agudas crisis económicas.

Una estructura adecuada de la deuda disminuye los riesgos de una crisis, pero debe ser acompañada por una política fiscal y monetaria correcta. Si el contexto de política macroeconómica es insatisfactorio, no basta para prevenir una crisis, con realizar una gestión prudente de la deuda.

Con el fin de cumplir los objetivos expuestos, es necesario apoyarse en un sistema de información que capte y genere información pertinente y confiable sobre la deuda pública. El control y seguimiento se puede efectuar tanto de manera concomitante a las operaciones regulares de la deuda pública como mediante auditorías. Es importante que éstas se efectúen para verificar la pertinencia, regularidad y eficacia de las actividades de control.

Todas las actividades anteriormente descritas, si se realizan de manera eficiente y eficaz, garantizarán que las amortizaciones se realicen en los tiempos contratados o que, en su caso, alerten a los gestores para realizar las actividades necesarias para lograr una reestructuración que garantice su sostenibilidad.

8.3. Calidad: sostenibilidad

En el pasado, la economía mexicana ha experimentado diversos episodios en los que la capacidad de pago del Gobierno Federal sobre su deuda se ha puesto en duda, ello derivó en las crisis financieras de principios de los años ochenta y mediados de los años noventa. A este respecto, las economías latinoamericanas han sufrido en repetidas ocasiones los efectos negativos que conlleva un sobreendeudamiento que desemboca en una crisis de confianza y eventualmente en una posible moratoria sobre la deuda. Por ello, es de gran importancia analizar de manera continua la solvencia y la sostenibilidad de la deuda, así como la realización de ejercicios que simulen el comportamiento dinámico de la deuda ante escenarios problemáticos o situaciones de estrés.

Por las consideraciones anteriores, la auditoría de desempeño debe buscar diversas alternativas que permitan medir la sostenibilidad fiscal de los gobiernos, la cual en su concepción más simple, se refiere a si el valor presente de todos sus ingresos futuros es mayor al de sus gastos incluyendo el servicio de su deuda. A partir de éste concepto se pueden definir sencillas referencias que permitan tener indicadores de seguimiento en las finanzas públicas.

Las mediciones de sostenibilidad tienen el propósito de responder acerca de si es posible que el gobierno se mantenga en la misma trayectoria de gastos e ingresos o si tendrá que realizar algún ajuste, para que la deuda como proporción al PIB al menos se mantenga constante. Los indicadores están diseñados para responder a preguntas tales como: ¿puede el comportamiento actual de la política fiscal sostenerse sin generar una deuda pública que crezca sin límite (explosiva)?, ¿necesita

el gobierno incrementar sus impuestos o disminuir su gasto para evitar el comportamiento explosivo de la deuda?

Los indicadores de sostenibilidad se estiman, en primer lugar, a partir de un escenario central que parte de las condiciones vigentes de la economía. El análisis para determinar si el gobierno podrá enfrentar sus obligaciones, utiliza un conjunto de variables macroeconómicas congruentes con la situación prevaleciente en la economía. Sin embargo, existe la probabilidad o riesgo de que dichas variables sufran modificaciones significativas. Es por ello que se debe acompañar el análisis de una evaluación sobre la vulnerabilidad de las finanzas públicas ante esos cambios. De esta forma se puede analizar si el gobierno podrá cumplir con sus compromisos, aun en situaciones desfavorables.

El punto de partida para el análisis de sostenibilidad es la restricción presupuestal del gobierno: el valor presente de sus ingresos futuros debe ser igual o mayor al de sus egresos, incluyendo el servicio de su deuda. Según Blanchard¹ -en su artículo sobre indicadores de deuda, publicado por la OCDE- ceteris paribus, la política fiscal es sostenible si la deuda real no crece más rápido que la tasa de interés; esto es equivalente a que la deuda real con respecto al PIB no crezca más rápido que la diferencia (positiva) entre la tasa de interés y la tasa de crecimiento de la economía.

Además de la deuda y el déficit primario en porcentajes del PIB, el análisis de sostenibilidad que parte de la restricción intertemporal del gobierno debe involucrar otros indicadores macroeconómicos. Para el caso de México se sugiere considerar las tasas reales de interés, el crecimiento del producto, el tipo de cambio y el precio del petróleo. Al asumir valores

¹Vease Blanchard, Oliver J. (1990) "Suggestions for a new set of fiscal indicators", OECD. Working Paper N° 79.

determinados para estas variables se genera un escenario base sobre el cual se pueden presentar diversos indicadores. Uno de ellos es la estimación del superávit primario necesario para mantener constante la deuda. Los intereses generados incrementan la deuda, por lo que para que ésta se mantenga constante, dicho aumento debe ser compensado por un superávit primario de la misma magnitud. Así, el indicador señala a cuánto debe ascender el superávit primario para compensar el pago de los intereses y, por lo tanto, lograr que la deuda se mantenga constante. La diferencia entre el superávit estimado y el esperado es una medida del ajuste fiscal requerido para alcanzar una trayectoria sostenible. Este análisis requiere de los supuestos sobre las variables macroeconómicas antes mencionadas, pues de ellas depende el monto de los intereses y la deuda como proporción al PIB. Esto recalca también la importancia de contar con pronósticos sobre el comportamiento de las variables fiscales tales como el gasto y los ingresos públicos.

Talvi y Végh² proponen una variación al indicador anterior para evaluar la sostenibilidad fiscal. Ellos se enfocan en la diferencia entre los pagos por intereses reales efectivos sobre el monto de la deuda inicial del gobierno y el superávit primario permanente. De esta manera, si la diferencia es igual a cero, la política fiscal será sostenible; mientras que si es positiva, la trayectoria, prevista de ingresos y gastos públicos no cumplirá con la restricción presupuestal intertemporal, ya que no es suficiente para cubrir el pago de intereses. Para facilitar el análisis se supone que el superávit primario es constante en el tiempo. Si bien estos ejercicios requieren diversos supuestos para simplificar su estimación, los indicadores generados proporcionan una referencia respecto al sentido en que deben modificarse los instrumentos de política fiscal.

²Talvi, Ernesto y Carlos Végh (2000) “La viabilidad de la política fiscal: Un marco básico”, en Ernesto Talvi y Carlos Végh, eds., *¿Cómo armar el rompecabezas fiscal? Nuevos indicadores de sostenibilidad*, compilado por Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.

En otra variación de este tipo de indicadores derivados de la restricción presupuestal, Blanchard sugiere evaluar la diferencia entre la tasa impositiva que aseguraría la sostenibilidad de la deuda inicial y la tasa observada. Si esta diferencia es positiva, significa que será necesario un ajuste que implique un incremento en los impuestos o una disminución en el gasto. Cuanto más grande sea la diferencia, mayor tendrá que ser el ajuste para evitar una crisis o repudio de la deuda. Adicionalmente, es importante considerar el valor inicial de la tasa impositiva, ya que es más difícil aumentar los impuestos cuando se parte de tasas elevadas.

Por otra parte, los indicadores de liquidez son importantes en la evaluación del comportamiento de las finanzas públicas. Una de las principales medidas es la proporción de reservas internacionales con respecto a la deuda externa de corto plazo (menor a un año). Al respecto, la regla de Guidotti indica que un manejo prudente de la deuda externa de corto plazo implica una proporción igual o mayor a uno.

Un saldo significativo de reservas internacionales reduce la probabilidad de que se cierre el acceso al crédito en los mercados mundiales de capital. También contribuye a mejorar la calificación del país como sujeto de crédito, al mismo tiempo que permite que el costo de contratar deuda externa sea más bajo.

Los beneficios que se derivan de mantener un saldo adecuado de reservas internacionales, se logran en la medida en que los mercados perciben que el país puede enfrentar sus compromisos de corto plazo con el exterior. En la actualidad, el saldo de las reservas internacionales de México es suficiente para cubrir 1.4 veces los compromisos externos de corto plazo del país, tanto públicos como privados.

Los indicadores de sostenibilidad descritos deben ir acompañados por un análisis sobre la vulnerabilidad de la situación fiscal. Esto es de suma importancia, ya que es posible que las mediciones basadas en el escenario esperado o que toman en cuenta las variables en su nivel de largo plazo muestren escenarios sostenibles, pero que ante cambios en alguna de las variables macroeconómicas, como la tasa de crecimiento del producto o la tasa de interés, reflejen un deterioro tal que pueda derivar en una crisis. Por esta razón es relevante analizar la dinámica de la deuda en varios contextos.

Mediante un análisis de escenarios de estrés es posible suponer una recesión y verificar el comportamiento de la deuda para cierto periodo. También se pueden suponer choques en las tasas de interés, en el precio del petróleo o en el tipo de cambio, de manera que se incorporen al estudio los riesgos de mercado o de crédito.

Los cálculos antes descritos son comúnmente utilizados por las agencias calificadoras, bancos de inversión y diversos organismos internacionales para evaluar la posición de las finanzas públicas. En particular, el Fondo Monetario Internacional promueve el uso de estos indicadores para examinar el comportamiento de la autoridad fiscal. Para el caso de México, algunos estudios sobre sostenibilidad, concluyen que en la actualidad no existen problemas evidentes, pero que un incremento en el superávit primario es recomendable para enfrentar posibles obligaciones contingentes, como las asociadas al sistema de pensiones.

La evaluación de la sostenibilidad de las finanzas públicas es de suma importancia para conocer si el gobierno podrá cumplir con sus compromisos de deuda, según cierto patrón de gasto e ingreso y bajo determinados supuestos sobre las principales variables macroeconómicas.

Además, permite conocer la magnitud que debiera tener un ajuste fiscal para volver a una situación sostenible. Adicionalmente, la estimación de la dinámica de la deuda en distintos escenarios de estrés complementa la evaluación de dichos indicadores, ya que permite calificar la vulnerabilidad de la política fiscal ante diversos choques macroeconómicos.

8.4. Comportamiento de los actores

En el comportamiento de los actores, desde el punto de vista de las instituciones, la auditoría de desempeño a la deuda pública tiene que verificar que cuenten con un marco jurídico adecuado donde se establezcan las atribuciones y responsabilidades en materia de contratación, manejo, registro y control de la deuda, además de evaluar su historial sobre el manejo de la deuda.

Las instituciones deben establecer un servicio civil de carrera que tenga con un correcto proceso de selección, capacitación y profesionalización de los servidores públicos con lo que se garantizara que quienes operan la deuda sean especialistas en la materia.

8.5. Cliente-ciudadano

El ciudadano tiene derecho a que se le rindan cuentas acerca del manejo de los recursos. De acuerdo con su definición tradicional, rendir cuentas es la obligación de informar sobre una responsabilidad conferida.

El ciudadano tiene derecho a exigir una rendición de cuentas idónea y oportuna por lo que la auditoría de desempeño a la deuda pública debe utilizar los indicadores de rendición de cuentas para verificar que los informes con respecto a los resultados, los procesos (gestión), la

calidad, el comportamiento de los actores y el costo administrativo sean transparentes, oportunos y confiables.

8.6. Costo administrativo

La auditoría de desempeño a la deuda pública también tiene que revisar el costo administrativo. Esta evaluación se puede realizar mediante un indicador de costo que es la suma de los gastos en administración de la deuda sobre la deuda total y se obtiene un cociente que señala la proporción del gasto adjetivo sobre el sustantivo. Posteriormente se puede realizar una comparación con otros países para verificar si se está por debajo o por encima de la media mundial.

Como se mencionó al inicio de este apartado, este proyecto de términos de referencia está para proceder a su corrección, es un proyecto para discutir.

Bibliografía

Lineamientos sobre Definición y Preparación de Informes de la Deuda Pública, en el Boletín de la Comisión de Deuda Pública de INTOSAI, sf.

Guía para la Presentación de Informes sobre la Deuda Pública (Reporte Final), en el Boletín de la Comisión de Deuda Pública de INTOSAI, mayo de 2000.

Lineamientos para Planear y Ejecutar Auditorías de los Controles Internos de la Deuda Pública (Informe Final), en el Boletín de la Comisión de Deuda Pública de INTOSAI, mayo de 2000.

Ley de Fiscalización Superior de la Federación, México, 1999.

Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación, México, 2000.

Miller, Roger Le Roy y Roger E. Meiners, Microeconomía, México, Editorial Mc Graw Hill, 1987.

Varian, Hal R., *Intermediate Microeconomics. A Modern Approach*, Nueva York, N. Y., Editorial Norton, 1990.

Gordon, Robert J., *Macroeconomía*, México, Grupo Editorial Iberoamericana, 1986.

Blanchard, Oliver J., “Suggestions for a new set of fiscal indicators”, OECD, Working Paper No. 79, 1997.

Cuddington, John T., “Analyzing the sustainability of fiscal deficits in developing countries”, World Bank, Policy Research Working Paper 1784, 1997.

Santaella, Julio, “La viabilidad de la política fiscal: 2000-2025”, en *Una Agenda para las Finanzas Públicas de México*, Gaceta de Economía, número especial, 2001.

Talvi, Ernesto y Carlos, Végh, “La viabilidad de la política fiscal: Un marco básico”, en *¿Cómo armar el rompecabezas fiscal? Nuevos indicadores de sostenibilidad*, Washington, D.C. compilado por Banco Interamericano de Desarrollo, 2000.

Glosario de la Deuda y del SIGADE, Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, julio de 2002.

Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial, “Directrices para la Gestión de la Duda Pública”, aprobado por V. Sundararajan y Kenneth G. Lay, noviembre de 2002.

“Contingencias Fiscales: Implicaciones en la Administración de la Deuda y el Rol de las EFS”, Comité de Deuda Pública de INTOSAI, julio de 2001.

Lungo Martínez, Francisco y Koldo, Echevarria Ariznabarreta, “La Nueva Gestión Pública en la Reforma del Núcleo Estratégico del Gobierno: Experiencias Latinoamericanas”, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo, noviembre de 2000.

Pardo, Carmen, “Ética Y Democracia: Un Binomio Indivisible”, México, El Colegio de México, s.f.

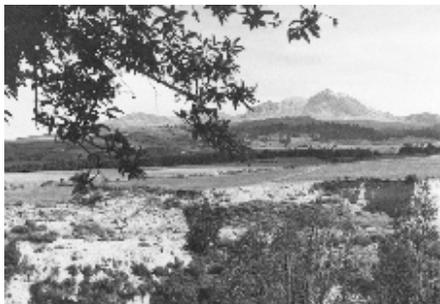
Conferencia sobre Transparencia y Desarrollo en América Latina y el Caribe: Banco Interamericano de Desarrollo, discurso de la Vicepresidenta de la República de Costa Rica, Astrid Fischel Volio, mayo de 2000.

Ugalde, Luis Carlos, Rendición de Cuentas y Democracia: el Caso de México, México, Instituto Federal Electoral, abril de 2002.

Abraszewski, Andrzej, et al., Rendición de Cuentas, Mejora de la Gestión y Supervisión en el Sistema de Naciones Unidas, Parte I: Examen general y análisis, Ginebra, Naciones Unidas, Dependencia Común de Inspección, 1995.

Diagnóstico Institucional del Sistema Federal de Control (DSFC), Transparencia Mexicana, Capítulo Nacional de Transparencia Internacional, 1999.

Reglas Claras, Negocios Transparentes: Lineamientos de la Convención Anticorrupción de la OCDE, México, Unidad de Vinculación para la Transparencia de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM), Centro de la OCDE en México, 2000.



La responsabilización (accountability) y la transparencia en México

Jesús Méndez Reyes*

*Economista e historiador, candidato a Doctor por el Colegio de México. Profesor en las Facultades de Ciencias Políticas y Sociales y de Economía de la UNAM. Premio Tlacaélel de Consultoría Económica y Premio Salvador Azuela de Investigación Histórica. Ha sido consultor externo de la Secretaría de Economía y el Ceneval. Actualmente se desempeña como Jefe de Control y Seguimiento en el INEHRM de la Secretaría de Gobernación. Entre sus publicaciones recientes está La administración hacendaria de Ernesto Madero Farías y sendas presentaciones a Apuntes Autobiográficos de Alberto J. Pani y La Administración Pública en México de Wendell K. Gordon; jmendez@segob.gob.mx

Abstract

The intention of this essay is to analyze the importance of accountability (submission of accounts) in Mexico, as one of the tools with which the society can evaluate the results of the public power, and the implantation of a normativity of Transparency to dilute the culture of corruption in all the scopes of the Public Administration. The result of these reflections points towards the control, evaluation and the submission of accounts of the public power, as an institutional mechanism of improvement in the performance of the public administration and public politics. Institutional controls for the user-voter, which are not necessarily expressed in the suffrage or the conscientious and decided abstention, but in the best decision of those who have appraised and acquired the public goods and services.

Key words: Responsability, Transparency, Corruption, Control

1. Rendición de cuentas: andamiaje en construcción

En el camino andado en el que México construye y fortalece la democracia como país, se advierten pasos importantes en la vida pública a saber: la credencialización para ejercer el sufragio, la credibilidad del Instituto Federal Electoral, la independencia del Tribunal Federal Electoral para resolver controversias y quejas, y la competencia real entre los partidos políticos para alcanzar el poder. Sin embargo, el reciente proceso para renovar la Cámara Baja del Poder Legislativo —algunas gubernaturas y legislaturas locales y un buen número de municipios— deja flotando algunas preguntas en el aire. ¿Cómo es que un gobierno legítimamente electo, y extremadamente confiado por su aceptación mediática entre la población, no logró motivar al electorado para apoyar sus políticas? ¿Qué mecanismos tiene la sociedad para premiar los actos de la administración pública o reclamar su inacción? ¿Cómo cobrar la factura al poder público sin afectar el camino de la democracia?

El propósito de este ensayo es analizar la importancia de la accountability (rendición de cuentas) en México, como una de las herramientas para que la sociedad evalúe los resultados del poder público, y la implantación de una normatividad de transparencia para diluir la cultura de la corrupción en todos los ámbitos de la Administración Pública.

El resultado de estas reflexiones apunta hacia el control, la evaluación y la rendición de cuentas del poder público como un mecanismo institucional de mejora en el desempeño de la administración pública y el perfeccionamiento de las políticas públicas. Destaca a la vez, los controles institucionales para el usuario-elector, que no necesariamente se expresan a través del sufragio o la abstención conciente y decidida, sino en la mejor

decisión de quienes tienen que justipreciar y adquirir los bienes y servicios públicos.

La responsabilización (accountability)¹ es, por tanto, uno de los elementos institucionales que el ciudadano puede utilizar en la toma de las decisiones, procurando el interés público o el bien común; en el mediano plazo, la administración pública puede beneficiarse de la responsabilización así entendida, en lugar de buscar un modelo gerencial puro transportado de la iniciativa privada (MÉNDEZ & JASSO, 2002:3).

Pero ¿qué es la accountability? Se entiende por tal, la capacidad para asegurar que los funcionarios públicos rindan cuentas por sus conductas y decisiones (SMULOVITZ, 2001:2) y que, eventualmente, puedan ser sancionados por acción u omisión (SCHEDLER, 1999:14) en el ejercicio de su desempeño o posteriormente al abandonar el cargo.

Se trata de un conjunto de valores y mecanismos que facilitan la gobernabilidad democrática y llevan a recuperar la legitimidad social y política en el poder público (CLAD, 2002:2). En el concepto caben además, la transparencia y la participación social (NEWELL & BELLOUR, 2002:1-2) convirtiéndose en la demanda constante de información precisa y comprobable de la administración pública, tanto de los recursos que manejan como de la toma de decisiones y los resultados que entregan durante su gestión (CHARQUEÑO, 2003:1).

¹La castellanización del término accountability hace referencia a la rendición de cuentas, no necesariamente a la voz responsabilidad, sino al verbo latino respondeo, respondi, responsum: respuesta y réplica. En este sentido responsabilidad y rendición llegan a ser una acción propia y permanente que, etimológicamente, agrega el sufijo ción para darle plasticidad y movilidad a ambos aspectos. Responsabilización, por tanto, es la acepción más cercana al anglicismo accountability que usamos indistintamente en este ensayo.

