

# UACM

Universidad Autónoma  
de la Ciudad de México

*Nada humano me es ajeno*

COLEGIO DE HUMANIDADES Y CIENCIAS SOCIALES

LICENCIATURA EN CIENCIA POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN URBANA

## **Transparencia y Rendición de Cuentas; instrumentos de legitimidad política en la Democracia Mexicana**

TRABAJO RECEPCIONAL  
PARA OBTENER EL TÍTULO DE LICENCIADA EN  
CIENCIA POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN URBANA

PRESENTA

**María de los Ángeles Guillermo Hipolito**

Director del trabajo recepcional

**Mtro. Adrián López Cabello**

México, D.F. Diciembre de 2014.

## SISTEMA BIBLIOTECARIO DE INFORMACIÓN Y DOCUMENTACIÓN



## UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE LA CIUDAD DE MÉXICO COORDINACIÓN ACADÉMICA

### RESTRICCIONES DE USO PARA LAS TESIS DIGITALES

#### DERECHOS RESERVADOS<sup>©</sup>

La presente obra y cada uno de sus elementos está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor; por la Ley de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México, así como lo dispuesto por el Estatuto General Orgánico de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México; del mismo modo por lo establecido en el Acuerdo por el cual se aprueba la Norma mediante la que se Modifican, Adicionan y Derogan Diversas Disposiciones del Estatuto Orgánico de la Universidad de la Ciudad de México, aprobado por el Consejo de Gobierno el 29 de enero de 2002, con el objeto de definir las atribuciones de las diferentes unidades que forman la estructura de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México como organismo público autónomo y lo establecido en el Reglamento de Titulación de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México.

Por lo que el uso de su contenido, así como cada una de las partes que lo integran y que están bajo la tutela de la Ley Federal de Derecho de Autor, obliga a quien haga uso de la presente obra a considerar que solo lo realizará si es para fines educativos, académicos, de investigación o informativos y se compromete a citar esta fuente, así como a su autor ó autores. Por lo tanto, queda prohibida su reproducción total o parcial y cualquier uso diferente a los ya mencionados, los cuales serán reclamados por el titular de los derechos y sancionados conforme a la legislación aplicable.

## ÍNDICE

Introducción .....	4
--------------------	---

### Capítulo I Aproximación Conceptual

1.1	Gobernanza .....	7
1.2	Transparencia .....	11
1.3	Rendición de cuentas .....	15
1.4	Combate a la corrupción .....	18
1.5	Los sectores de la gobernanza .....	21
1.5.1	El sector público .....	21
1.5.2	El sector privado .....	23
1.5.3	El sector social .....	24

### Capítulo II Antecedentes Históricos y Marco Jurídico

2.1	La Renovación Moral dentro del sexenio de Miguel de la Madrid Hurtado (1982 – 1988) .....	28
2.1.1	La creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación .....	33
2.2	De la Secretaría de la Contraloría General de la Federación a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo .....	37
2.3	Alternancia del Partido Revolucionario Institucional al Partido Acción Nacional. Avances en materia de Transparencia y Rendición de Cuentas en el sexenio de Vicente Fox Quesada (2000 – 2006) .....	42
2.3.1	El Derecho a la Información como Derecho Humano .....	44
2.4	La creación de la Ley Federal de la Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental .....	48
2.5	El Plan Nacional de Desarrollo en materia de Transparencia y Rendición de Cuentas (2007-2012) .....	58
2.6	El Programa de Felipe Calderón Hinojosa en materia de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción (2008-2012) .....	63

### **Capítulo III La gestión de Enrique Peña Nieto en materia de Transparencia y Rendición de Cuentas desde el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 y el Pacto por México**

3.1 El Pacto por México .....	72
3.2 El Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 .....	74
3.3 La Reforma en materia de Transparencia, Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción desde el Pacto por México .....	82
3.4 Objetivos del Pacto por México en materia de Transparencia, Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción .....	83
3.5 Reformas Estructurales .....	90
Conclusiones .....	94
Anexos .....	107
Bibliografía .....	115

## Agradecimientos

Agradezco a Dios.

Agradezco infinitamente a la Universidad Autónoma de la Ciudad de México por darme la oportunidad de crecer en el ámbito académico, alojándome en sus instancias para el desarrollo de mis actividades escolares y brindándome a profesores de alto nivel académico que me brindaron apoyo y conocimientos en cada una de sus clases y asesorías.

Gracias a la Universidad Autónoma de la Ciudad de México por incluirme de 2009 a 2013 en las becas institucionales.

Gracias por incluirme como becaria del programa nuevas becas de titulación y obtención de grado 2014.

Gracias por brindarme el apoyo económico para impresión y/o empastado de trabajo recepcional o tesis 2014.