La responsabilización puede ser legal o política; la primera garantiza que los actos de los funcionarios públicos se circunscriban a lo que estipula la constitución, las leyes y los reglamentos propios de la administración pública; la segunda es la respuesta del electorado frente a las políticas gubernamentales, evaluando si las propuestas en campaña se cumplen con prontitud en el ejercicio del poder. (PRZEWORKSI, STOKES & MANIN, 1999). En este sentido, la rendición de cuentas se convierte en una institución, en una de las reglas del juego para la alternancia y la competencia electorales, y en mirador para dar seguimiento al presupuesto, el gasto y la inversión públicos.

Los sistemas de accountability fueron diseñados para frenar los excesos de poder en los países con poca tradición democrática, así como la corrupción extrema y las promesas incumplidas de campaña. En naciones como México, y algunos países latinoamericanos, ese proceso comenzó a surgir hace pocos años, pero cobra importancia en la transición del sistema de partido hegemónico al sistema de partidos; de la dictadura explícita o soterrada al tránsito del sufragio universal y directo; del bipartidismo “ordenado” a la reelección de los miembros del Poder Legislativo y la real autonomía de la Banca Central y el Poder Judicial.

La protagonista principal ha sido la sociedad civil (OLVERA & AVRITZER: 1992) con su exigencia de mejores relaciones entre el Estado modificado y “achicado” —por las reformas estructurales de la década pasada— y ella, generando como resultado un abanico de beneficios y controles de los “usuarios demandantes” de los bienes públicos.

A partir de la década 1980, la crisis del Estado omnipresente devino en una metamorfosis del modelo burocrático tradicional; de ahí el empuje en

los países de la región, del servicio profesional de carrera, la cimentación de la meritocracia, la eficiencia, el control interno, los códigos de conducta y las comisiones de transparencia.

El término de transparencia, de reciente uso político, alcanzó a la administración pública como remedio a la reserva y al secreto que usualmente rodeaban las acciones gubernativas, abriendo la puerta para que pudieran ser observados, evaluados y controlados los funcionarios de alta jerarquía, los mandos medios y los burócratas en general, así como los propósitos, las acciones, el desempeño y la honestidad en sus encomiendas. Ambos mecanismos, responsabilización y transparencia, se vuelven elementos vitales de la democracia con el argumento de que los gobernantes administran recursos comunes, y a la vez ajenos, de los propietarios y los contribuyentes que desde la vida civil, mantienen el aparato público.

La vía de la transparencia ha permitido discernir los tipos de fallas en las que incurren regularmente los servidores públicos, tácitas o involuntarias, por comisión o por omisión (MÉNDEZ & JASSO, 2003:3) y exigirles cuentas, o eximirlos si es el caso. En los últimos años se han efectuado ejercicios variados de accountability; unos de mayor éxito y otros con serios problemas para su implementación. No obstante, se continúa avanzando en la consolidación de una cultura de rendición de cuentas como adjetivo de la democracia, la alternancia en el poder y cimiento primordial de la reforma del Estado y de una nueva administración pública eficaz y eficiente. En este sentido, tenemos el siguiente cuadro que resume los tipos de accountability más recientes y las posibilidades de institucionalizar la rendición de cuentas:

Tipos de Accountability	Agentes	Mecanismos	Resultados
A. CONTROL PARLAMENTARIO	<ul style="list-style-type: none"> • Controladores políticos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Check and balances. 	<ul style="list-style-type: none"> • Evaluación de los nombramientos del poder Ejecutivo. • Elaboración y gestión de la cuenta pública. • Comisiones para evaluar las políticas públicas. • Transparencia de las acciones gubernamentales.
B. CONTROL CLÁSICO	<ul style="list-style-type: none"> • Controladores al interior de la Administración Pública. • Controladores externos vía auditorías y despachos privados. 	<ul style="list-style-type: none"> • Control interno. • Evaluación externa. 	<ul style="list-style-type: none"> • Órganos internos de control. • Profesionalización de la burocracia. • Tribunales de Cuenta. • Oficinas de Contraloría Federal.
C. CONTROL SOCIAL	<ul style="list-style-type: none"> • Ciudadanos organizados. • ONG's. • Otros. 	<ul style="list-style-type: none"> • Teorema del agente y el principal. • Plebiscito. • Referéndum. • Indicadores de gestión pública. • Información estadística y documental. 	<ul style="list-style-type: none"> • Conciencia ciudadana. • Deberes públicos. • Transparencia. • Corresponsabilidad. • Publicitación de indicadores y resultados.
D. CONTROL A POSTERIORI O LÓGICA DE LOS RESULTADOS	<ul style="list-style-type: none"> • Funcionarios públicos. • Sociedad civil. 	<ul style="list-style-type: none"> • Responsabilización basada en el desempeño. • Fiscalización. • Compromisos. • Competencia administrada. 	<ul style="list-style-type: none"> • Eficacia y Eficiencia. • Presupuesto participativo. • Jurados ciudadanos. • Calidad en el servicio.

En la primera parte tenemos lo que se conoce como accountability horizontal (O, DONELL, 1998), frenos y límites de poder a poder en las acciones del Ejecutivo, deliberando con el Legislativo y viceversa; en México el Poder Judicial tiene aún muy poca ingerencia en estos procesos.

En el segundo apartado emerge la accountability vertical, cuya característica es la aplicación de controles clásicos “desde arriba” sobre la totalidad de la administración pública; en México se han hecho realidad al menos un par de medidas de este tipo: la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal. No obstante, en ambos casos, la rendición de cuentas aparece como un elemento ajeno y lejano de la sociedad civil, aunque muchas de las decisiones que se toman la afectan de manera considerable.

En los casos C y D, la rendición de cuentas se convierte en un derecho de la sociedad, incluyendo al sector público y al ciudadano; los resultados vienen acompañados de la reducción de la corrupción y la formación de la conciencia civil respectivamente. Estos tipos de responsabilización impelen a exigir y asegurar que, quienes ejercen el poder en nombre de otros, los funcionarios, asuman la responsabilidad de sus actos en beneficio de la colectividad, como en los casos del grupo C y D.

En los cuatro momentos se dan relaciones implícitas de poder entre los agentes y el principal y también en todos los casos queda subsumido el mercado libre, como otro de los actores en el proceso de transparencia y rendición de cuentas, pero que en esta ocasión lo dejamos fuera de esta reflexión.

En consecuencia, la accountability significa asumir responsabilidad por las acciones, emprendidas u omitidas, y la posibilidad de garantizar sanciones o castigos por dicho desempeño. Surgen entonces, tres cuestionamientos, ¿Para qué la rendición de cuentas? ¿Ante quién se rinde cuentas? ¿Cuáles son los parámetros para medirla?

Como bien ha especificado Shedler, la rendición de cuentas es un asunto de quiénes ejercen el poder y no de quiénes están subordinados a él (SCHEDLER, 1999:20), pero éstos son los más interesados en que se instituya un proceso de semejantes características. En la práctica, la rendición de cuentas puede adoptar diversas formas: interna o externa, formal o informal, vertical u horizontal, de abajo hacia arriba o de arriba hacia abajo, rendición política y rendición gerencial (NEWELL, 2002:6-7). Lo importante del planteamiento es que se fortalezcan en México, la rendición de cuentas y la transparencia lo antes posible.

2. De sanciones y castigos

En México, a lo largo de mucho tiempo, la corrupción ha sido sinónimo de administración pública, el *modus vivendi* de la burocracia, una herencia de la dominación hispana (GORDON, 1955: 213-218) y un mal endémico del “obedezco pero no cumplo”; así como también la batiente que alcanzó a héroes y caudillos en el siglo XIX, y la forma “natural” de pagar favores políticos o cobrar facturas por insubordinación al grupo en el poder durante la posrevolución (MÉNDEZ, 2001:21-26). Incluso, se caracterizó como uno de los rasgos de la cultura del siglo XX mexicano y la “política acostumbrada” en el país (MORRIS, 2000:226).

El resultado en los últimos años, ha sido la desconfianza generalizada de la sociedad en todo lo que haga referencia a lo público, lo político y los dineros del gobierno. En ese largo proceso, la noción de servicio público se perdió y el escepticismo sobre los resultados de la gestión pública se extendieron a nivel local, municipal, estatal y federal. Posiblemente, lo más grave del fenómeno de la corrupción en México haya sido que se

acostumbra a ella, inhibiendo parte de la inversión nacional y extranjera, en áreas estratégicas relacionadas con problemas estructurales como la pobreza y la marginación.

No toda la corrupción es igual. Empero, no se puede ser más corrupto en una ocasión y menos corrupto el año siguiente; no puede defenderse un proceso que tuvo 80 por ciento de corrupción frente a otro que “solo pesó” la mitad. De aquí, la dificultad para medirla y definir parámetros homogéneos para su comparación; lo que si puede lograrse es jerarquizar la corrupción de manera objetiva y entender en qué medida atañe al poder político, al poder de las corporaciones privadas, a los asuntos de partido y el sufragio, al presupuesto y al gasto; a los trámites, las concesiones y las licitaciones. Bajo esa lógica, las acciones emprendidas para penalizar o sancionar “los hechos” tienen mayor sentido.

La terminología propia de la corrupción varía también en cuanto al sujeto que la genera y el que la consiente, tal vez por eso las modalidades que contiene ha generado un léxico de motu propio, desde el soborno y la mordida, el chayote y el robo de urnas, el tráfico ilegal de armas o droga, el canje de influencia, el nepotismo y el compadrazgo, hasta el cohecho y la triangulación de recursos.

En buena medida, se ha evidenciado la fragilidad del Estado Mexicano cuando el gobierno implementó los planes de choque neoliberales; el detrimento de la función pública y la filosofía del “no se puede” o “lo que quiera dejar para el refresco” de la burocracia nacional, justificó al interior de la sociedad y se aceptó el “achicamiento” de la estructura administrativa.

Paradójicamente, con el debilitamiento del Estado se fortaleció la participación política y ciudadana —amén de muchos otros elementos económicos, sociales, culturales, etcétera— abriéndose un frente amplio contra la corrupción y su secuela en todos los ámbitos de la administración pública. Aparecen Alianza Cívica, Liga Mexicana contra la Corrupción, Adopta un Funcionario, Transparencia Mexicana, entre otras. México no fue el único país donde sobrevino este tránsito hacia la rendición de cuentas y la transparencia, ni tampoco el último, en donde la suma de hechos económicos, sociales, electorales, de conciencia ciudadana, de conflictos campesinos y guerrilla urbana y campirana, detonaron en demandas concretas de accountability, subsidiaridad global, responsabilización y atención a grupos vulnerables.

¿Cuánto hemos avanzado en el freno a la corrupción? ¿Hoy en día somos más o menos corruptos? Si hubiera indicadores verídicos y actualizados de los actos penalizados, el número de funcionarios inhabilitados y los montos de dinero devueltos a las arcas públicas, la proporción sería mínima frente a lo que la sociedad observa y por lo que se inconforma cotidianamente. Por otro lado, el acto de rendir cuentas lleva implícita la práctica de colocar la información en un receptáculo de cristal, donde pueda mirar cualquier persona, agencia, corporación o usuario de qué se hace y se deja de hacer en la administración pública.

No se trata de mostrar datos y nombres para un destinatario específico, pues sería contraproducente, sino que la “cosa pública” esté en una vitrina (UGALDE, 2002:10) a la vista de todos para fines del bien común. Es importante la claridad de la administración pública donde todas las razones y decisiones en el orden social permitan constatar los costos y los recursos comprometidos (GUERRERO & HOFBAUER, 2003:3), generando círculos virtuosos entre la sociedad y sus gobernantes; entre los

contribuyentes y los hacedores de políticas públicas. En otras palabras, es necesaria la transparencia en las acciones e información suficiente que aboguen a favor de la administración pública, con la certeza de que se está cumpliendo con el trabajo encomendado.

Empero, el éxito de la transparencia depende de la multiplicación de informaciones y la creación de mecanismos de participación, “no sólo para los usuarios directos de los bienes y servicios sociales”, sino también para evaluar “el éxito o no de las políticas públicas” (CLAD, 2002:7). En resumen, transparencia y accountability son elementos básicos de un mismo proceso: qué y quiénes ejercen la responsabilidad, cómo y cuánto se avanza para cumplir las metas trazadas y por qué es factible seguir en esa vía o modificarla si es necesario.

Es éste, un segundo nivel del proceso democrático en el país que supera el por qué y para qué sufragio. Empero, es evidente que el mejor corpus legal y las instituciones más claras, para someter a evaluación constante a la administración pública, no se podrán aplicar en México sin la participación del ciudadano-usuario de los servicios públicos.²

Incluso, se vuelve una rémora mayor el que erigiendo la reforma del Estado y las leyes perfectibles de transparencia y rendición de cuentas, no se instrumenten, se retarden, se ignoren o se dejen al arbitrio de lo político y lo coyuntural. Un caso muy sonado ha sido la negativa del gobierno del Distrito Federal a nombrar representantes para el Consejo de Transparencia Local, como determinó la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, al inconformarse con los representantes ciudadanos nombrados

²El nuevo servicio público no desalienta las iniciativas; le toma la delantera a las inercias rituales y estimula las transformaciones que multiplican las energías creadoras del gobierno [y la] ciudadanía. (UVALLE, 1997:86)

ex profeso, por la posibilidad de fiscalización de los recursos o favorecer la disensión entre los políticos, los administradores y la ciudadanía.

Llegando a este punto se advierte que la responsabilización en México presupone dos elementos básicos:

- 1) La capacidad del ciudadano para actuar en favor de la colectividad, dejando a un lado la apatía característica de nuestros nacionales;
- 2) Algunos mecanismos institucionales mínimos que garanticen el monitoreo de la acción pública a lo largo del mandato de los elegidos, no exclusivamente en el momento de la elección.

Volvamos al argumento anterior, medir la corrupción o al menos jerarquizar su impacto, depende de la construcción de indicadores válidos, precisos y confiables (CASTILLO, 2003:37-39), que no necesariamente son universales ni estandarizados; que pueden pecar de subjetividad y al mismo tiempo funcionar como referencias verificables.

El caso típico es el de los indicadores basados en “percepciones de la corrupción”, mismos que elaboran y difunden las corredurías extranjeras y las empresas medidoras del riesgo-país. En sus informes la escala va de 1 a 10, en donde el extremo inferior significa poca corrupción—incluyendo otras variables como la gobernabilidad— y el límite superior una corrupción total en las agencias públicas. Los datos pueden ser orientadores para la toma de decisiones empresariales, pero poco exactos cuando uno desea medir la corresponsabilidad y la rendición de cuentas de un país en entredicho.

Transparencia Mexicana elaboró un índice propio, el de Corrupción y Buen Gobierno, a partir de ordenar la incidencia del soborno y la mordida (TRANSPARENCIA, 2001), como costo de transacción para solicitar

un servicio público. Por tratarse de una encuesta, la crítica vino en el sentido del tamaño del universo, los parámetros de frecuencia, la elección de los encuestados y las respuestas utilizadas: “últimos 12 meses”, “últimos 6 meses”, “mes anterior”, “semana anterior”. Los resultados estadísticamente son congruentes, el cotejo y validación de la información; pueden ser inexactos.³

3. Hacia resultados efectivos en la responsabilización

En la medida en que se reduzca el abanico de indicadores, los que se utilicen, deberán de ser cada vez más precisos y confiables. La medición o ponderación de la corrupción está en relación inversa con el grado de transparencia y accountability. De ahí que la construcción de indicadores sea una de las dificultades mayores para solventar el accionar de la administración pública. Pero tal vez, hay una barrera mayormente significativa: la falta de voluntad política para aceptar los resultados y darle respuesta a los señalamientos. Desafortunadamente ésa no se puede contabilizar.

Para que la responsabilización, la transparencia y la rendición de cuentas se impulsen en el país, se requiere conjuntar la accountability horizontal y la accountability vertical. Asimismo, que la participación ciudadana y la evaluación ex post remitan a los eventos del pasado inmediato, a la respuesta presente y a la corrección en el futuro; con sanciones y penas severas, con mecanismos de control infalibles y con reglamentación

³Existen otros índices como el de Opacidad de Pricewaterhouse Coopers, el International Country Risk Guide, el de Freedom House, el de Transparencia Presupuestaria y el de Competitividad Mundial del Foro Económico Mundial (CASTILLO, 2003:54-56).

vinculada al poder judicial, lo que en Argentina llaman la judicialización y la accountability social (SMULOVITZ, 2001).

Además, sigue faltando el vínculo con la sociedad civil mexicana que, por su parte, continua recolectando y alimentándose de otras experiencias de rendición de cuentas. Tal es el caso de Poder Ciudadano en Argentina que recogió información sobre los precios de los hospitales, los artículos de consumo y los medicamentos, concluyendo que la discrepancia entre unos y otros, se debía a la corrupción de los intermediarios privados coludidos con la administración pública. En Brasil continúa publicándose periódicamente, el indicador de la corrupción nacional con información de la ciudadanía que ha sufrido por actos de los tres poderes republicanos, a nivel federal y local.

Una de las maneras de lograr el vinculo, rendición y justicia, es a través del control interno de los procesos administrativos, como actualmente lo exigen la Secretaría de la Función Pública y los Órganos Internos de Control de cada una de las dependencias federales:

Origen	Preventivo	Concurrente	Correctivo
Cuerpo directivo	Establecimiento de normatividad		<ul style="list-style-type: none"> • Evaluación y actualización de los procesos • Sanciones
Mandos medios		<ul style="list-style-type: none"> • Supervisión del trabajo 	<ul style="list-style-type: none"> • implementación de medidas correctivas
Personal operativo		<ul style="list-style-type: none"> • Operación de las actividades 	<ul style="list-style-type: none"> • atención de las medidas correctivas
Contraloría interna		<ul style="list-style-type: none"> • Intervenciones de control y auditoría 	<ul style="list-style-type: none"> • observaciones y sanciones

Fuente: Dirección de Capacitación de Control y Auditoría, Secretaría de la Función Pública, 2003.

Otra forma es la responsabilización administrada bajo tres modalidades:

- 1) El principio de competencia entre diferentes proveedores que rompen con el monopolio del Estado y sus agencias para prestar servicios, aplicar sanciones y premiar a los competidores.
- 2) El control de los administradores públicos sobre los prestatarios privados y públicos no estatales.
- 3) La participación de la sociedad en sus diversos niveles de injerencia y la evaluación que de ella surge.

Si bien ambos procesos han empezado a fomentarse “desde arriba”, no han venido acompañados de un efecto dominó que demuestre cómo se supervisa, controla, evalúa y corrige desde la base de la pirámide: los estados y los municipios, las presidencias auxiliares y los comisariatos ejidales. Bajo esta premisa se prefiere la accountability horizontal, a la accountability vertical; es decir, auditorías financieras externas, control parlamentario en el último período ordinario y recurrencia al Poder Judicial en litigios costosos en tiempo y dinero; más que defensorías ciudadanas, ombudsman civil y ministerios públicos autónomos (O’DONELL, 1998; SMULOVITZ, 2001).

El puntero, de estos asuntos en el país, Transparencia Mexicana, ha propuesto tres derechos básicos para que funcione la rendición de cuentas: el derecho a la información, el derecho a evaluar y el derecho a la participación activa con la conformación de un Consejo Ciudadano para monitorear los actos de gobierno.

Otro resultado práctico ha sido el funcionamiento del vínculo electrónico Juan Ciudadano, que exige derechos en el desarrollo de los actos del gobierno en todos sus niveles. Esta situación denota que las demandas de la población, así como el potencial de lo electoral, van más allá de

la simple participación en los procesos de sufragio para decidir quienes serán los representantes legislativos.

4. Corolario

Tampoco hubiéramos imaginado un Servicio Civil de Carrera y el concepto en la red de “e-gobierno” o “e-México” —independientemente si implicó un efecto boomerang por la adquisición de toallas para los Pinos—, detonante en la demanda de información en las compras y licitaciones gubernamentales. A nivel Ejecutivo, Legislativo y Judicial se aprobó la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental que abrogó 66 normas, 92 guías de servicio y 150 formatos en el Presupuesto de Egresos de la Federación, socavando el poder de la tramitología. Además de la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental (IFAI).

No obstante, todos estos pilares sobre la información en red del gobierno, y algunos cuestionamientos a la administración pública, están referidos en esencia, al espectro central y/o del Ejecutivo Federal. Poco se conoce de los controladores en las aduanas, el control de los procedimientos nacionales, la evaluación social y la valoración de resultados en los municipios indígenas, o la rendición de cuentas de estados pequeños como Hidalgo y Tlaxcala.

Una deficiencia considerable de la Ley es que no se indican tiempos, ni se establece la correlación entre la accountability y los controles internos, y se trata a todos los niveles de gobierno como si fueran homogéneos y realmente federalizados. En fin, falta mucho por hacer pero se empieza a entender que se trata del asunto de la responsabilización y la transparencia en México.

Bibliografía

CASTILLO, Arturo del (2003), *Medición de la corrupción: un indicador de la Rendición de Cuentas*, México, Auditoría Superior de la Federación-Cámara de Diputados LVIII Legislatura, Serie Cultura de la Rendición de cuentas núm. 5.

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (2002), *La Responsabilización (Accountability) en la Nueva Gestión Pública Latinoamericana*, versión electrónica.

CHARQUEÑO PUENTE, Rogelio (2003), “Rendición de cuentas” en: *Agenda Municipal*, San Luis Potosí: Centro de Desarrollo Municipal del Gobierno del Estado, año 2, número 10 (abril), pp. 1-4.

GORDON SCHAEFFER, Wendell Kar (1955), “La administración pública mexicana” en: *Problemas Agrícolas e Industriales de México*, vol. VII, núm. 1, pp. 210-314 [edición facsimilar, México, INEHRM, 2003].

GUERRERO J. y H. HOFBAUER (2003), *Transparencia presupuestaria en cinco países de América Latina. Resultados en 2001*, México, Porrúa-CIDE.

MÉNDEZ REYES, Jesús (2001), “Lealtad e infidencia a la causa revolucionaria. Préstamos a los generales revolucionarios, 1917-1934” en: *Sólo Historia*, no. 11, (enero-marzo), pp. 21-26.

MÉNDEZ REYES, Jesús y Eduardo López Jasso (2002)“Ética empresarial y códigos de conducta en la Administración Pública” en: *Rumbo Económico El Sol de México*, Sección Finanzas, (enero) p. 3.

(2003)“Hacia una administración pública profesionalizada: la Ley de Servicio Profesional de Carrera en México” en: *Rumbo Económico El Sol de México*, Sección Finanzas, (mayo) p. 3.

MORRIS, Stephen D.(2000),“¿La política acostumbrada o política insólita? El problema de la corrupción en el México contemporáneo” en: Claudio Lomnitz, *Vicios públicos, virtudes privadas*, México, Porrúa-CIESAS, pp. 221-274.

NEWELL Peter y Shaula Bellour (2002), *Mapping accountability: origins, contexts and implications for development*, Sussex England, Institute of Development Studies, Working Paper 168.

O'CONNELL, B. (1998), "Accountability horizontal e novas poliarquias " en: Revista Lua Nova, 44, Sao Paulo, Cede.

OLVERA Alberto y Leonardo Avritzer (1992), "El concepto de sociedad civil en el estudio de la transición democrática" en: Revista Mexicana de Sociología, vol. 54, núm. 4 (oct-dic), pp. 227-248.

PRZEWORKSI, Adam, Susan C. Stokes y Bernard Manin (eds.) (1999), Democracy, Accountability and Representation, Cambridge, Cambridge University Press.

SCHEDLER, Andreas (1999), The self-restraining state power and accountability in new democracies edited by Andreas Schedler, Larry Diamond, Marc F. Plattner Boulder, Co. Lynne Rienner Publishers.

SMULOVITZ, Catalina (2001), Judicialización y Accountability social en Argentina, Washington, LASA, mimeo presentado en la XXII International Conference of Latin American Studies [agosto] 19p.

UGALDE, L. (2002), La rendición de cuentas en los gobiernos estatales y municipales, México, Auditoría Superior de la Federación.

UVALLE BERRONES, Ricardo (1977), Las transformaciones del Estado y la Administración Pública en la sociedad contemporánea, México: IAPEM.

TRANSPARENCIA MEXICANA 2001, Encuesta Nacional de Corrupción y Buen Gobierno, México, Transparencia Mexicana, mimeografiado.



Transparencia en México. Ruta hacia el ámbito municipal¹

Tonatiuh Guillén López*

Abstract

The contemporary challenge of the municipal transparency consists of journeying the isolated space, to the universality; from the exceptional moment, to the permanent; from the circumstantial to the regulated and daily procedures. From the perspective of people, transparency requires going from an occasionally exerted right, to a continuous right, without restrictions; from conceiving the governmental into someone else's, to the recognition of the government like something of our own. In this way, as a privileged space of the relation between society and State, in the municipalities is feasible to construct a concrete and daily atmosphere of transparency, which will simultaneously fortify the society and the own municipal institution.

Key words: Municipality, Transparency, Federal, Information, Laws.

¹El presente artículo está basado en el documento "Municipios y transparencia en México. Manual de uso", elaborado por el autor para la Asociación de Municipios de México A.C., en junio del 2003.

*Profesor Investigador.
Departamento de Estudios de Administración Pública, El Colegio de la Frontera Norte

1. Antecedentes de la Transparencia

Actualmente, la transparencia forma parte del debate público en prácticamente todos los países del mundo. Se ha convertido en un tema común que comparten las más diversas sociedades, en lo más disímil de los territorios. Pero no siempre fue así. A lo largo de la historia universal y de las diferentes instituciones que han expresado al Estado, lo dominante han sido espacios de secrecía y hermetismo respecto a sus patios interiores. Lo usual era el ocultamiento de la información como práctica y conducta esperada de los gobernantes; incluso, hasta en aquello elemental, como el acceso a los edificios e instalaciones públicas. Mucho más se obstaculizaba la información cuando se refería a los asuntos tradicionalmente “cerrados”, como son los presupuestos o la toma de decisiones respecto a los asuntos públicos trascendentes.

Frente a esta larga trayectoria que definió a lo gubernamental como algo esencialmente oculto -práctica que incluso llegó a convertirse en forma reconocida de la cultura política-, la demanda por la transparencia ha debido enfrentar una sólida oposición para convertirse en un nuevo atributo de la cultura política y el funcionamiento gubernamental. Considerando este antecedente, la creciente oleada mundial por la transparencia tiene una repercusión de gran profundidad histórica en la evolución del Estado y sus instituciones.

El largo camino que ha recorrido la demanda de transparencia no ha sido sencillo, como tampoco ha transcurrido de manera homogénea en cada país. Cada sociedad ha escrito una historia propia sobre cómo ha definido sus formas de transparencia, así como los tiempos cuando las ha logrado. Sin dejar de ser un objetivo extensamente compartido, las rutas han sido diversas, especialmente porque no se trata de una trayectoria lineal y

estable. Menos aún, porque la historia demuestra que la transparencia no es un logro inamovible, que una vez conquistado se encuentre libre de presiones.

Por el contrario, la transparencia no ha tenido un momento de reposo, ni parece que lo tendrá. En nuestro tiempo, en el año 2003, la transparencia sigue enfrentando resistencias incluso en sociedades democráticas y desarrolladas, que en vez de impulsarla, amenazan con restringirla.² En otros lugares del planeta, la transparencia continua siendo un objetivo todavía lejano, como sucede en países con dictaduras o con gobiernos de perfil autoritario, que desafortunadamente todavía son numerosos. En otros tantos países, la transparencia está en plena construcción o consolidación, definiendo su marco jurídico y las instituciones que la instrumenten y protejan, como en particular es el caso de América Latina y México. Desde esta perspectiva global, la transparencia es objetivo persistente, así como las restricciones que continuamente enfrenta. Construir la transparencia es una tarea permanente y plena de retos.

En su expresión institucional más acabada, se reconoce que Suecia fue el primer país que consolidó a la transparencia como parte de su sistema jurídico y de las instituciones gubernamentales. El primer paso en esta historia, es el Acta de la Libertad de Prensa de 1776, que establecía que cualquier documento oficial debía ser accesible para cualquier persona que lo solicitara, sin costo alguno.³ Con esta disposición, se pasó a elaborar

²Son dos los ejemplos sobresalientes de esta situación: en Estados Unidos, después de los trágicos eventos del 11 de septiembre del 2001, se han dictado enormes espacios de excepción y de discrecionalidad de esferas gubernamentales, que de manera abierta restringen el acceso a la información gubernamental o incluso suspenden algunos derechos civiles. El segundo ejemplo está ocurriendo en la Unión Europea y el condicionamiento de restricción de la información que la Unión requiere a los Estados miembros, lo cual en determinados casos constituye un retroceso respecto a la legislación sobre transparencia vigente en estos Estados; en particular, es el caso de Suecia.

³David Banisar, *Freedom of Information and Access to Government Records Around The World*, Londres, Privacy International, 2002, p. 38.

la Constitución Política y se consolidó el primer gran giro del Estado de perfil hermético al Estado obligado con la transparencia. No obstante, no se trata de un ejemplo que iluminara al mundo de manera inmediata. Durante casi 200 años, la experiencia de Suecia fue excepcional en el mapa internacional, incluso entre los propios países de Europa.

Un antecedente adicional que usualmente se reconoce como fuente de la moderna transparencia, es la Constitución de los Estados Unidos en 1789, la cual reconoce el derecho a la libre expresión de los ciudadanos. De igual modo, la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, de 1789, impulsada por la revolución francesa, también postula las libertades de pensamiento y expresión, que son sustento del contemporáneo acceso y divulgación de la información gubernamental.⁴

No obstante los añejos antecedentes sobre el tema y debido a numerosos factores de su evolución histórica y política, tanto en Estados Unidos como en Francia no fueron suficientes para instrumentar prácticas concretas de transparencia. El derecho de libre expresión por sí mismo, no fue suficiente para desarrollar todo su contenido e implicaciones; en particular, respecto a la transparencia de la información gubernamental. Por este motivo, como ha sucedido en los demás países del mundo, debió elaborarse una legislación adicional, más puntual y categórica que permitiera vincular el derecho de libre expresión con el acceso a la información gubernamental.

⁴Probablemente, en el siglo XIX quien hizo la conexión más explícita entre la democracia, el derecho de libre expresión y el de información fue James Madison: “Un gobierno popular, sin información popular, o los medios de adquirirla, es un prólogo a una farsa o una tragedia o quizás ambas. El conocimiento gobernará por siempre a la ignorancia. Y las personas que quieren ser sus propios gobernantes deben armarse con el poder que da el conocimiento” (Carta a W.T. Barry, 4 de agosto de 1822). Citado por Jeremy Pope, “Acceso a la información: ¿de quién es el derecho y de quién la información?”, Informe Global de la Corrupción 2003, Transparencia Internacional, p. 8.

De igual manera, en el ámbito multilateral del siglo XX también se encuentran relevantes antecedentes sobre la transparencia en el derecho internacional. Lo más sobresaliente es la Resolución 59 (I) de la Asamblea General de las Naciones Unidas del 14 de diciembre de 1946 que declara a la libertad de información como un derecho humano fundamental. De igual modo, la resolución 45/76A de la misma Asamblea General, del 11 de diciembre de 1990, reafirma un concepto de la información que la concibe al servicio de la humanidad. Ambas resoluciones, por supuesto, están ligadas a la Declaración Universal de los Derechos Humanos proclamada por la ONU en 1948, la cual es un documento fundamental del derecho internacional que reconoce a la libertad de expresión y de información.⁵

Este breve recorrido por el panorama internacional demuestra que la transparencia, como derecho y como práctica ciudadana y gubernamental, necesita de herramientas explícitas y precisas. Del derecho de libre expresión -de suyo valioso, pero al mismo tiempo genérico- la transparencia requiere evolucionar hacia un concepto exclusivo de sí misma. Y además, una vez elaborado su concepto, debe éste especificarse para no dejar fuera de su influencia algún ámbito de información o entidad gubernamental. Dicho de otra manera, la experiencia internacional indica que es necesaria una legislación explícita sobre transparencia, así como definir de manera precisa sus instrumentos para ubicarla realmente al alcance del ciudadano y, del otro lado, con plena capacidad para obligar a todo el ámbito gubernamental.

Incluso en países con democracias consolidadas, la transparencia ha recorrido el camino que conduce hacia una legislación para sí misma. Esta

⁵⁴“Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión.” ONU, Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948) Artículo 19.

segunda etapa de la transparencia no ha sido sencilla ni inmediata, pues debió enfrentar poderosas resistencias. Continuando con las referencias de los países anteriores, en Estados Unidos la legislación que consolida a la transparencia es contemporánea. El Acta de Libertad de Información de 1967, es aprobada en un contexto de amplia movilización social que reivindica los derechos civiles en ese país; entre otros, el correspondiente al acceso a la información gubernamental. Más todavía, a este documento le han seguido otras regulaciones para ampliar el horizonte de la transparencia a aquello que no era evidente, como las reuniones de las entidades gubernamentales (Government in the Sunshine Act de 1976) o la que induce la información gubernamental a la tecnología de Internet (Electronic Freedom of Information Act de 1996).⁶

En el caso de Francia, la legislación nacional sobre la transparencia la establece la Ley N° 78-753 del 17 de julio de 1978, es decir, con casi doscientos años de diferencia respecto a la Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano. A partir de esta legislación, en Francia se instaló la Comisión de Acceso a los Documentos Administrativos, que inicia sus labores en 1979 como un órgano dedicado a garantizar el ejercicio del derecho a la información.⁷ Por su parte, en países como Inglaterra,⁸ Australia⁹ y Japón¹⁰ se han aprobado recientemente legislaciones nacionales que definen de manera precisa los términos de la transparencia en sus dos aspectos esenciales: como derecho de las personas y como una obligación de las instituciones del Estado.

⁶Rodney A. Smolla, *The People's Right to Know: Transparency in Government Institutions*, Washington, US Department of State, n.a.

⁷Esta información puede consultarse en el siguiente sitio de Internet: <http://www.cada.fr/fr/texte/frame.htm>

⁸Acta de Libertad de Información, en 2000.

⁹Acta de Libertad de Información, en 1982.

¹⁰Ley relativa al Acceso a la Información en Posesión de los Órganos Administrativos, en 1999.

Como se advierte, la transparencia es un debate público contemporáneo y universal. No es una moda circunstancial, sino parte vital en la evolución de los derechos de las personas y de su relación con el Estado. Actualmente, es un componente esencial de la democracia moderna, después de dos siglos de haber sido concebida de manera formal en Suecia. Traducida en la legislación específica, constituye uno de los aspectos esenciales que definen al Estado moderno y los derechos ciudadanos; en consecuencia, su ausencia puede asumirse como un indicador de retraso político y social.

2. La transparencia en México

Al igual que en otros países, el término transparencia es de uso relativamente reciente en México, siendo durante los años noventa del siglo XX, cuando adquiere un mayor reconocimiento y generalización en los ámbitos social y político. La trayectoria del término es sincrónica al proceso de apertura política y transición democrática que experimentó el país durante esos años, al formar parte sustancial de las reivindicaciones ciudadanas. Paradójicamente, no obstante su reciente presencia en el ambiente público, así como las bases jurídicas tienen amplias raíces, tantos como la propia historia de la nación.

Si consideramos la estrecha relación de la transparencia con el derecho a la libre expresión de las ideas, el primer lugar en donde se plasmó este segundo principio fue en el Artículo 40 del Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, del 22 de octubre de 1814. Posteriormente, el concepto se reitera en el Artículo 31 del Acta Constitutiva de la Federación Mexicana de 1824. Finalmente, de manera muy parecida a como se conoce ahora, se encuentra ratificado en la

Constitución Política de la República Mexicana de 1857, en el Artículo 6 (libre manifestación de ideas) y en el Artículo 7 (libertad de imprenta), donde es reconocido como parte de los derechos del hombre.

Con este precedente, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, reconoce entre las garantías individuales a la libre expresión, replicando textualmente el concepto descrito en la Constitución de 1857. Para nuestro tiempo, el Artículo 6° de la carta vigente es el fundamento jurídico de la libertad de expresión y del derecho a la información, al indicar sobre este último que será garantizado por el Estado.¹¹ En su forma actual y de manera correcta, el Artículo 6° asocia la libertad de expresión con el derecho a la información, como se reconoce en el derecho internacional.

Cabe precisar que el texto original de la Constitución de 1917 no contenía la explícita disposición sobre la información. Este añadido se aprueba en 1977, a iniciativa promovida por el Ejecutivo Federal en el contexto de una amplia reforma político - electoral que abre un espacio significativo de participación para las organizaciones políticas alternativas al partido oficial, el PRI.¹² De manera general, se ha caracterizado a esta reforma como una fase decisiva en la apertura del régimen de partido único¹³ y,

¹¹“Artículo 6o. La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, los derechos de terceros, provoque algún delito o perturbe el orden público; el derecho a la información será garantizado por el Estado.” Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

¹²Diario Oficial de la Federación, 6 de diciembre de 1977.

¹³En particular, considerando la amplitud de la reforma política de ese año, Juan Molinar define al periodo posterior a 1977 como una etapa “postclásica” del sistema político, dado el efecto de innovación y legitimación que logró para el régimen. Entre otros componentes, la reforma introdujo la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, abrió espacios para las minorías en los órganos electorales, introdujo el sistema de representación proporcional en la Cámara de Diputados y decretó una amnistía para presos y perseguidos políticos. Juan Molinar, *El tiempo de la legitimidad. Elecciones, autoritarismo y democracia en México*, México D.F., Cal y Arena, 1991, pp. 96-97.

debido a este amplio contexto, la relevancia del derecho a la información y la obligación del Estado para garantizarlo, pasan a un segundo término en la opinión pública e incluso entre los actores políticos de la época.

La frase añadida en 1977 al Artículo 6º sobre el derecho a la información, pese a su enorme trascendencia, pasó a ocupar un lugar secundario. Desde la perspectiva de lo que sucedía en otros países durante los mismos años, esta reforma coincidía con las posiciones vanguardistas que sobre el tema reconocía el derecho internacional. En la forma, el derecho constitucional en México estaba plenamente actualizado en ese momento; por supuesto, otro es el debate sobre las posibilidades reales que existían para su ejercicio.

En el terreno de la práctica ciudadana y gubernamental, a pesar de los 25 años de vigencia constitucional, no puede afirmarse que el derecho a la información haya adquirido plena aplicación en la realidad del país. A pesar de la obligación de ser garantizado por el Estado, la información en posesión de las instituciones del gobierno mexicano no ha sido plenamente accesible para la sociedad. Distante de lo anterior, lo cotidiano habían sido las negativas y el tradicional hermetismo. Más aún, pueden identificarse propósitos de restricción de este derecho por la vía de las normas secundarias, como sucedió en 1982 con la iniciativa de reforma al Código Penal promovida por el gobierno de Miguel de la Madrid, que tipificaban el delito de “deslealtad” para los funcionarios públicos, entre otras razones, precisamente por abrir o divulgar la información gubernamental.¹⁴

¹⁴Garardo Galarza, “Tras del no reglamentado derecho a la información, se crea el delito de informar”, Proceso, n. 319, 13 de diciembre de 1982. Afortunadamente, después de múltiples protestas sociales, de periodistas, académicos y de los medios de comunicación, el delito de “deslealtad” fue retirado de la iniciativa de reformas del Código Penal.

De esta manera y hasta hace algunos meses, el Artículo 6º constitucional había permanecido en medio de contradicciones, entre un derecho reconocido para los ciudadanos –entre sus garantías individuales- y del otro lado, un régimen político que insistía en preservar apenas abierta, cuando no cerrada del todo, su propia información.