Gracias a:

Mi profesor y director de tesis Mtro. Adrián López Cabello por ser parte de este proceso, es usted un profesional pues a pesar de estar de año sabático no dejó de guiarme y dejarme sin alguna firma, gracias por su clase y asesoría de la asignatura de Marco jurídico en la administración pública en diciembre 2012. Gracias por su conocimiento, por sus aportaciones, por su paciencia, gracias por sus atenciones para conmigo, gracias por todo.

Mis lectores, que fueron en algún momento de mi carrera, profesores de aula, estoy muy satisfecha con su trabajo y agradecida con el tiempo que invirtieron en mí.

Lic. Víctor Castañeda. Gracias por ser lector y profesor de Impacto a la globalización en los centros urbanos. Experiencias comparadas en diciembre 2010.

Lic. Eduardo Delgado Fabián. Gracias por ser lector y profesor de Cultura Científica y Humanística III en junio 2010.

Dr. Mauricio Álvarez Arce por ser lector y profesor de la asignatura Internacionalización y globalización. Aportes teóricos en diciembre 2010. Actores sociales, movimientos sociales y sociedad civil. Organización y agentes sociales en junio 2011.

Mtro. Manuel Quijano Torres porque a pesar de no haber sido profesor mío comparte su conocimiento y aprendo mucho de usted. Gracias por ser parte de este proyecto que es muy importante para mí. Gracias por sus mensajes y consejos.

Gracias al rector de la UACM: Dr. Vicente Hugo Aboites Aguilar, a los ex rectores Dra. María Esther Orozco Orozco, y Mtro. Manuel Pérez Rocha por trabajar y tomar decisiones importantes para esta casa de estudios.

Agradezco a mi familia, en especial a mi padre Miguel Guillermo Tiburcio por apoyarme siempre y en todo momento, gracias por la comprensión, por las atenciones, por los regaños, por las risas, por los momentos, por estar siempre pendiente de mis necesidades, por estar a toda hora y en todo lugar, gracias por los valores inculcados puesto que la persona que soy ahora es resultado de tu buen trabajo. Gracias por ser mi padre.

Gracias mamá Catalina Hipolito Maya, mis admiraciones y respeto para ti, gracias por darme la vida. Gracias a mis hermanos y hermanas por el apoyo brindado.

Gracias a mis amigos y seres queridos que son, están pero sobre todo existen en mi vida.

## Introducción

Las sociedades democráticas tienen fundamentos básicos para la organización política del Estado de Derecho en el que se relaciona e interactúa la sociedad con el gobierno. El tema que desarrollaremos dentro de este trabajo es un análisis sobre el derecho a la información, la transparencia y la rendición de cuentas, pues estos instrumentos sirven para legitimar a la democracia. En los últimos años, se constituye un aspecto fundamental para el Estado Mexicano que ambiciona la reformulación de políticas públicas en esta materia.

El principal interés es señalar el avance que existe en materia del derecho a la información, pues aunque el tema no es reciente ha generado mucha atracción debido a las propuestas que se incorporaron al Pacto por México y a las reformas estructurales realizadas en los últimos meses del presente año.

El acceso a la información, la rendición de cuentas y la transparencia son prácticas comunes de los gobiernos democráticos que tienen como finalidad cubrir la sentida demanda de crear confianza de los gobernantes para con los gobernados. Por una parte, la transparencia como política pública tiene la finalidad de vigilar y hacer públicas las tareas, los gastos y las decisiones que toma el gobierno. La transparencia tiene como referente el derecho a la información, lo cual implica que toda información debe ser pública y de fácil acceso para la sociedad. La transparencia y la rendición de cuentas impulsan a que los Estados democráticos respondan de forma inmediata con acciones responsables a los ciudadanos que cada vez exigen una mayor claridad en las acciones que se realizan dentro del gobierno. La trascendencia y el valor de los ciudadanos para estas prácticas de transparentar y rendir cuentas es enorme, porque no sólo se observa en ellas un modelo o una práctica común, basta con revisar el entramado jurídico, normativo e institucional, en donde la transparencia y la rendición de cuentas participan como instrumentos de legitimidad.

El objetivo general de esta investigación pretende a explicar y analizar los inicios, las transformaciones y los alcances de la transparencia, la rendición de cuentas y el acceso a la información en México. Cabe señalar que a lo largo de la investigación se arrojaron mucho más preguntas interesantes que logramos responder a lo largo de los capítulos. Para fines de esta exposición, el presente trabajo recepcional se organiza del modo siguiente: 1) Aproximación conceptual; 2) Antecedentes históricos y marco jurídico; 3) La gestión de Enrique Peña Nieto en materia de Transparencia y Rendición de Cuentas desde el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 y el Pacto por México; y finalmente los alcances de la reforma en materia de Transparencia, Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción.

Es importante señalar que la principal pregunta a responder es ¿Cómo se ha transformado, a lo largo de los últimos sexenios el derecho a la información? Con ello nos referimos a si se han logrado, o no avances, en materia de transparencia y rendición de cuentas. La respuesta es afirmativa, por ello indicaremos, al paso de los capítulos, cuáles han sido estas modificaciones, explicándolas y analizando los alcances en materia de transparencia y rendición de cuentas para la democracia en México.