Considerando los elementos anteriores, se explica que el fin del régimen político presidencialista y de partido único que prevaleció en México durante casi 70 años, fuera la condición para revitalizar la libertad de expresión y el derecho a la información. El ambiente de apertura política y tránsito democrático que a nivel nacional se confirma a partir de 1997,¹⁵ con las elecciones federales de ese año, y es un detonante para una fortalecida demanda por la transparencia en la información gubernamental. De hecho, la transparencia se convirtió en un componente estratégico del tránsito democrático del país.

En este contexto, la coyuntura política nacional en el año 2000 y su trascendente resultado -de alternancia en la Presidencia de la República, con el triunfo del candidato del PAN, Vicente Fox Quesada- fue un estímulo definitivo para que la transparencia se convirtiera en tema prioritario y factible en la agenda pública nacional. En este ambiente, la promoción de una legislación específica sobre transparencia, es impulsada de manera destacada por un conjunto de distinguidos ciudadanos, académicos y medios de comunicación, que llegaron a reconocerse como el “Grupo Oaxaca”.¹⁶

¹⁵Es pertinente recordar que en algunas entidades del país la apertura política ya estaba más avanzada, incluso con espacios de alternancia en los gobiernos de los estados, como notablemente sucedió en Baja California a partir de 1989, con el gobierno panista de Ernesto Ruffo Appel. No obstante, en la legislación estatal o municipal no se desarrolló el concepto e instrumentos normativos para el ejercicio pleno del derecho a la información.

¹⁶El resultado principal de las actividades del Grupo Oaxaca fue un proyecto de ley sobre transparencia, que una vez presentado en la Cámara de Diputados fue asumido por los partidos PRI, PRD, PT, PVEM y Convergencia. El Universal, México, D.F., 6 de diciembre del 2001, p. 5.

De manera simultánea, el Ejecutivo Federal también formuló una iniciativa de ley con el mismo propósito. Con ambos esfuerzos, el resultado es la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, aprobada por unanimidad en la Cámara de Diputados el 25 de abril del 2002 y por el Senado de la República el día 30 del mismo mes. A partir del 12 de junio del 2003, como indican sus artículos transitorios, todas las disposiciones e instrumentos de esta ley cobran plena efectividad y uso por parte de la sociedad, consolidando así, un nuevo parámetro en las relaciones entre la sociedad y el Estado, además de redefinir un aspecto esencial en la estructura de éste.

Con esta nueva ley, se inicia en México la segunda fase en la evolución del derecho de libre expresión, consistente en especificar los conceptos de información y transparencia dentro de un marco jurídico propio. La nueva ley define el ámbito específico de estos conceptos, para hacerlos realmente accesibles a las personas. Como ha sucedido en otros países del mundo, en el nuestro el derecho a la información requirió -y aún necesita de mayor empuje en la misma dirección- de formas legales precisas que garanticen su instrumentación en todos los ámbitos del Estado.

Debido a la estructura federal del Estado mexicano y, posiblemente a la negociación política y a determinadas concepciones del derecho constitucional que intervinieron en su diseño, el horizonte de aplicación de la nueva ley únicamente obliga a los poderes federales y a sus distintas instituciones.¹⁷ Es decir, quedan excluidos de su mandato de aplicación los estados de la federación y los gobiernos municipales, los cuales

¹⁷Resulta interesante hacer notar la inercia centralista y la distorsión conceptual que se impregnó en el diseño de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, las cuales son evidentes en los dictámenes del proyecto de Ley elaborados tanto por la Cámara de Diputados como por el Senado de la República. En la primera, el texto del dictamen establece una relación unívoca entre el concepto de Estado y los poderes de la federación: “El Estado en su conjunto, se encuentra obligado por la disposición contenida en la parte final del artículo 6° constitucional, de esta

dependerán de sus propias iniciativas para dar instrumentos concretos al derecho a la información y a las prácticas de transparencia. En consecuencia, cada una de estas entidades deberá desarrollar su propia ley y los reglamentos municipales en la materia.

La legislación sobre la transparencia en México avanza en una misma dirección, pero siguiendo rutas diversas. Cada estado y municipio deberá desarrollar un contenido jurídico propio, con un ritmo también diferente, inevitablemente. En estas condiciones, cabe esperar que en el futuro cercano la transparencia se encuentre reflejada en un tejido legislativo y reglamentario que la reconozca e interprete con matices propios. Pero en cualquier caso, lo esencial dentro de esta diversidad de formas es que el derecho a la información sea completamente respetado para las personas y que esté efectivamente a su alcance ejercerlo.

La complejidad jurídica de la transparencia -si podemos llamar así al conjunto de la legislación federal, estatal y reglamentaria municipal en la materia- ha comenzado a dibujarse en el mapa nacional. De hecho, el Estado de Jalisco fue el primero en avanzar la ruta, al aprobar su propia ley algunas semanas antes que la ley federal. De igual manera, el Estado de Sinaloa promovió su respectiva ley prácticamente al mismo tiempo que la ley federal. Y siguiendo esta misma secuencia, en fechas recientes un grupo adicional de estados también aprobaron su respectiva ley de transparencia.¹⁸

manera la Ley debe incluir a los órganos del Estado que reconoce la Constitución Política, a saber los poderes públicos y los llamados órganos constitucionales autónomos”. Y este mismo argumento fue replicado textualmente en el respectivo dictamen del Senado de la República. Con esta definición del Estado hecha por los diputados y senadores, los estados de la federación y los municipios quedaron fuera de su concepto. Lo que prevaleció fue una concepción unitaria del Estado que determinó que el ámbito de aplicación de la ley se restringiera a los poderes federales, sin aludir siquiera a los estados de la federación, ni a los municipios.

¹⁸Es necesario aclarar que este apretado balance sobre las leyes estatales de transparencia no evalúa la calidad de cada una de éstas, considerando la amplitud (o limitaciones) del concepto de transparencia

En balance, hacia mediados del 2003 son todavía pocas las entidades que disponen de la ley de transparencia; cabe esperar que en poco tiempo se aprueben las leyes respectivas en los casos restantes. Como puede apreciarse en el cuadro adjunto (Tabla 1), se han aprobado ocho leyes estatales en poco más de un año, durante el período del 20 de diciembre del 2001 al 12 de marzo del 2003.

Tabla 1
Leyes de Transparencia y Acceso a la Información Pública
Gubernamental en los Estados

Estado	Ley	Fecha de aprobación	Fecha de promulgación o publicación
1. Jalisco	Ley de transparencia e información pública del Estado de Jalisco	20 de diciembre de 2001	22 de enero de 2002
2. Sinaloa	Ley de acceso a la información pública del Estado de Sinaloa	23 de abril de 2002	25 de abril de 2002
3. Aguascalientes	Ley de transparencia e información pública del Estado de Aguascalientes	30 de julio de 2002	26 de agosto de 2002
4. Querétaro	Ley de acceso a la información gubernamental en el Estado de Querétaro	8 de agosto de 2002	26 de septiembre de 2002
5. Michoacán	Ley de acceso a la información pública del Estado de Michoacán de Ocampo	9 de agosto de 2002	28 de agosto de 2002
6. Nuevo León	Ley de acceso a la información pública	20 de diciembre de 2002	21 de febrero de 2003

y los instrumentos o recursos que la concretan. El análisis de calidad de las leyes estatales habrá necesidad de hacerlo en otra oportunidad, junto con la evaluación de su ejercicio práctico, desde la perspectiva del derecho a la información de las personas. Por lo pronto, se reconoce la existencia de un proceso nacional en dirección a la transparencia, desde los estados de la federación, valioso y pertinente para la consolidación de la democracia y la modernización del Estado.

Estado	Ley	Fecha de aprobación	Fecha de promulgación o publicación
7. Durango	Ley de acceso a la información pública del Estado de Durango	25 de febrero de 2003	27 de febrero de 2003
8. San Luis Potosí	Ley de transparencia administrativa y acceso a la información pública	12 de marzo de 2003	Pendiente (a la fecha)

Hasta el momento (junio, 2003) han sido expedidas ocho leyes en los estados de la República, aunque existen iniciativas en curso en estados como Baja California, Chiapas, Coahuila, Guerrero, Guanajuato, Tlaxcala, Estado de México y Morelos, entre otros.

Como se deriva de las distintas legislaciones estatales sobre transparencia -sus tiempos, procedimientos e instancias de aprobación- ha concluido en México el período en que domina la inercia centralista de legislar. En la medida que se han fortalecido el sistema federal de gobierno y la pluralidad política, ha dejado de ser el poder central (presidencialista) el que impone la réplica de la legislación federal sobre la propia de los estados. En las nuevas condiciones del País, la instrumentación de leyes de transparencia en la entidades federativas, como cualquier otra ley, depende ahora de sus respectivos poderes y del impulso que reciban por parte de las sociedades locales. Habrá entidades en donde este proceso esté avanzando con mayor solidez; otras en donde existan mayores resistencias o continúen las inercias del pasado.

Ahora bien, algo equivalente a las leyes estatales puede esperarse -y está sucediendo- en los municipios. Como esfera propia de gobierno que dispone de atribuciones reconocidas en la materia -adicionales a su obligación de cumplir con el mandato del Artículo 6º constitucional, en tanto que ente del Estado-, los municipios están en capacidad de asumir su propio modelo normativo sobre transparencia y, además, tienen la

capacidad para contribuir directa o indirectamente a impulsar la ley estatal respectiva, como ha ocurrido en algunas entidades.

Considerando al conjunto de leyes federal, estatal y los reglamentos que son vigentes, queda fuera de duda que en México la transparencia demuestra una dinámica de ímpetu creciente. Como derecho ciudadano, debate público y práctica gubernamental, configura un amplio proceso social en movimiento. Constituye un rasgo esencial del tiempo contemporáneo del país, que requiere reflejarse con plenitud en cada entorno social y ámbito de gobierno. Ninguna institución gubernamental o entidad de interés público puede quedar fuera de su influencia, especialmente en aquellas situaciones donde existan tradicionalmente resistencias a transparentar la información. En los tiempos actuales es alto el costo político de no ser transparente.

Adicional al panorama anterior, relativo al marco legal, cabe destacar que existen esfuerzos complementarios por la transparencia en la sociedad civil, incluso en cooperación con algunas instancias gubernamentales. Por ejemplo, a la tarea de promover prácticas de transparencia en los municipios se han sumado apoyos como el de la Secretaría de la Función Pública¹⁹ y la Asociación Internacional de Administración de Ciudades (ICMA), a través del programa Municipios Transparentes. 14 Acciones Básicas para la Transparencia. Otra iniciativa relevante que configura un valioso complemento para impulsar la transparencia en los municipios es el programa Ciudadanos por Municipios Transparentes (CIMTRA), que a lo largo del país promueven el Centro de Servicios Municipales “Heriberto Jara” (CESEM) y Vertebra Alianza Cívica y Locallis. Partiendo de una perspectiva externa a los ayuntamientos, desde la sociedad civil, este

¹⁹Actualmente reconocida como Secretaría de la Función Pública (2003).

último programa realiza mediciones sobre indicadores de transparencia en las administraciones municipales.²⁰ En el mismo sentido y con una perspectiva más general, cabe destacar las actividades del capítulo mexicano de Transparencia Internacional, que ha sido un relevante promotor de la cultura de transparencia y de iniciativas concretas en el desempeño gubernamental federal.

En la enorme tarea por la transparencia, es sobresaliente la contribución de un numeroso conjunto de programas y acciones que son impulsados por los municipios del país en su práctica cotidiana. En la mayoría de los casos, se trata de experiencias que no necesitaron de reglamentos específicos o incluso de programas elaborados, sino únicamente la voluntad de hacer. En un amplio número de municipios pueden localizarse iniciativas relacionadas con la transparencia sobre la información gubernamental que continuamente estimulan prácticas y una cultura congruentes con la misma. Así, de la suma de esfuerzos, entre la evolución normativa y la trayectoria de experiencias concretas con este propósito, se infiere que el tiempo de la transparencia ha llegado. Sólo falta afinar sus instrumentos y hacer universal su objeto, así como situarla realmente al alcance de los ciudadanos.

3. Municipios y transparencia: aportación y situación

La diversidad de caminos y factores que impulsan a la transparencia es una característica que se refleja notablemente en el ámbito municipal. Si bien la

²⁰A la fecha, este programa ha realizado evaluaciones en los municipios de Nuevo León, principalmente; se encuentra en expansión hacia otras entidades, como Tlaxcala, Veracruz, Zacatecas, Morelos y Chihuahua.

meta final no puede ser diferente -pues lo que se reivindica es un derecho ciudadano-, las formas y tiempos para llegar a la transparencia pueden ser distintas para cada caso. Más todavía, porque los ayuntamientos como entidad básica del gobierno local en México, han recuperado un estatus institucional propio y creativo, así como una amplia capacidad de iniciativa que se expresa como un ímpetu que surge de sí mismo. Los rasgos de esta nueva etapa del municipio pueden identificarse en su organización cada vez más compleja, en la diversidad de funciones que asume, en la escala creciente de sus recursos económicos y humanos, en sus intensas relaciones con la sociedad municipal, en su amplia interacción con los otros ámbitos de gobierno o en las reformas legislativas en materia municipal, tanto en el marco federal como en los estados.

A partir de su dinámica propia, los ayuntamientos han implementado iniciativas que no se derivan mecánicamente, ni necesariamente, de programas o de cambios en la legislación federal o estatal. Mediante esta “relativa separación” -que no se confunde con incumplimiento del estado de derecho-, los ayuntamientos han reivindicado que son una singular esfera de gobierno, enfatizando el perfil de un rostro propio en su reglamentación, programas y acciones. Por esta ruta es como han trazado una trayectoria propia de transparencia, que no está esperando las indicaciones o mandatos del viejo centralismo, ni del estado, ni de la federación.

Desde hace casi dos décadas,²¹ las experiencias de apertura en la información gubernamental en posesión de los ayuntamientos son numerosas. Pero también es cierto que estas experiencias se caracterizan

²¹Cuando puede fecharse el inicio del acelerado proceso de transformación de los ayuntamientos en México, que les ha conducido a su actual situación.

por localizarse en un número determinado de aspectos de la administración municipal; o bien, sólo han durado periodos limitados que regularmente varían entre una administración y otra. En la historia reciente de los ayuntamientos pueden identificarse un conjunto relativamente amplio de prácticas de transparencia, pero no un sistema de transparencia. Pueden localizarse ejemplos de determinados momentos de transparencia, pero no una continuidad, no una práctica ininterrumpida, no una estructura institucional adecuada explícitamente a ese objetivo.

Considerando estos antecedentes, el reto contemporáneo de la transparencia municipal consiste en transitar del espacio aislado, a lo universal; del momento excepcional, a lo permanente; de lo circunstancial, a los procedimientos reglamentados y cotidianos. Y desde la perspectiva de las personas, la transparencia requiere transitar de un derecho ocasionalmente ejercido, a un derecho continuo, sin restricciones; de concebir lo gubernamental como algo ajeno, a reconocer lo gubernamental como algo propio. De este modo, como espacio privilegiado de la relación entre sociedad y Estado, en los municipios es factible construir un ambiente concreto y cotidiano de transparencia, que simultáneamente fortalezca a la sociedad y a la propia institución municipal.

Con este objetivo en el horizonte, un número todavía limitado de ayuntamientos han aprobado reglamentos municipales para integrar plenamente la transparencia a su práctica institucional, extendiendo su objeto al conjunto del gobierno y haciendo de ésta una práctica continua, permanente. Mediante la capacidad reglamentaria en su propio entorno, los ayuntamientos han completado la segunda etapa evolutiva de la transparencia como un derecho ciudadano, como ha sucedido en otras partes del mundo.

Lo destacado es que este grupo de municipios haya aprobado su reglamentación por iniciativa propia; es decir, sin necesariamente esperar a una ley estatal que regulara la materia. Entre las experiencias recientes se encuentra el municipio de Torreón,²² que sigue así los pasos pioneros del municipio de Querétaro,²³ ambos sobresalientes entre los escasos ejemplos existentes a la fecha. Cabe señalar que estas iniciativas reglamentarias tienen efectos que trascienden al propio entorno municipal, pues con el ejemplo son capaces de motivar la misma tarea en otros municipios o incluso a los poderes estatales respectivos. Mediante esta vanguardia municipal, el ayuntamiento despliega una capacidad creativa e institucional que no tiene precedente.

El panorama anterior es de mayor complejidad si relacionamos las iniciativas municipales que reglamentan la transparencia con las leyes estatales en la materia. Así, a lo largo del país encontramos que se ha producido una matriz de situaciones que describen etapa actual de transparencia en el mapa de estados y municipios. Pueden identificarse dos ejes básicos: por un lado, municipios de los estados que ya tienen leyes vigentes; del otro, municipios de estados que todavía no las han aprobado.

En la primera situación, los gobiernos municipales se han convertido en entidades obligadas a la transparencia mediante los parámetros definidos por la respectiva ley, independientemente de si tienen o no alguna reglamentación. En este caso, no es esencial para el objetivo de transparencia que los ayuntamientos elaboren una reglamentación específica, pues la ley contiene los procedimientos e instancias necesarios

²²Reglamento de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Municipio de Torreón, Coahuila, aprobado el 13 de Febrero de 2003.

²³Reglamento Interior de la Comisión de Transparencia del Municipio de Querétaro, aprobado el 15 de mayo del 2002, es decir, meses antes de que la legislatura del Estado aprobara la ley estatal respectiva.

para instrumentarla. No obstante, resulta conveniente implementar un reglamento específico, pues podrían definirse con mayor claridad las responsabilidades y mecanismos de transparencia, en beneficio del ejercicio de este derecho por los ciudadanos.²⁴ En conjunto, los municipios que están en posibilidad -y necesidad- de reglamentar sus instrumentos de transparencia son 432, correspondientes a las ocho entidades que ya tienen una ley aprobada por sus congresos.

Dentro de este mismo grupo, existen algunos ayuntamientos que se encuentran en situación especial, dada la anticipación de su reglamento respecto a la ley estatal. En esos casos, es probable que las normas municipales tienen que adecuarse al texto de la ley estatal, considerando los eventuales desfases que puedan existir entre ambos documentos. En particular, esa situación puede corresponder a algunos municipios queretanos, que configuran una valiosa combinación de ayuntamientos y congreso estatal activos, con capacidad de innovación en este campo.

Considerando su efecto sobre el número de municipios citado, es preciso reconocer que los poderes legislativos estatales han asumido un papel determinante para la transparencia en el ámbito municipal, mediante la aprobación de la ley estatal. En estas condiciones, la abrumadora mayoría de los ayuntamientos corre el riesgo de limitarse a ser un sujeto pasivo, en la medida que son excepcionales los reglamentos que se han anticipado a la ley estatal y que todavía son poco numerosos los aprobados con posterioridad a estas leyes. En el estado de Jalisco, por ejemplo, que fue el primero de la República en aprobar una ley en la materia en diciembre

²⁴Desde la perspectiva del ciudadano, cabe aclararlo, no es imprescindible el reglamento municipal para acceder a la información municipal, utilizando los recursos previstos por la ley estatal.

del 2001, son todavía excepcionales los reglamentos municipales que le hayan seguido.²⁵

Como puede apreciarse en la Tabla 2, que describe las distintas situaciones que existen entre la ley estatal y la reglamentación municipal, el momento que describe con mayor énfasis el rol activo del ayuntamiento es cuando éste se anticipa al congreso local: reglamento primero, ley después. El menos estimulante de los escenarios es cuando coinciden un congreso pasivo con ayuntamientos pasivos (sin ley estatal, sin reglamentos), que lamentablemente representa todavía a la gran mayoría de los estados y municipios. Si bien, cabe aclarar, esta pasividad tiene características transitorias, propias de la actual etapa del país, con la transparencia como una obra en los cimientos de su construcción.

Del conjunto de situaciones descritas por la Tabla 2, la más evolucionada corresponde a la coexistencia y congruencia entre el reglamento municipal y la ley estatal en materia de transparencia. Llegar a este momento supone a un ayuntamiento activo, con capacidad de iniciativa, desplegando sus atributos como entidad gubernamental; supone además a un poder legislativo estatal también activo, efectivamente comprometido con la reforma del Estado, modernizando esta materia esencial de los poderes estatales y ayuntamientos.

²⁵Durante la elaboración de este documento, en Jalisco solamente pudimos identificar al Reglamento de Transparencia y Derecho a la Información del Municipio de Zapotlán el Grande, aprobado el 6 de agosto de 2002.

Tabla 2
Leyes estatales y reglamentos municipales en materia de transparencia
Matriz de situaciones

	Estados con ley de transparencia	Estados sin ley de transparencia	
Municipios con reglamento	Reglamento aprobado antes	Reglamento aprobado después	Reglamento aprobado antes
	Ayuntamiento activo Congreso activo	Congreso activo Ayuntamiento activo	Ayuntamiento activo Congreso pasivo
Municipios sin reglamento	Congreso activo Ayuntamiento pasivo		Congreso pasivo Ayuntamiento pasivo

Finalmente, es necesario destacar un aspecto fundamental de la modernización del Estado mexicano que se encuentra implícito en el cuadro de situaciones que describe la Tabla 2: consiste en la ruptura del modelo centralizado y homogéneo de la legislación nacional y en los estados, así como de su relación con la reglamentación municipal. En particular, es sobresaliente el papel activo de los ayuntamientos con respecto a la legislación estatal o incluso la federal, pues ha sido capaz de anticipar normas y prácticas en materias tan relevantes como la transparencia. De la línea vertical y única del modelo previo de legislar, el cuadro de situaciones muestra los rasgos de una nueva práctica, diversificada, horizontal, con líneas que pueden cruzar en todas direcciones, incluyendo de “abajo” hacia “arriba”. Son las primeras expresiones de una etapa de federalismo legislativo, que abiertamente incluye a los ayuntamientos como protagonistas. En esta nueva realidad, los ayuntamientos demuestran un rol de primer nivel, con capacidad de asumir vanguardias en el marco jurídico del país a través de su capacidad

reglamentaria. Como muestra el cuadro de situaciones arriba expuesto, el gobierno municipal puede ser un factor catalizador, por la vía del ejemplo o de la negociación, para que los congresos estatales aceleren el paso para aprobar sus respectivas leyes de transparencia.

Los municipios son el espacio de interacción más inmediata entre la sociedad civil y el Estado. Por esta característica, pueden ser el lugar donde las formas de esa interacción adquieran su contenido más completo, integral, para ambos lados de la ecuación. No obstante, el enorme potencial democrático del municipio no se realiza espontáneamente, como tampoco de una vez y para siempre. La “menor distancia” no implica ausencia de dificultad y complejidad; la cercanía con el ciudadano no resuelve por sí misma el desafío de diseñar puntualmente respuestas concretas a sus necesidades y demandas.

Aplicada la idea anterior al tema de la transparencia, significa que la directa relación entre sociedad y ayuntamiento no implica que la transparencia sea una materia resuelta de antemano. En el ámbito local puede existir una relación tan obscura y lejana entre ambos, como la que pudiera ocurrir en un hipotético gobierno autoritario; la cercanía y la relación directa no son sinónimos de transparencia.

De este modo, reconociendo que no surge de manera espontánea en el ámbito municipal, la transparencia debe ser construida; deliberadamente creada. Es necesario un poderoso acto creativo y de voluntad política consciente para darle vida. Sola llegará, mucho menos considerando la historia del país, permeada desde su origen por modelos autoritarios de poder, que se han heredado en una vertiente de la cultura política ajena a la transparencia.

Incluso la superación de las formas autoritarias del sistema político no conducen directamente a la transparencia. La necesidad de construirla obedece a que la apertura de los procesos electorales tampoco son suficientes por sí mismos, para asegurar su ejercicio por parte de los ciudadanos y los gobiernos. Los procesos electorales transparentes no aseguran de antemano gobiernos igualmente transparentes, como tampoco garantizan los objetivos de integridad y rendición de cuentas en el desempeño gubernamental: son condición para la existencia de prácticas de transparencia, pero no equivalen inmediatamente, ni directamente, a la transparencia. Como demuestran la experiencia internacional y la propia de nuestro país, existe una profunda diferencia cualitativa, una discontinuidad, entre la competencia electoral y la acción de gobernar, lo cual obliga a diseñar instrumentos normativos y operativos adicionales de transparencia en el gobierno. En suma, la transparencia de la fase electoral no es igual a la transparencia en los procesos de gobierno.

La distinción anterior implica trascender otro aspecto que en ocasiones se considera suficiente para realizar un buen gobierno, transparente: la relación de confianza que tradicionalmente se genera o expresa entre los ciudadanos y candidatos durante los procesos electorales. La evolución requerida por la transparencia implica un cambio de ambiente. Lo nuevo es dirigirse hacia un plano donde la confianza desborda el ámbito personal, para ubicarse en la dimensión institucional. Dicho de otra manera, con la transparencia y sus instrumentos la confianza se institucionaliza, trasciende a la persona (candidato) para convertirse en atributo de la institución. Por supuesto, la primera etapa de confianza de los ciudadanos en los gobernantes no necesariamente concluye con la fase institucional; de hecho, lo usual es que tenga continuidad. En cualquier caso, lo relevante es reconocer que la confianza personal no puede sustituir a la dimensión institucional; son ambientes complementarios, sin confundirse uno con otro.

Es necesario advertir, además, que construir la transparencia es una misión “cuesta arriba” que debe vencer resistencias de muy diversa índole. Algunas, que responden a intereses económicos y políticos que se benefician de modelos cerrados de gobierno; otras veces, se confronta con inercias culturales que no la han aprendido como un valor en sí mismo; otras más, la obstaculizan dinámicas administrativas que simplemente son difíciles de informar o de sistematizar la información sobre ellas, por razones técnicas e instrumentales.

Entre los diversos retos que se deben vencer, probablemente el desafío de una mayor transparencia sea su continuo conflicto como rasgo universal de toda organización cuya naturaleza tiene por eje al poder político. En este entorno existe una tendencia inherente al secreto, ya sea gubernamental o a las relaciones de poder, que se generan en esa competencia para conseguirlo o preservarlo. Frente a esta inercia estructural, de la cual no escapa el ámbito municipal mexicano, la transparencia es un sano recurso de apertura y control sobre ese nudo característico de la lucha por el poder.²⁶

Por otro lado, si se reconoce a la transparencia no como una moda política, ni como un discurso coyuntural, sino ante todo como una herramienta que posibilita el ejercicio de un derecho de las personas, reconocido universalmente, solamente por este motivo toda entidad gubernamental tendría la obligación de implementarla. Sin embargo, cabe añadir otro tipo de factores que justifican su ejercicio: sus beneficios para la modernización de las propias instituciones de gobierno. La transparencia no es una balanza que favorezca únicamente a las personas y a sus derechos, mientras que del otro lado debilita a las instituciones. Lejos de lo anterior,

²⁶“El secreto está en el núcleo más interno del poder”: Elías Canetti. Citado por Norberto Bobbio, “Democracia y secreto”, Norberto Bobbio: el filósofo y la política, México, D.F., FCE, 1996, p. 294.

la transparencia tiene positivas repercusiones, directas e indirectas, en la propia estructura y desempeño gubernamental, que también justifican su implementación. Tanto las personas como las instituciones son beneficiarias de su práctica.

La perspectiva institucional de la transparencia, como se puede llamar considerando su relación con las entidades de gobierno, se integra por una amplia lista de beneficios que particularmente son valiosos para los ayuntamientos en México, en su etapa actual de modernización política e instrumental. Desde este horizonte, la transparencia es coherente con el interés del gobierno municipal por evolucionar hacia fases más especializadas, de capacidades ampliadas, eficientes, eficaces, con equidad social y permanente rendición de cuentas a la sociedad local. La transparencia es una poderosa herramienta para facilitar la evolución institucional de los gobiernos municipales, tanto internamente como en sus relaciones con los ciudadanos y con los otros órdenes de gobierno. Es necesario, en suma, consolidar esta ruta por la vía de la reglamentación municipal, con un diseño propio de este ámbito de gobierno y además, específica a las condiciones culturales municipales y de la estructura y dimensiones administrativas de cada ayuntamiento.

Bibliografía

Asociación Chilena de Municipalidades, Código de Ética Municipal, Santiago de Chile, 2000.

Asociación de Autoridades Locales de México, Código de Ética, México, D.F., s.a.

Banisar, David, Freedom of Information and Access to Government Records Around The World, Londres, Privacy International, 2002.

Bobbio, Norberto, “Democracia y secreto”, Norberto Bobbio: el filósofo y la política, México, Fondo de Cultura Económica, 1996.

Galarza, Gerardo, “Tras del no reglamentado derecho a la información, se crea el delito de informar”, Proceso, n. 319, 13 de diciembre de 1982.

Guillén López, Tonatiuh, Baja California, 1989-1992: alternancia política y transición democrática, México D.F., El Colegio de la Frontera Norte-CIIH/UNAM, 1993.

ICMA, CESEM, Alianza Cívica, Vertebra, Ciudadanos por Municipios Transparentes. Programa CIMTRA. Herramienta ciudadana para la transparencia en los gobiernos Municipales. México, 2002.

IULA-CELCADEL, Manual de Integridad Municipal para América Latina, s.l., 1995.

Katz M. Ellen, Transparency in Government. How American Citizens Influence Public Policy, Washington, U.S. Department of State, 2000.

Molinar, Juan, El tiempo de la legitimidad. Elecciones, autoritarismo y democracia en México, México, Editorial Cal y Arena, 1991.

ONU, Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948).

Pope, Jeremy “Acceso a la información: ¿de quién es el derecho y de quién la información?”, Informe Global de la Corrupción 2003, Transparencia Internacional.

SECODAM- International City/County Management Association (ICMA), 14 acciones básicas para la transparencia municipal, México, D.F., 2002.

Smolla, Rodney A., The People’s Right to Know: Transparency in Government Institutions, Washington, US Department of State, n.a.

UNDP, Corruption and Integrity Improvement Initiatives in Developing Countries, New York, 1998.

Villoria Mendieta, Manuel, Control democrático y transparencia en la evaluación de las políticas públicas, Lisboa, VII Congreso Internacional del CLAD, octubre 2002 (ponencia).

Legislación:

- Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Durango.
- Ley de Acceso a la Información Gubernamental en el Estado de Querétaro.
- Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Michoacán de Ocampo.
- Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Nuevo León.
- Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Sinaloa.
- Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.
- Ley de Transparencia Administrativa y Acceso a la Información Pública del Estado de San Luis Potosí.
- Ley de Transparencia e Información Pública del Estado de Aguascalientes.
- Ley de Transparencia e Información Pública del Estado de Jalisco.

- Reglamento de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Municipio de Torreón, Coah.
- Reglamento Interior de la Comisión de Transparencia del Municipio de Querétaro, Qro.
- Reglamento de Transparencia y Derecho a la Información del Municipio de Zapotlán el Grande, Jal.
- Reglamento del Derecho a la Información del Municipio de Monterrey.
- Consejo Municipal por la Transparencia y Honestidad del Municipio de Corregidora, Qro. (documento).



Ley Federal de
Transparencia y Acceso
a la Información Pública
Gubernamental*

El 11 de junio de 2002 fue publicada la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental en el Diario Oficial de la Federación, entrando en vigor el día siguiente al de su publicación.

TÍTULO PRIMERO
DISPOSICIONES COMUNES PARA LOS SUJETOS
OBLIGADOS

Capítulo I
Disposiciones Generales

Artículo 1. La presente Ley es de orden público. Tiene como finalidad proveer lo necesario para garantizar el acceso de toda persona a la información en posesión de los Poderes de la Unión, los órganos constitucionales autónomos o con autonomía legal, y cualquier otra entidad federal.

Artículo 2. Toda la información gubernamental a que se refiere esta Ley es pública y los particulares tendrán acceso a la misma en los términos que ésta señala.

*Fuente: ley_lftaipg2002.html

Artículo 3. Para los efectos de esta Ley se entenderá por:

I. Comités: Los Comités de Información de cada una de las dependencias y entidades mencionados en el Artículo 29 de esta Ley o el titular de las referidas en el artículo 31;

II. Datos personales: La información concerniente a una persona física, identificada o identificable, entre otra, la relativa a su origen étnico o racial, o que esté referida a las características físicas, morales o emocionales, a su vida afectiva y familiar, domicilio, número telefónico, patrimonio, ideología y opiniones políticas, creencias o convicciones religiosas o filosóficas, los estados de salud físicos o mentales, las preferencias sexuales, u otras análogas que afecten su intimidad;

III. Documentos: Los expedientes, reportes, estudios, actas, resoluciones, oficios, correspondencia, acuerdos, directivas, directrices, circulares, contratos, convenios, instructivos, notas, memorandos, estadísticas o bien, cualquier otro registro que documente el ejercicio de las facultades o la actividad de los sujetos obligados y sus servidores públicos, sin importar su fuente o fecha de elaboración. Los documentos podrán estar en cualquier medio, sea escrito, impreso, sonoro, visual, electrónico, informático u holográfico;

IV. Dependencias y entidades: Las señaladas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, incluidas la Presidencia de la República, los órganos administrativos desconcentrados, así como la Procuraduría General de la República;

V. Información: La contenida en los documentos que los sujetos obligados generen, obtengan, adquieran, transformen o conserven por cualquier título;

VI. Información reservada: Aquella información que se encuentra temporalmente sujeta a alguna de las excepciones previstas en los Artículos 13 y 14 de esta Ley;

- VII. Instituto: El Instituto Federal de Acceso a la Información establecido en el Artículo 33 de esta Ley;
- VIII. Ley: La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental;
- IX. Órganos constitucionales autónomos: El Instituto Federal Electoral, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el Banco de México, las universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía y cualquier otro establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- X. Reglamento: El Reglamento respecto al Poder Ejecutivo Federal, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental;
- XI. Servidores públicos: Los mencionados en el párrafo primero del Artículo 108 Constitucional y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos públicos federales;
- XII. Seguridad nacional: Acciones destinadas a proteger la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano, la gobernabilidad democrática, la defensa exterior y la seguridad interior de la Federación, orientadas al bienestar general de la sociedad que permitan el cumplimiento de los fines del Estado constitucional;
- XIII. Sistema de datos personales: El conjunto ordenado de datos personales que estén en posesión de un sujeto obligado;
- XIV. Sujetos obligados:
- a. El Poder Ejecutivo Federal, la Administración Pública Federal y la Procuraduría General de la República;
 - b. El Poder Legislativo Federal, integrado por la Cámara de Diputados, la Cámara de Senadores, la Comisión Permanente y cualquiera de sus órganos;
 - c. El Poder Judicial de la Federación y el Consejo de la Judicatura Federal;

- d. Los órganos constitucionales autónomos;
- e. Los tribunales administrativos federales, y
- f. Cualquier otro órgano federal.

XV. Unidades administrativas: Las que de acuerdo con la normatividad de cada uno de los sujetos obligados tengan la información de conformidad con las facultades que les correspondan.

Artículo 4. Son objetivos de esta Ley:

- I. Proveer lo necesario para que toda persona pueda tener acceso a la información mediante procedimientos sencillos y expeditos;
- II. Transparentar la gestión pública mediante la difusión de la información que generan los sujetos obligados;
- III. Garantizar la protección de los datos personales en posesión de los sujetos obligados;
- IV. Favorecer la rendición de cuentas a los ciudadanos, de manera que puedan valorar el desempeño de los sujetos obligados;
- V. Mejorar la organización, clasificación y manejo de los documentos, y
- VI. Contribuir a la democratización de la sociedad mexicana y la plena vigencia del Estado de derecho.

Artículo 5. La presente Ley es de observancia obligatoria para los servidores públicos federales.

Artículo 6. En la interpretación de esta Ley se deberá favorecer el principio de publicidad de la información en posesión de los sujetos obligados.

Capítulo II

Obligaciones de transparencia

Artículo 7. Con excepción de la información reservada o confidencial prevista en esta Ley, los sujetos obligados deberán poner a disposición del público y actualizar, en los términos del Reglamento y los lineamientos que expida el Instituto o la instancia equivalente a que se refiere el Artículo 61, entre otra, la información siguiente:

- I. Su estructura orgánica;
- II. Las facultades de cada unidad administrativa;
- III. El directorio de servidores públicos, desde el nivel de jefe de departamento o sus equivalentes;
- IV. La remuneración mensual por puesto, incluso el sistema de compensación, según lo establezcan las disposiciones correspondientes;
- V. El domicilio de la unidad de enlace, además de la dirección electrónica donde podrán recibirse las solicitudes para obtener la información;
- VI. Las metas y objetivos de las unidades administrativas de conformidad con sus programas operativos;
- VII. Los servicios que ofrecen;
- VIII. Los trámites, requisitos y formatos. En caso de que se encuentren inscritos en el Registro Federal de Trámites y Servicios o en el Registro que para la materia fiscal establezca la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, deberán publicarse tal y como se registraron;
- IX. La información sobre el presupuesto asignado, así como los informes sobre su ejecución, en los términos que establezca el Presupuesto de Egresos de la Federación. En el caso del Ejecutivo Federal, dicha información será proporcionada respecto de cada dependencia y entidad por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la que además informará sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública, en los términos que establezca el propio presupuesto;

X. Los resultados de las auditorías al ejercicio presupuestal de cada sujeto obligado que realicen, según corresponda, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, las contralorías internas o la Auditoría Superior de la Federación y, en su caso, las aclaraciones que correspondan;

XI. El diseño, ejecución, montos asignados y criterios de acceso a los programas de subsidio. Así como los padrones de beneficiarios de los programas sociales que establezca el Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación;

XII. Las concesiones, permisos o autorizaciones otorgados, especificando los titulares de aquéllos;

XIII. Las contrataciones que se hayan celebrado en términos de la legislación aplicable detallando por cada contrato:

a. Las obras públicas, los bienes adquiridos, arrendados y los servicios contratados; en el caso de estudios o investigaciones deberá señalarse el tema específico;

b. El monto;

c. El nombre del proveedor, contratista o de la persona física o moral con quienes se haya celebrado el contrato, y

d. Los plazos de cumplimiento de los contratos;

XIV. El marco normativo aplicable a cada sujeto obligado;

XV. Los informes que, por disposición legal, generen los sujetos obligados;

XVI. En su caso, los mecanismos de participación ciudadana, y

XVII. Cualquier otra información que sea de utilidad o se considere relevante, además de la que con base a la información estadística, responda a las preguntas hechas con más frecuencia por el público.

La información a que se refiere este Artículo deberá publicarse de tal forma que facilite su uso y comprensión por las personas, y que permita asegurar su calidad, veracidad, oportunidad y confiabilidad. Las dependencias y

entidades deberán atender las recomendaciones que al respecto expida el Instituto.

Artículo 8. El Poder Judicial de la Federación deberá hacer públicas las sentencias que hayan causado estado o ejecutoria, las partes podrán oponerse a la publicación de sus datos personales.

Artículo 9. La información a que se refiere el Artículo 7 deberá estar a disposición del público, a través de medios remotos o locales de comunicación electrónica. Los sujetos obligados deberán tener a disposición de las personas interesadas equipo de cómputo, a fin de que éstas puedan obtener la información, de manera directa o mediante impresiones. Asimismo, éstos deberán proporcionar apoyo a los usuarios que lo requieran y proveer todo tipo de asistencia respecto de los trámites y servicios que presten.

Las dependencias y entidades deberán preparar la automatización, presentación y contenido de su información, como también su integración en línea, en los términos que disponga el Reglamento y los lineamientos que al respecto expida el Instituto.

Artículo 10. Las dependencias y entidades deberán hacer públicas, directamente o a través de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal o de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria, en los términos que establezca el Reglamento, y por lo menos con 20 días hábiles de anticipación a la fecha en que se pretendan publicar o someter a firma del titular del Ejecutivo Federal, los anteproyectos de leyes y disposiciones administrativas de carácter general a que se refiere el Artículo 4 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, salvo que se determine a juicio de la Consejería o la Comisión Federal de Mejora Regulatoria,

según sea el caso, que su publicación puede comprometer los efectos que se pretendan lograr con la disposición o se trate de situaciones de emergencia, de conformidad con esa Ley.

Artículo 11. Los informes que presenten los partidos políticos y las agrupaciones políticas nacionales al Instituto Federal Electoral, así como las auditorías y verificaciones que ordene la Comisión de Fiscalización de los Recursos Públicos de los Partidos y Agrupaciones Políticas, deberán hacerse públicos al concluir el procedimiento de fiscalización respectivo.

Cualquier ciudadano podrá solicitar al Instituto Federal Electoral, la información relativa al uso de los recursos públicos que reciban los partidos políticos y las agrupaciones políticas nacionales.

Artículo 12. Los sujetos obligados deberán hacer pública toda aquella información relativa a los montos y las personas a quienes entreguen, por cualquier motivo, recursos públicos, así como los informes que dichas personas les entreguen sobre el uso y destino de dichos recursos.

Capítulo III

Información reservada y confidencial

Artículo 13. Como información reservada podrá clasificarse aquella cuya Difusión pueda:

- I. Comprometer la seguridad nacional, la seguridad pública o la defensa nacional;
- II. Menoscabar la conducción de las negociaciones o bien, de las relaciones internacionales, incluida aquella información que otros estados

u organismos internacionales entreguen con carácter de confidencial al Estado Mexicano;

III. Dañar la estabilidad financiera, económica o monetaria del país;

IV. Poner en riesgo la vida, la seguridad o la salud de cualquier persona, o

V. Causar un serio perjuicio a las actividades de verificación del cumplimiento de las leyes, prevención o persecución de los delitos, la impartición de la justicia, la recaudación de las contribuciones, las operaciones de control migratorio, las estrategias procesales en procesos judiciales o administrativos mientras las resoluciones no causen estado.

Artículo 14. También se considerará como información reservada:

I. La que por disposición expresa de una Ley sea considerada confidencial, reservada, comercial reservada o gubernamental confidencial;

II. Los secretos comercial, industrial, fiscal, bancario, fiduciario u otro considerado como tal por una disposición legal;

III. Las averiguaciones previas;

IV. Los expedientes judiciales o de los procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio en tanto no hayan causado estado;

V. Los procedimientos de responsabilidad de los servidores públicos, en tanto no se haya dictado la resolución administrativa o la jurisdiccional definitiva, o

VI. 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.

Cuando concluya el periodo de reserva o las causas que hayan dado origen a la reserva de la información a que se refieren las fracciones III y IV de este Artículo, dicha información podrá ser pública, protegiendo la información confidencial que en ella se contenga.

No podrá invocarse el carácter de reservado cuando se trate de la investigación de violaciones graves de derechos fundamentales o delitos de lesa humanidad.

Artículo 15. La información clasificada como reservada según los artículos 13 y 14, podrá permanecer con tal carácter hasta por un periodo de doce años. Esta información podrá ser desclasificada cuando se extingan las causas que dieron origen a su clasificación o cuando haya transcurrido el periodo de reserva. La disponibilidad de esa información será sin perjuicio de lo que, al respecto, establezcan otras leyes.

El Instituto, de conformidad con el Reglamento, o la instancia equivalente a que se refiere el Artículo 61, establecerán los criterios para la clasificación y desclasificación de la información reservada. Excepcionalmente, los sujetos obligados podrán solicitar al Instituto o a la instancia establecida de conformidad con el Artículo 61, según corresponda, la ampliación del periodo de reserva, siempre y cuando justifiquen que subsisten las causas que dieron origen a su clasificación.

Artículo 16. Los titulares de las unidades administrativas serán responsables de clasificar la información de conformidad con los criterios establecidos en esta Ley, su Reglamento y los lineamientos expedidos por el Instituto o por la instancia equivalente a que se refiere el Artículo 61, según corresponda.

Artículo 17. Las unidades administrativas elaborarán semestralmente y por rubros temáticos, un índice de los expedientes clasificados como reservados. Dicho índice deberá indicar la unidad administrativa que generó la información, la fecha de la clasificación, su fundamento, el plazo

de reserva y, en su caso, las partes de los documentos que se reservan. En ningún caso el índice será considerado como información reservada.

El titular de cada dependencia o entidad deberá adoptar las medidas necesarias para asegurar la custodia y conservación de los expedientes clasificados. En todo momento, el Instituto tendrá acceso a la información reservada o confidencial para determinar su debida clasificación, desclasificación o la procedencia de otorgar su acceso.

Artículo 18. Como información confidencial se considerará:

- I. La entrega con tal carácter por los particulares a los sujetos obligados, de conformidad con lo establecido en el Artículo 19, y
- II. Los datos personales que requieran el consentimiento de los individuos para su difusión, distribución o comercialización en los términos de esta Ley. No se considerará confidencial la información que se halle en los registros públicos o en fuentes de acceso público.

Artículo 19. Cuando los particulares entreguen a los sujetos obligados la información a que se refiere la fracción I del artículo anterior, deberán señalar los documentos que contengan información confidencial, reservada o comercial reservada, siempre que tengan el derecho de reservarse la información, de conformidad con las disposiciones aplicables. En el caso de que exista una solicitud de acceso que incluya información confidencial, los sujetos obligados la comunicarán siempre y cuando medie el consentimiento expreso del particular titular de la información confidencial.

Capítulo IV

Protección de datos personales

Artículo 20. Los sujetos obligados serán responsables de los datos personales y, en relación con éstos, deberán:

I. Adoptar los procedimientos adecuados para recibir y responder las solicitudes de acceso y corrección de datos, así como capacitar a los servidores públicos y dar a conocer información sobre sus políticas en relación con la protección de tales datos, de conformidad con los lineamientos que al respecto establezca el Instituto o las instancias equivalentes previstas en el Artículo 61;

II. Tratar datos personales sólo cuando éstos sean adecuados, pertinentes y no excesivos en relación con los propósitos para los cuales se hayan obtenido;

III. Poner a disposición de los individuos, a partir del momento en el cual se recaben datos personales, el documento en el que se establezcan los propósitos para su tratamiento, en términos de los lineamientos que establezca el Instituto o la instancia equivalente a que se refiere el Artículo 61;

IV. Procurar que los datos personales sean exactos y actualizados;

V. Sustituir, rectificar o completar, de oficio, los datos personales que fueren inexactos, ya sea total o parcialmente, o incompletos, en el momento en que tengan conocimiento de esta situación, y

VI. Adoptar las medidas necesarias que garanticen la seguridad de los datos personales y eviten su alteración, pérdida, transmisión y acceso no autorizado.

Artículo 21. Los sujetos obligados no podrán difundir, distribuir o comercializar los datos personales contenidos en los sistemas de

información, desarrollados en el ejercicio de sus funciones, salvo que haya mediado el consentimiento expreso, por escrito o por un medio de autenticación similar, de los individuos a que haga referencia la información.

Artículo 22. No se requerirá el consentimiento de los individuos para proporcionar los datos personales en los siguientes casos:

- I. Los necesarios para la prevención o el diagnóstico médico, la prestación de asistencia médica o la gestión de servicios de salud y no pueda recabarse su autorización;
- II. Los necesarios por razones estadísticas, científicas o de interés general previstas en ley, previo procedimiento por el cual no puedan asociarse los datos personales con el individuo a quien se refieran;
- III. Cuando se transmitan entre sujetos obligados o entre dependencias y entidades, siempre y cuando los datos se utilicen para el ejercicio de facultades propias de los mismos;
- IV. Cuando exista una orden judicial;
- V. A terceros cuando se contrate la prestación de un servicio que requiera el tratamiento de datos personales. Dichos terceros no podrán utilizar los datos personales para propósitos distintos a aquéllos para los cuales se les hubieren transmitido, y
- VI. En los demás casos que establezcan las leyes.

Artículo 23. Los sujetos obligados que posean, por cualquier título, sistemas de datos personales, deberán hacerlo del conocimiento del Instituto o de las instancias equivalentes previstas en el Artículo 61, quienes mantendrán un listado actualizado de los sistemas de datos personales.

Artículo 24. Sin perjuicio de lo que dispongan otras leyes, sólo los interesados o sus representantes podrán solicitar a una unidad de enlace o su equivalente, previa acreditación, que les proporcione los datos personales que obren en un sistema de datos personales. Aquella deberá entregarle, en un plazo de diez días hábiles contados desde la presentación de la solicitud, en formato comprensible para el solicitante, la información correspondiente, o bien, le comunicará por escrito que ese sistema de datos personales no contiene los referidos al solicitante.

La entrega de los datos personales será gratuita, debiendo cubrir el individuo únicamente los gastos de envío de conformidad con las tarifas aplicables. No obstante, si la misma persona realiza una nueva solicitud respecto del mismo sistema de datos personales en un periodo menor a doce meses a partir de la última solicitud, los costos se determinarán de acuerdo con lo establecido en el Artículo 27.

Artículo 25. Las personas interesadas o sus representantes podrán solicitar, previa acreditación, ante la unidad de enlace o su equivalente, que modifiquen sus datos que obren en cualquier sistema de datos personales. Con tal propósito, el interesado deberá entregar una solicitud de modificaciones a la unidad de enlace o su equivalente, que señale el sistema de datos personales, indique las modificaciones por realizarse y aporte la documentación que motive su petición. Aquella deberá entregar al solicitante, en un plazo de 30 días hábiles desde la presentación de la solicitud, una comunicación que haga constar las modificaciones o bien, le informe de manera fundada y motivada, las razones por las cuales no procedieron las modificaciones.

Artículo 26. Contra la negativa de entregar o corregir datos personales, procederá la interposición del recurso a que se refiere el Artículo 50.

También procederá en el caso de falta de respuesta en los plazos a que se refieren los artículos 24 y 25.

Capítulo V

Cuotas de acceso

Artículo 27. Los costos por obtener la información no podrán ser superiores a la suma de:

I. El costo de los materiales utilizados en la reproducción de la información, y

II. El costo de envío.

Las cuotas de los derechos aplicables deberán estar establecidas en la Ley Federal de Derechos.

Los sujetos obligados deberán esforzarse por reducir los costos de entrega de información.

TÍTULO SEGUNDO

ACCESO A LA INFORMACIÓN EN EL PODER EJECUTIVO FEDERAL

Capítulo I

Unidades de enlace y comités de información

Artículo 28. Los titulares de cada una de las dependencias y entidades designarán a la unidad de enlace que tendrá las funciones siguientes:

I. Recabar y difundir la información a que se refiere el Artículo 7, además de propiciar que las unidades administrativas la actualicen periódicamente;

- II. Recibir y dar trámite a las solicitudes de acceso a la información, referidas en los artículos 24, 25 y 40;
- III. Auxiliar a los particulares en la elaboración de solicitudes y, en su caso, orientarlos sobre las dependencias o entidades u otro órgano que pudieran tener la información que solicitan;
- IV. Realizar los trámites internos de cada dependencia o entidad, necesarios para entregar la información solicitada, además de efectuar las notificaciones a los particulares;
- V. Proponer al Comité los procedimientos internos que aseguren la mayor eficiencia en la gestión de las solicitudes de acceso a la información;
- VI. Habilitar a los servidores públicos de la dependencia o entidad que sean necesarios, para recibir y dar trámite a las solicitudes de acceso a la información;
- VII. Llevar un registro de las solicitudes de acceso a la información, sus resultados y costos, y
- VIII. Las demás necesarias para garantizar y agilizar el flujo de información entre la dependencia o entidad y los particulares.

Artículo 29. En cada dependencia o entidad se integrará un Comité de Información que tendrá las funciones siguientes:

- I. Coordinar y supervisar las acciones de la dependencia o entidad tendientes a proporcionar la información prevista en esta Ley;
- II. Instituir, de conformidad con el Reglamento, los procedimientos para asegurar la mayor eficiencia en la gestión de las solicitudes de acceso a la información;
- III. Confirmar, modificar o revocar la clasificación de la información hecha por los titulares de las unidades administrativas de la dependencia o entidad;

- IV. Realizar a través de la unidad de enlace, las gestiones necesarias para localizar los documentos administrativos en los que conste la información solicitada;
- V. Establecer y supervisar la aplicación de los criterios específicos para la dependencia o entidad, en materia de clasificación y conservación de los documentos administrativos, así como la organización de archivos, de conformidad con los lineamientos expedidos por el Instituto y el Archivo General de la Nación, según corresponda;
- VI. Elaborar un programa para facilitar la obtención de información de la dependencia o entidad, que deberá ser actualizado periódicamente y que incluya las medidas necesarias para la organización de los archivos, y
- VII. Elaborar y enviar al Instituto, de conformidad con los lineamientos que éste expida, los datos necesarios para la elaboración del informe anual a que se refiere el Artículo 39.

Artículo 30. Cada Comité estará integrado por:

- I. Un servidor público designado por el titular de la dependencia o entidad;
- II. El titular de la unidad de enlace, y
- III. El titular del órgano interno de control de cada dependencia o entidad.

El Comité adoptará sus decisiones por mayoría de votos.

Artículo 31. El Centro de Investigación y Seguridad Nacional; el Centro de Planeación para el Control de Drogas; la Dirección de Coordinación de Inteligencia de la Policía Federal Preventiva; la Unidad contra la Delincuencia Organizada; el Estado Mayor Presidencial, el Estado Mayor de la Defensa Nacional y el Estado Mayor General de la Armada o bien, las unidades administrativas que los sustituyan, no estarán sujetos a la autoridad de los Comités a que se refiere el Artículo 29, siendo

sus funciones responsabilidad exclusiva del titular de la propia unidad administrativa.

Artículo 32. Corresponderá al Archivo General de la Nación elaborar, en coordinación con el Instituto, los criterios para la catalogación, clasificación y conservación de los documentos administrativos, así como la organización de archivos de las dependencias y entidades. Dichos criterios tomarán en cuenta los estándares y mejores prácticas internacionales en la materia.

Los titulares de las dependencias y entidades, de conformidad con las disposiciones aplicables, deberán asegurar el adecuado funcionamiento de los archivos. Asimismo, deberán elaborar y poner a disposición del público una guía simple de sus sistemas de clasificación y catalogación, así como de la organización del archivo.

Capítulo II

Instituto Federal de Acceso a la Información Pública

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

Artículo 34. El Instituto estará integrado por cinco comisionados, quienes serán nombrados por el Ejecutivo Federal. La Cámara de Senadores podrá objetar dichos nombramientos por mayoría, y cuando se encuentre

en receso por la Comisión Permanente, con la misma votación. En todo caso, la instancia legislativa tendrá treinta días para resolver, vencido este plazo sin que se emita resolución al respecto, se entenderá como no objetado el nombramiento del Ejecutivo Federal.

Los comisionados sólo podrán ser removidos de sus funciones cuando transgredan en forma grave o reiterada las disposiciones contenidas en la Constitución y esta Ley, cuando por actos u omisiones se afecten las atribuciones del Instituto, o cuando hayan sido sentenciados por un delito grave que merezca pena corporal.

Durarán en su encargo siete años, sin posibilidad de reelección, y durante el mismo no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión, salvo en instituciones docentes, científicas o de beneficencia.

El Instituto, para efectos de sus resoluciones, no estará subordinado a autoridad alguna, adoptará sus decisiones con plena independencia y contará con los recursos humanos y materiales necesarios para el desempeño de sus funciones.

Artículo 35. Para ser Comisionado se requiere:

- I. Ser ciudadano mexicano;
- II. No haber sido condenado por la comisión de algún delito doloso;
- III. Tener cuando menos, treinta y cinco años de edad el día de su designación;
- IV. Haberse desempeñado destacadamente en actividades profesionales, de servicio público o académicas, relacionadas con la materia de esta Ley, y
- V. No haber sido Secretario de Estado, Jefe de departamento administrativo, Procurador General de la República, Senador, Diputado Federal o Local, dirigente de un partido o asociación política, Gobernador de algún Estado

o Jefe de Gobierno del Distrito Federal, durante el año previo al día de su nombramiento.

Artículo 36. El Instituto será presidido por un Comisionado, quien tendrá la representación legal del mismo. Durará en su encargo un periodo de dos años, renovable por una ocasión, y será elegido por los comisionados.

Artículo 37. El Instituto tendrá las siguientes atribuciones:

- I. Interpretar en el orden administrativo esta Ley, de conformidad con el Artículo 6;
- II. Conocer y resolver los recursos de revisión interpuestos por los solicitantes;
- III. Establecer y revisar los criterios de clasificación, desclasificación y custodia de la información reservada y confidencial;
- IV. Coadyuvar con el Archivo General de la Nación en la elaboración y aplicación de los criterios para la catalogación y conservación de los documentos, así como la organización de archivos de las dependencias y entidades;
- V. Vigilar y, en caso de incumplimiento, hacer las recomendaciones a las dependencias y entidades para que se dé cumplimiento a lo dispuesto en el Artículo 7;
- VI. Orientar y asesorar a los particulares acerca de las solicitudes de acceso a la información;
- VII. Proporcionar apoyo técnico a las dependencias y entidades en la elaboración y ejecución de sus programas de información establecidos en la fracción VI del Artículo 29;
- VIII. Elaborar los formatos de solicitudes de acceso a la información, así como los de acceso y corrección de datos personales;

- IX. Establecer los lineamientos y políticas generales para el manejo, mantenimiento, seguridad y protección de los datos personales, que estén en posesión de las dependencias y entidades;
- X. Hacer del conocimiento del órgano interno de control de cada dependencia y entidad, de conformidad con el último párrafo del Artículo 56, las presuntas infracciones a esta Ley y su Reglamento. Las resoluciones finales que al respecto expidan los órganos internos de control y que hayan causado estado deberán ser notificadas al Instituto, quien deberá hacerlas públicas a través de su informe anual;
- XI. Elaborar la guía a que se refiere el Artículo 38;
- XII. Promover y, en su caso, ejecutar la capacitación de los servidores públicos en materia de acceso a la información y protección de datos personales;
- XIII. Difundir entre los servidores públicos y los particulares, los beneficios del manejo público de la información, como también sus responsabilidades en el buen uso y conservación de aquélla;
- XIV. Elaborar y publicar estudios e investigaciones para difundir y ampliar el conocimiento sobre la materia de esta Ley;
- XV. Cooperar respecto de la materia de esta Ley, con los demás sujetos obligados, las entidades federativas, los municipios, o sus órganos de acceso a la información, mediante la celebración de acuerdos o programas;
- XVI. Elaborar su Reglamento Interior y demás normas de operación;
- XVII. Designar a los servidores públicos a su cargo;
- XVIII. Preparar su proyecto de presupuesto anual, el cual será enviado a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para que lo integre al Presupuesto de Egresos de la Federación, y
- XIX. Las demás que le confieran esta Ley, su Reglamento y cualquier otra disposición aplicable.

Artículo 38. El Instituto elaborará una guía que describirá, de manera clara y sencilla, los procedimientos de acceso a la información de las dependencias y entidades.

Artículo 39. El Instituto rendirá anualmente un informe público al H. Congreso de la Unión sobre el acceso a la información, con base en los datos que le rindan las dependencias y entidades según lo señala el Artículo 29 fracción VII, en el cual se incluirá, al menos, el número de solicitudes de acceso a la información presentadas ante cada dependencia y entidad así como su resultado; su tiempo de respuesta; el número y resultado de los asuntos atendidos por el Instituto; el estado que guardan las denuncias presentadas ante los órganos internos de control y las dificultades observadas en el cumplimiento de la Ley. Para este efecto, el Instituto expedirá los lineamientos que considere necesarios.

Capítulo III

Del procedimiento de acceso ante la dependencia o entidad

Artículo 40. Cualquier persona o su representante podrá presentar, ante la unidad de enlace, una solicitud de acceso a la información mediante escrito libre o en los formatos que apruebe el Instituto.

La solicitud deberá contener:

- I. El nombre del solicitante y domicilio u otro medio para recibir notificaciones, como el correo electrónico, así como los datos generales de su representante, en su caso;
- II. La descripción clara y precisa de los documentos que solicita;
- III. Cualquier otro dato que propicie su localización con objeto de facilitar su búsqueda, y

IV. Opcionalmente, la modalidad en la que prefiere se otorgue el acceso a la información, la cual podrá ser verbalmente siempre y cuando sea para fines de orientación, mediante consulta directa, copias simples, certificadas u otro tipo de medio.

Si los detalles proporcionados por el solicitante no bastan para localizar los documentos o son erróneos, la unidad de enlace podrá requerir, por una vez y dentro de los diez días hábiles siguientes a la presentación de la solicitud, que indique otros elementos o corrija los datos. Este requerimiento interrumpirá el plazo establecido en el Artículo 44.

Las unidades de enlace auxiliarán a los particulares en la elaboración de las solicitudes de acceso a la información, en particular en los casos en que el solicitante no sepa leer ni escribir. Cuando la información solicitada no sea competencia de la entidad o dependencia ante la cual se presente la solicitud de acceso, la unidad de enlace deberá orientar debidamente al particular sobre la entidad o dependencia competente.

Si la solicitud es presentada ante una unidad administrativa distinta a la unidad de enlace, aquélla tendrá la obligación de indicar al particular la ubicación física de la unidad de enlace.

En ningún caso la entrega de información estará condicionada a que se motive o justifique su utilización, ni se requerirá demostrar interés alguno.

Artículo 41. La unidad de enlace será el vínculo entre la dependencia o entidad y el solicitante, ya que es la responsable de hacer las notificaciones a que se refiere esta Ley. Además, deberá llevar a cabo todas las gestiones necesarias en la dependencia o entidad a fin de facilitar el acceso a la información.

Artículo 42. Las dependencias y entidades sólo estarán obligadas a entregar documentos que se encuentren en sus archivos. La obligación de acceso a la información se dará por cumplida cuando se pongan a disposición del solicitante para consulta los documentos en el sitio donde se encuentren; o bien, mediante la expedición de copias simples, certificadas o cualquier otro medio.

El acceso se dará solamente en la forma en que lo permita el documento de que se trate, pero se entregará en su totalidad o parcialmente, a petición del solicitante.

En el caso que la información solicitada por la persona ya esté disponible al público en medios impresos, tales como libros, compendios, trípticos, archivos públicos, en formatos electrónicos disponibles en Internet o en cualquier otro medio, se le hará saber por escrito la fuente, el lugar y la forma en que puede consultar, reproducir o adquirir dicha información.

Artículo 43. La unidad de enlace turnará la solicitud a la unidad administrativa que tenga o pueda tener la información, con objeto de que ésta la localice, verifique su clasificación y le comunique a la primera la procedencia del acceso y la manera en que se encuentra disponible, a efecto de que se determine el costo, en su caso.

Las unidades administrativas podrán entregar documentos que contengan información clasificada como reservada o confidencial, siempre y cuando los documentos en que conste la información permitan eliminar las partes o secciones clasificadas. En tales casos, deberán señalarse las partes o secciones que fueron eliminadas.

Artículo 44. La respuesta a la solicitud deberá ser notificada al interesado en el menor tiempo posible, que no podrá ser mayor de veinte días hábiles, contados desde la presentación de aquella. Además, se precisará el costo y la modalidad en que será entregada la información, atendiendo en la mayor medida de lo posible a la solicitud del interesado. Excepcionalmente, este plazo podrá ampliarse hasta por un periodo igual cuando existan razones que lo motiven, siempre y cuando éstas se le notifiquen al solicitante.

La información deberá entregarse dentro de los diez días hábiles siguientes al que la unidad de enlace le haya notificado la disponibilidad de aquella, siempre que el solicitante compruebe haber cubierto el pago de los derechos correspondientes.

El Reglamento establecerá la manera y términos para el trámite interno de las solicitudes de acceso a la información.

Artículo 45. En caso de que el titular de la unidad administrativa haya clasificado los documentos como reservados o confidenciales, deberá remitir de inmediato la solicitud, así como un oficio, con los elementos necesarios para fundar y motivar dicha clasificación, al Comité de la dependencia o entidad, mismo que deberá resolver si:

I. Confirma o modifica la clasificación y niega el acceso a la información, o
II. Revoca la clasificación y concede el acceso a la información.
El Comité podrá tener acceso a los documentos que estén en la unidad administrativa. La resolución del Comité será notificada al interesado en el plazo que establece el Artículo 44. En caso de ser negativa, deberá fundar y motivar las razones de la clasificación de la información e indicar al solicitante el recurso que podrá interponer ante el Instituto.

Artículo 46. Cuando los documentos no se encuentren en los archivos de la unidad administrativa, ésta deberá remitir al Comité de la dependencia o entidad la solicitud de acceso y el oficio en donde lo manifieste. El Comité analizará el caso y tomará las medidas pertinentes para localizar, en la dependencia o entidad, el documento solicitado y resolverá en consecuencia. En caso de no encontrarlo, expedirá una resolución que confirme la inexistencia del documento solicitado y notificará al solicitante, a través de la unidad de enlace, dentro del plazo establecido en el Artículo 44.

Artículo 47. Las solicitudes de acceso a la información y las respuestas que se les dé, incluyendo, en su caso, la información entregada, serán públicas. Asimismo, las dependencias y entidades deberán poner a disposición del público esta información, en la medida de lo posible a través de medios remotos o locales de comunicación electrónica.

Artículo 48. Las unidades de enlace no estarán obligadas a dar trámite a solicitudes de acceso ofensivas; cuando hayan entregado información sustancialmente idéntica como respuesta a una solicitud de la misma persona, o cuando la información se encuentre disponible públicamente. En este caso, deberán indicar al solicitante el lugar donde se encuentra la información.

Capítulo IV

Del procedimiento ante el Instituto

Artículo 49. El solicitante a quien se le haya notificado, mediante resolución de un Comité: la negativa de acceso a la información, o la inexistencia de los documentos solicitados, podrá interponer, por sí mismo o a través de su representante, el recurso de revisión ante el Instituto o ante la unidad

de enlace que haya conocido el asunto, dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha de la notificación. La unidad de enlace deberá remitir el asunto al Instituto al día siguiente de haberlo recibido.

Artículo 50. El recurso también procederá en los mismos términos cuando:

- I. La dependencia o entidad no entregue al solicitante los datos personales solicitados, o lo haga en un formato incomprensible;
- II. La dependencia o entidad se niegue a efectuar modificaciones o correcciones a los datos personales;
- III. El solicitante no esté conforme con el tiempo, el costo o la modalidad de entrega, o
- IV. El solicitante considere que la información entregada es incompleta o no corresponda a la información requerida en la solicitud.

Artículo 51. El recurso previsto en los artículos 49 y 50 procederá en lugar del recurso establecido en el artículo 83 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Artículo 52. El Instituto subsanará las deficiencias de los recursos interpuestos por los particulares.

Artículo 53. La falta de respuesta a una solicitud de acceso, en el plazo señalado en el Artículo 44, se entenderá resuelta en sentido positivo, por lo que la dependencia o entidad quedará obligada a darle acceso a la información en un periodo de tiempo no mayor a los 10 días hábiles, cubriendo todos los costos generados por la reproducción del material informativo, salvo que el Instituto determine que los documentos en cuestión son reservados o confidenciales. A efecto

de dar cabal cumplimiento a lo establecido en el párrafo primero de este Artículo, el Reglamento establecerá un procedimiento expedito para subsanar el incumplimiento de las dependencias y entidades de entregar la información. Para este efecto, los particulares podrán presentar la constancia a que se refiere el Artículo 17 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo expedida por la unidad de enlace que corresponda, o bien bastará que presenten copia de la solicitud en la que conste la fecha de su presentación ante la dependencia o entidad. En este último caso, el procedimiento asegurará que éstas tengan la oportunidad de probar que respondieron en tiempo y forma al particular.

Artículo 54. El escrito de interposición del recurso de revisión deberá contener:

- I. La dependencia o entidad ante la cual se presentó la solicitud;
- II. El nombre del recurrente y del tercero interesado si lo hay, así como el domicilio o medio que señale para recibir notificaciones;
- III. La fecha en que se le notificó o tuvo conocimiento del acto reclamado;
- IV. El acto que se recurre y los puntos petitorios;
- V. La copia de la resolución que se impugna y, en su caso, de la notificación correspondiente, y
- VI. Los demás elementos que considere procedentes someter a juicio del Instituto.

Artículo 55. Salvo lo previsto en el Artículo 53, el Instituto sustanciará el recurso de revisión conforme a los lineamientos siguientes:

- I. Interpuesto el recurso, el Presidente del Instituto, lo turnará al Comisionado ponente, quien deberá, dentro de los treinta días hábiles

siguientes a la interposición del recurso, integrar el expediente y presentar un proyecto de resolución al Pleno del Instituto;

II. El Pleno del Instituto podrá determinar la celebración de audiencias con las partes;

III. Durante el procedimiento deberá aplicarse la suplencia de la queja a favor del recurrente y asegurarse de que las partes puedan presentar, de manera oral o escrita, los argumentos que funden y motiven sus pretensiones, así como formular sus alegatos;

IV. Mediante solicitud del interesado podrán recibirse, por vía electrónica, las promociones y escritos;

V. El Pleno resolverá, en definitiva, dentro de los veinte días hábiles siguientes en que se presentó el proyecto de resolución, y

VI. Las resoluciones del Pleno serán públicas. Cuando haya causa justificada, el Pleno del Instituto podrá ampliar, por una vez y hasta por un periodo igual, los plazos establecidos en las fracciones I y V de este Artículo. La información reservada o confidencial que, en su caso, sea solicitada por el Instituto por resultar indispensable para resolver el asunto, deberá ser mantenida con ese carácter y no estará disponible en el expediente.

Artículo 56. Las resoluciones del Instituto podrán:

I. Desechar el recurso por improcedente o bien, sobreseerlo;

II. Confirmar la decisión del Comité, o

III. Revocar o modificar las decisiones del Comité y ordenar a la dependencia o entidad que permita al particular el acceso a la información solicitada o a los datos personales; que reclasifique la información o bien, que modifique tales datos.

Las resoluciones, que deberán ser por escrito, establecerán los plazos para su cumplimiento y los procedimientos para asegurar la ejecución.

Si el Instituto no resuelve en el plazo establecido en esta Ley, la resolución que se recurrió se entenderá confirmada.

Cuando el Instituto determine durante la sustanciación del procedimiento que algún servidor público pudo haber incurrido en responsabilidad, deberá hacerlo del conocimiento del órgano interno de control de la dependencia o entidad responsable para que ésta inicie, en su caso, el procedimiento de responsabilidad que corresponda.

Artículo 57. El recurso será desechado por improcedente cuando:

- I. Sea presentado, una vez transcurrido el plazo señalado en el Artículo 49;
- II. El Instituto haya conocido anteriormente del recurso respectivo y resuelto en definitiva;
- III. Se recurra una resolución que no haya sido emitida por un Comité, o
- IV. Ante los tribunales del Poder Judicial Federal se esté tramitando algún recurso o medio de defensa interpuesto por el recurrente.

Artículo 58. El recurso será sobreseído cuando:

- I. El recurrente se desista expresamente del recurso;
- II. El recurrente fallezca o, tratándose de personas morales, se disuelva;
- III. Cuando admitido el recurso de impugnación, aparezca alguna causal de improcedencia en los términos de la presente ley, o
- IV. La dependencia o entidad responsable del acto o resolución impugnado lo modifique o revoque, de tal manera que el medio de impugnación quede sin efecto o materia.

Artículo 59. Las resoluciones del Instituto serán definitivas para las dependencias y entidades. Los particulares podrán impugnarlas ante el Poder Judicial de la Federación.

Los tribunales tendrán acceso a la información reservada o confidencial cuando resulte indispensable para resolver el asunto y hubiera sido ofrecida en juicio. Dicha información deberá ser mantenida con ese carácter y no estará disponible en el expediente judicial.

Artículo 60. Transcurrido un año de que el Instituto expidió una resolución que confirme la decisión de un Comité, el particular afectado podrá solicitar ante el mismo Instituto que reconsidere la resolución. Dicha reconsideración deberá referirse a la misma solicitud y resolverse en un plazo máximo de 60 días hábiles.

TÍTULO TERCERO

ACCESO A LA INFORMACIÓN EN LOS DEMÁS SUJETOS OBLIGADOS

Capítulo Único

Artículo 61. El Poder Legislativo Federal, a través de la Cámara de Senadores, la Cámara de Diputados, la Comisión Permanente y la Auditoría Superior de la Federación; el Poder Judicial de la Federación a través de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, del Consejo de la Judicatura Federal y de la Comisión de Administración del Tribunal Federal Electoral; los órganos constitucionales autónomos y los tribunales administrativos, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán mediante reglamentos o acuerdos de carácter general, los órganos, criterios y procedimientos institucionales para proporcionar a los particulares el

acceso a la información, de conformidad con los principios y plazos establecidos en esta Ley.

Las disposiciones que se emitan señalarán, según corresponda:

- I. Las unidades administrativas responsables de publicar la información a que se refiere el Artículo 7;
- II. Las unidades de enlace o sus equivalentes;
- III. El Comité de información o su equivalente;
- IV. Los criterios y procedimientos de clasificación y conservación de la información reservada o confidencial;
- V. El procedimiento de acceso a la información, incluso un recurso de revisión, según los artículos 49 y 50, y uno de reconsideración en los términos del Artículo 60;
- VI. Los procedimientos de acceso y rectificación de datos personales a los que se refieren los artículos 24 y 25, y
- VII. Una instancia interna responsable de aplicar la Ley, resolver los recursos, y las demás facultades que le otorga este ordenamiento.

Artículo 62. Los sujetos obligados a que se refiere el artículo anterior elaborarán anualmente un informe público de las actividades realizadas para garantizar el acceso a la información, siguiendo los lineamientos establecidos en el Artículo 39, del cual deberán remitir una copia al Instituto.

TÍTULO CUARTO
RESPONSABILIDADES Y SANCIONES
Capítulo Único

Artículo 63. Serán causas de responsabilidad administrativa de los servidores públicos por incumplimiento de las obligaciones establecidas en esta Ley las siguientes:

- I. Usar, sustraer, destruir, ocultar, inutilizar, divulgar o alterar, total o parcialmente y de manera indebida información que se encuentre bajo su custodia, a la cual tengan acceso o conocimiento con motivo de su empleo, cargo o comisión;
- II. Actuar con negligencia, dolo o mala fe en la sustanciación de las solicitudes de acceso a la información o en la difusión de la información a que están obligados conforme a esta Ley;
- III. Denegar intencionalmente información no clasificada como reservada o no considerada confidencial conforme a esta Ley;
- IV. Clasificar como reservada, con dolo, información que no cumple con las características señaladas en esta Ley. La sanción sólo procederá cuando exista una resolución previa respecto del criterio de clasificación de ese tipo de información del Comité, el Instituto, o las instancias equivalentes previstas en el Artículo 61;
- V. Entregar información considerada como reservada o confidencial conforme a lo dispuesto por esta Ley;
- VI. Entregar intencionalmente de manera incompleta información requerida en una solicitud de acceso, y
- VII. No proporcionar la información cuya entrega haya sido ordenada por los órganos a que se refiere la fracción IV anterior o el Poder Judicial de la Federación.

La responsabilidad a que se refiere este Artículo o cualquiera otra derivada del incumplimiento de las obligaciones establecidas en esta Ley, será sancionada en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

La infracción prevista en la fracción VII o la reincidencia en las conductas previstas en las fracciones I a VI de este Artículo, serán consideradas como graves para efectos de su sanción administrativa.

Artículo 64. Las responsabilidades administrativas que se generen por el incumplimiento de las obligaciones a que se refiere el Artículo anterior, son independientes de las del orden civil o penal que procedan.

TRANSITORIOS

Primero. La presente Ley entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, con las modalidades que establecen los artículos siguientes.

Segundo. La publicación de la información a que se refiere el Artículo 7 deberá completarse, a más tardar, un año después de la entrada en vigor de la Ley.

Tercero. Los titulares de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, deberán designar la unidad de enlace y a los miembros de los Comités referidos en esta Ley, a más tardar, seis meses después de la entrada en vigor de este ordenamiento, y en el mismo plazo deberán

iniciar funciones. Asimismo, deberán notificarlo a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo que, a su vez, deberá publicar la lista de unidades en el Diario Oficial de la Federación. La conformación de las estructuras a que se refiere esta disposición deberá hacerse con los recursos humanos, materiales y presupuestarios asignados, por lo que no deberán implicar erogaciones adicionales.

Cuarto. Los sujetos obligados a los que se refiere el Artículo 61 deberán publicar las disposiciones correspondientes a más tardar un año después de la entrada en vigor de la Ley.

Quinto. La designación de los cinco primeros comisionados será realizada a más tardar tres meses después de la entrada en vigor de la Ley. En el primer periodo de ejercicio, tres comisionados concluirán su encargo en cuatro años, y podrán ser ratificados para un nuevo periodo de 7 años. El Ejecutivo indicará en su designación el periodo de ejercicio para cada Comisionado.

Sexto. El Ejecutivo Federal expedirá el Reglamento de esta Ley dentro del año siguiente a su entrada en vigor.

Séptimo. El Instituto expedirá su reglamento interior dentro del año siguiente a la entrada en vigor de la Ley.

Octavo. Los particulares podrán presentar las solicitudes de acceso a la información o de acceso y corrección de datos personales un año después de la entrada en vigor de la Ley.

Noveno. Salvo lo dispuesto en el Artículo 53, el Artículo 17 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo no será aplicable a la presente Ley.

Décimo. Los sujetos obligados deberán, a más tardar el 1 de enero de 2005, completar la organización y funcionamiento de sus archivos administrativos, así como la publicación de la guía a que se refiere el Artículo 32.

Undécimo. El Presupuesto de Egresos de la Federación para el año 2003 deberá establecer la previsión presupuestal correspondiente para permitir la integración y funcionamiento adecuado del Instituto.

Fidel Velasco Gordillo



Hacia un gobierno
abierto:
El acceso a la información
pública*

José Luis Mora**

El Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI) es una nueva institución al servicio de la sociedad.

Es el organismo encargado de:

1. Garantizar el derecho de acceso a la información pública gubernamental
2. Proteger los datos personales que están en manos del gobierno federal
3. Y resolver sobre las negativas de acceso a información que las dependencias o entidades del gobierno federal hayan formulado.

El IFAI fue creado en diciembre de 2002, conforme a lo que establece la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAPG).

En esta sección se presentan datos relacionados con el manejo de la información pública gubernamental.

*Fuente: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI)
www.ifai.org.mx/nivel2/ifai.html

**Subcoordinador de investigación en el Instituto de Administración Pública del Estado de México.

Estadísticas de solicitud de información

Concepto	Total Vigencia LFTAIPG
Solicitudes electrónicas	17,345
Solicitudes manuales	1,417
Total de solicitudes	18,762
Respuestas electrónicas	14,610
Respuestas manuales	1,093
Total de respuestas	15,703
Recursos ante el IFAI	389

Cifras al 16 de octubre de 2003.

Las 20 dependencias y entidades con más solicitudes

Dependencia/entidad	No. de Solicitudes
Secretaría de Hacienda y Crédito Público	1255
Secretaría de Educación Pública	892
Presidencia de la República	542
Instituto Mexicano del Seguro Social	724
Secretaría de Gobernación	543
Secretaría de Comunicaciones y Transporte	480
Secretaría de la Función Pública	521
Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales	554
Procuraduría General de la República	389
Comisión Federal de Electricidad	410
Comisión Nacional del Agua	314
Petróleos Mexicanos	352
Secretaría de Economía	312

Dependencia/entidad	No. de Solicitudes
Secretaría de Salud	348
Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	338
Secretaría de la Defensa Nacional	327
Secretaría de Relaciones Exteriores	313
ISSSTE	245
Instituto Federal de Acceso a la Información Pública	223
Servicio de Administración Tributaria	224

Cifras al 16 de octubre de 2003.



La Creación de la Corte Constitucional del Estado de México, como una alternativa para fortalecer el control constitucional local.

Enrique Uribe Arzate*

Es sin duda, un acontecimiento digno de celebración encontrarnos con textos como el que Eruviel Ávila ha escrito. Evidentemente, la justicia constitucional es una cuestión inaplazable para nuestro país, pues muchas de las expresiones de la ciencia jurídica actual empiezan a orientarse hacia la exigencia elemental, de que el Estado debe tener los mecanismos e instrumentos necesarios para la defensa y conservación de la Constitución.

En principio, el carácter supremo de la Constitución, es el marco referencial que sirve para sostener la necesidad de que todos los demás ordenamientos legales deben adecuarse a su contenido normativo. De esta forma, ninguna ley (incluidas las Constituciones locales) puede contravenir con su redacción la propia letra de la Ley Fundamental.

En este orden de ideas, el carácter supremo y fundamental de la Constitución se relaciona con el control de la constitucionalidad en el ámbito federal; cuestión ésta que tiene como propósito ejercer los mecanismos jurídicos que tanto en el aspecto preventivo como en las tareas de tipo correctivo, pueden servir para garantizar en los límites de la Constitución, la producción jurídica del Estado y, asimismo, obligar a

*Profesor-investigador de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma del Estado de México.

las autoridades a que sometan su desempeño a lo prescrito por la Carta Magna.

Es necesario, sin embargo que la visión inicial sobre la viabilidad de crear el Tribunal Constitucional Federal¹, sea reforzada con el análisis más completo sobre las posibilidades que la justicia constitucional tiene en un Estado compuesto como México, donde es patente la posibilidad de aplicar la justicia constitucional desde el ámbito de las entidades federativas.

Este es el mérito del libro *La creación de la Corte Constitucional del Estado de México*, pues como su autor lo destaca, es necesaria la creación de un órgano que se encargue de “proteger a los mexiquenses de los actos de las autoridades estatales y municipales que contraríen a la Constitución local y conculquen sus derechos fundamentales.”

Destaca de esta forma, la importancia del control constitucional local - reforzado desde las entidades federativas- a través de la acción de los órganos jurisdiccionales competentes para llevar a cabo las acciones de precontrol y de control a posteriori, ya enunciadas. En un estado federal, merced a la existencia de dos órdenes competenciales, es recomendable que algún tribunal estatal especializado pueda conocer y resolver sobre la constitucionalidad de actos o de leyes.

Como bien lo analiza Eruviel Ávila, existen ya algunos intentos en nuestro país para hacer realidad esta importante función; tal es el caso del Estado de Veracruz, donde está vigente con una Sala Constitucional en el

¹Cfr. El libro de mi autoría *El Tribunal Constitucional UAEM*. 2002

Tribunal Superior de Justicia que conoce la parte esencial de la justicia constitucional, pero que lamentablemente no ha funcionado como debe ser.

De acuerdo con el modelo de estado federal que tenemos, el fortalecimiento de la justicia constitucional requiere dos grandes espacios:

a).- Desde el ámbito federal, donde se sitúa la justicia constitucional por antonomasia mediante la defensa y salvaguarda de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

b).- Desde el ámbito de las entidades federativas, donde es posible coadyuvar a la defensa de la Constitución Federal, mediante acciones que pueden llevarse a cabo ante determinados órganos locales especializados en justicia constitucional.

La justicia constitucional, desde el ámbito de las entidades federativas, será posible en la medida en que el propio federalismo sea revitalizado en todos los órdenes en que la lógica del sistema federal concede valor e importancia a la participación de los estados miembros.

En la visión de nuestro autor, el control constitucional local se enfocaría solamente a la materia propia de la Constitución particular del Estado de México, lo cual no le resta mérito, sino por el contrario, acentúa su preocupación por la consolidación de un sistema de control constitucional local que sirva con efectividad al mantenimiento de los principios sancionados por la Constitución local y a la defensa de los derechos de los habitantes.

Destaca en su libro, el análisis sobre las posibilidades de impugnación de reglamentos, bandos y otras disposiciones generales que ocuparía parte importante del quehacer de la Sala Constitucional. En este orden de ideas, el autor introduce una distinción importante entre las Cortes Constitucionales y la Sala Constitucional propuesta; aquéllas funcionan con independencia; ésta formaría parte de la estructura del Tribunal Superior de Justicia del Estado de México. Unas y otras, empero, tienen la misma competencia para conocer actos de autoridad que vulneren o trastoquen el contenido de nuestra Constitución local.

Eruviel Ávila anota los grandes lineamientos para el ejercicio de esta trascendental labor del Estado. El control constitucional local puro (como lo hemos denominado) a que hace referencia el autor, es una propuesta seria que el Poder Legislativo de la entidad debe tomar en cuenta para fortalecer desde el Estado de México, el desarrollo de instituciones cuya novedad y pertinencia destaca a la luz de los actuales mecanismos inoperantes e ineficaces que rigen en el derecho positivo.

Es necesario también que el control constitucional local -diseñado para la salvaguarda de la Constitución local-, resalte la importancia de la defensa de las declaraciones o principios contenidos en la parte de la Constitución Política del Estado de México; tratándose de un control de tipo local, su competencia debe estar orientada hacia dos cuestiones de orden local:

a. El control constitucional de actos locales

La competencia en este caso, mantendrá dentro del orden previsto por la Constitución particular del Estado de México, la actuación de cualquiera de los órganos locales. Esto quiere decir que la justicia constitucional local o el control constitucional local, en esta modalidad, servirá para exigir a

los servidores públicos de nivel estatal y municipal que su desempeño se ajuste a las prescripciones, más aún, a los principios contenidos en la Constitución local.

b. El control constitucional de leyes locales

El control constitucional deberá incluir de la misma manera, el control sobre la producción jurídica de la legislatura local. En este sentido, cabe la posibilidad de que el órgano diseñado para tal efecto, pueda realizar las tareas de control previo de la constitucionalidad que hemos atribuido al Tribunal Constitucional Federal²; en este supuesto, el precontrol legislativo funcionará respecto de las leyes emanadas del Congreso local.

En el libro de Eruviel Ávila, todo parece indicar que el control constitucional local es necesario para vigilar que las autoridades locales sujeten su actuación a las disposiciones constitucionales contenidas en la propia Constitución local. Los ejercicios de prospectiva que ahí están contenidos, merecen un desarrollo más profundo que, sin duda, el autor realizará.

Por otra parte, es oportuno subrayar que la tan mencionada reforma del Estado -citada por los actores políticos-, no estará completa si le falta la materia de la justicia constitucional; es necesario pues, revisar este rubro para valorar la conveniencia de hacer partícipes en él a las entidades federativas en algo que hemos denominado la justicia constitucional local de jurisdicción concurrente. Por nuestra parte, podemos afirmar que la justicia constitucional local representa una posibilidad real para fortalecer

²Vid. El Tribunal Constitucional en México, perspectiva y posibilidad; ponencia presentada en el VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional y contenida en la Memoria editada por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. 2002

el sistema federal mexicano, pues no puede haber federalismo -renovado o viejo-, con ayuno de justicia constitucional en los estados miembros.

Por tal motivo, las entidades federativas deben coadyuvar al control constitucional en las dos vertientes anotadas, pues por cuanto hace al control constitucional de sus ordenamientos particulares, se trata de una tarea insustituible; por eso la soberanía de los estados miembros debe manifestarse desde esta perspectiva. En cuanto al control constitucional de jurisdicción concurrente, su práctica fortalecería sin duda el régimen federal, pues la Carta Magna es el ordenamiento supremo de toda la federación; sus principios fundamentales son válidos y defendibles para todos los mexicanos.

Criterios para colaborar en la Revista IAPEM



La Revista IAPEM tiene como propósito fundamental desde su fundación en 1989, difundir ensayos científicos especializados en Administración Pública Local, con énfasis en el Estado de México.

En sus páginas, se publican además, ordenamientos jurídicos, reseñas, convocatorias e información relevante sobre administración pública y disciplinas afines.

El Consejo Directivo del IAPEM 2001-2004, a través de este medio, invita a los asociados y docentes del Instituto, servidores públicos, estudiantes y estudiosos de nuestra disciplina, a participar en la Revista IAPEM, entregando o remitiendo ensayos y colaboraciones para tal fin, mismas que deberán cumplir con los siguientes criterios básicos:

1. Los ensayos deberá abordar preferentemente alguna de las siguientes temáticas:

- Planeación Municipal y Proyectos de Inversión Local

- Políticas Públicas Estatales y Municipales
- Administración Pública Municipal
- Innovaciones en Sistemas de Organización e Información para la Gestión Pública Local
- Administración Pública Local y Reforma Fiscal
- Programas Sociales Gubernamentales
- Gobierno Electrónico
- Gestión Pública y Medios
- Administración Local y Procuración de Justicia
- Participación Social y Gestión Pública Local
- Finanzas Públicas Locales
- Actualización del Marco Jurídico y Normativo de la Administración Pública Local
- Ética en el Servicio Público
- Rendición de Cuentas
- Nuevas Tecnologías en la Administración Pública Local
- Nuevas Modalidades de Prestación de Servicios Públicos Locales
- Calidad y Productividad en el Servicio Público
- Colaboración y Cooperación Intergubernamental
- Federalismo y Municipalismo

2. Los ensayos serán inéditos, no habiéndose publicado en cualquier medio impreso. El incumplimiento de este criterio, será únicamente responsabilidad del autor o autores que entreguen o remitan los trabajos.

3. Los ensayos deberán cumplir las siguientes características: claridad en el lenguaje; calidad y actualidad de la información, rigor metodológico, originalidad y relevancia de las aportaciones teóricas y prácticas a la gestión pública local.

4. Los ensayos deberán tener una extensión mínima de 15 cuartillas y máxima de 25, incluidas en ellas anexos y bibliografía, escritos en español en hojas tamaño carta, a doble espacio, en letra Arial de 11 puntos con interlineado de 18 puntos, con el margen superior, inferior e izquierdo de 3 cm. y el margen derecho de 2.5 cm. Las reseñas seguirán los mismos criterios, pero tendrán como extensión máxima 5 cuartillas.

5. Los ensayos y colaboraciones se entregarán, además de su versión impresa, en disquete de 3.5 para computadora, en Word para Windows versión reciente. No se devolverán originales.

6. La carátula debe incluir, en la parte superior, el título correcto del ensayo, el que no excederá de dos renglones, así como el nombre completo del autor o autores, y en la parte inferior, en nota al pie de página, datos de identificación relevantes como: si son asociados del Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C.; cargo actual; actividad profesional; último(s) grado(s) académico(s); obras publicadas, y las actividades académicas y profesionales más relevantes.

7. Las referencias que se utilicen en el texto, serán estrictamente las necesarias e irán como notas, al pie de la página, como se ejemplifica a continuación:

() Guerrero Orozco, Omar. (Preparación y Estudio introductorio). Ciencia del Estado. Juan Enrique Von Justi. Toluca, México. Ed. Instituto de Administración Pública del Estado de México. 1996. p. LVI.

8. Las referencias generales o bibliografía no excederán de 20 y se incluirán al final del trabajo, conteniendo los elementos básicos de identificación de una publicación, como enseguida se muestra:

Chanes Nieto, José. La Obra de Luis de la Rosa. Toluca, México. Ed. IAPEM. 2000. 461 pp. (Colección La Administración Pública en México. Nuestros Clásicos)

Braibant, Guy. “Reflexiones actuales sobre Administración Pública”, en Revista del Instituto de Administración Pública del Estado de México. Número 16. Octubre-diciembre. 1992. Toluca, México. IAPEM. pp. 87-101.

9. Los términos técnicos o conceptos que aparezcan en el texto deberán definirse con claridad en la primera mención, al igual que las abreviaturas. La inclusión de cuadros, gráficas o tablas se realizará sólo en caso de que faciliten la comprensión del texto y se citarán las fuentes originales que sirvieron de base para su elaboración.

10. Los trabajos se acompañarán de un resumen curricular de los autores.

11. El Comité Editorial del IAPEM verificará que se cumplan los puntos establecidos en estos criterios; dictaminará qué trabajos serán publicados, y podrá exigir a los autores de los mismos, si así lo requiere el caso, que atiendan sus recomendaciones y observaciones. Asimismo, el IAPEM podrá hacer corrección de estilo y adecuaciones editoriales.

12. El Instituto entregará al autor o autores de cada uno de los ensayos, un total de 10 ejemplares del número de la Revista IAPEM, en que sus trabajos fueron publicados.

13. Cualquier asunto relacionado con los ensayos y colaboraciones no incluido en el presente, será resuelto por el Comité Editorial del IAPEM.

(Nota. Las colaboraciones se entregarán directamente para su consideración editorial al Instituto, o, en su caso, por conducto del respectivo Coordinador del número de la Revista IAPEM)

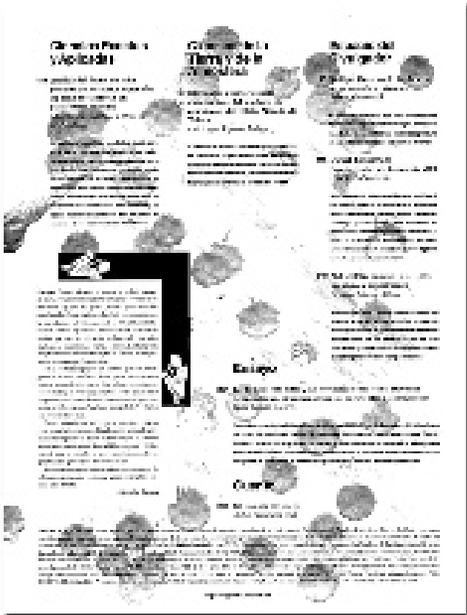
Mayores informes:

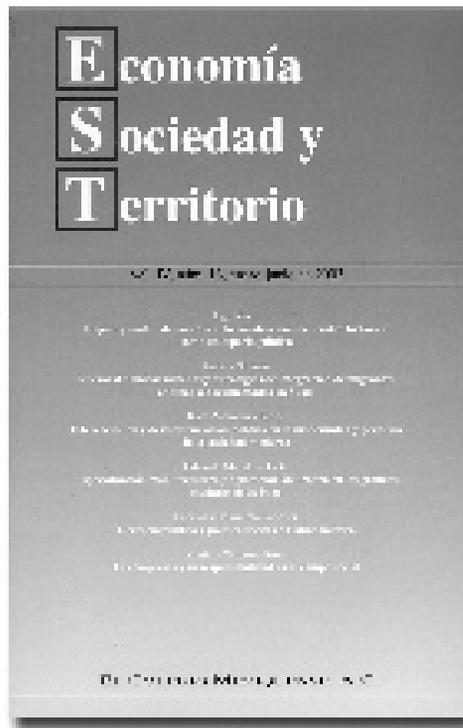
Instituto de Administración Pública del Estado de México, A. C.
www.iapem.org.mx

Coordinación de Investigación
Paseo Matlazincas 2008,
Barrio La Teresona,
Toluca, México.
Tels.: (01 722) 167 10 03, 167 10 05 y
167 10 06.
e-mail: instituto@iapem.org.mx
investigacion@iapem.org.mx
abazan@iapem.org.mx

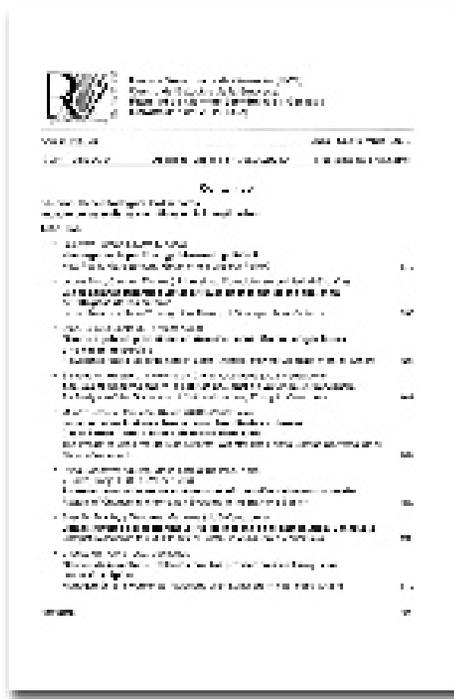
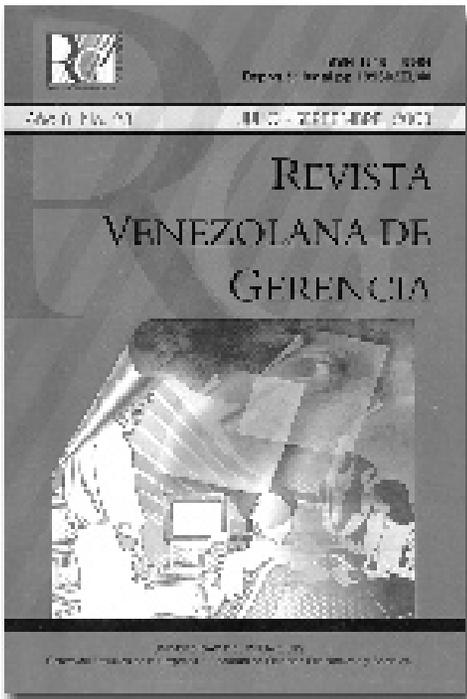


ergo_suma@coatepec.uaemex.mx

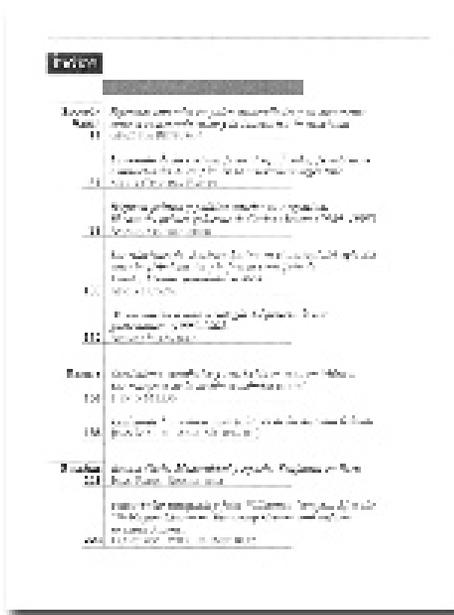


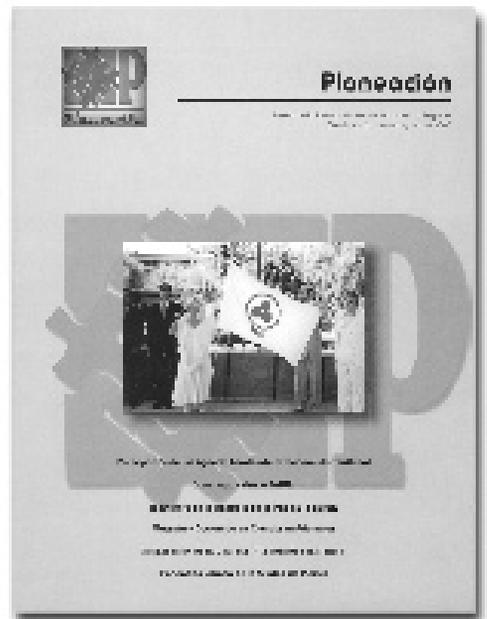


www.cmq.edu.mx/revista



www.arq.luz.ve/rvg





cbarrera@uaemex.mx