En el primer apartado integramos una serie de conceptos para el entendimiento de nuestro tema, puesto que es fundamental referirnos con claridad en los términos que utilizaremos con mayor énfasis a lo largo del texto. La aproximación conceptual aquí planteada muestra múltiples definiciones de términos específicos claves en este trabajo como gobernanza, transparencia, rendición de cuentas, corrupción, sector público, privado y social manejado por diversos autores especialistas en el tema.

El segundo capítulo está integrado por los antecedentes en materia de transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción, pues aunque no es un tema nuevo, en los tres últimos sexenios del gobierno federal se ha impulsado

con mayor énfasis una serie de políticas públicas en esta materia, ¿era acaso la alternancia política del 2000 necesaria para crear una ley y con ello un instituto especializado en materia de transparencia, rendición de cuentas y acceso a la información? A partir de esta pregunta señalamos entonces, dentro de este mismo capítulo, el marco jurídico mexicano, ya que fue precisamente en el periodo sexenal 2000-2006 en el que se fortalecieron acciones para este derecho a la información junto a los instrumentos de transparencia y rendición de cuentas en México.

A lo largo de nuestro tercer capítulo integraremos al análisis dos documentos de suma importancia para las reformas que se realizaron a finales de 2013 e inicios de 2014 que son, por una parte, el Plan Nacional de Desarrollo y el Pacto por México. El Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 es la guía para el crecimiento del Estado. El Plan Nacional de Desarrollo (PND) tiene como objetivo delinear las acciones a realizar durante el periodo sexenal del gobierno federal, marca las metas integrales de todos los rubros, e incluye la participación activa de los tres sectores; público, privado y social. Por otra parte el Pacto por México fue el documento pionero que estableció una serie de propuestas y con ello una serie de reformas en materia energética, en telecomunicaciones, de competencia económica, financiera, hacendaria, laboral, educativa, político electoral y en materia de transparencia, que es de la que nos ocuparemos en este trabajo.

Finalmente, en el último apartado indicaremos los alcances en materia de transparencia y rendición de cuentas a partir de las reformas estructurales, señalamos los cambios al marco jurídico y al marco institucional para así concluir con las perspectivas generales y los retos que enfrentará nuestro país en transparencia, rendición de cuentas y acceso a la información pues la sociedad en los últimos años, demanda mayor y mejor información, solicita transparentar las prácticas del gobierno, solicita la información con mayor explicación sobre la cuenta pública, sobre el gasto que se realiza con recursos de la Nación.

## Capítulo I. Aproximación Conceptual

En este primer capítulo explicaré los conceptos fundamentales para el estudio de la transparencia y rendición de cuentas, con la finalidad de establecer aquellos términos que nos ayudarán en la descripción y el análisis de esta investigación.

### 1.1 Gobernanza

Dentro del Congreso Internacional del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo<sup>1</sup>, por sus siglas CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, se integran definiciones respecto al término Gobernanza, el cual se refiere justamente a la existencia de un proceso de dirección de la sociedad que ya no es equivalente a la sola acción directiva del gobierno y en el que toman parte otros actores: un proceso directivo postgubernamental más que antigubernamental. Es un nuevo proceso directivo, una nueva relación entre gobierno y sociedad, que difícilmente puede ser ya en modo de mando y control, en virtud de la independencia política de los actores sociales y de su fuerza relativa en virtud de los recursos que poseen. Más aún, la gobernanza incluye a la gobernabilidad, en tanto requiere la acción de un gobierno capaz y eficaz, puesto que sin esta condición cumplida no existiría una condición esencial para que pueda haber dirección de la sociedad antes y ahora, pero el gobierno competente es sólo uno de los actores requeridos para una dirección exitosa de la sociedad.

En este sentido, gobernanza significa el cambio de proceso / modo / patrón de gobierno: el paso de un centro a un sistema de gobierno, en el que se

---

<sup>1</sup> El Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, CLAD, es un organismo público internacional, de carácter intergubernamental. Su misión es promover el análisis y el intercambio de experiencias y conocimientos en torno a la reforma del Estado y la modernización de la Administración Pública, mediante la organización de reuniones internacionales especializadas, la publicación de obras, la prestación de servicios de documentación e información, la realización de estudios e investigaciones y la ejecución de actividades de cooperación técnica entre sus países miembros y proveniente de otras regiones. Dato obtenido desde: <http://old.clad.org/portal>, el día 15 de octubre de 2014.

requieren y activan los recursos del poder público, de los mercados y de las redes sociales. En conexión, es el paso de un estilo jerárquico centralizado a un estilo de gobernar asociado e interdependiente entre organismos gubernamentales, organizaciones privadas y sociales.<sup>2</sup>

La gobernanza es, entonces, un modelo óptimo que procura la coordinación entre el Estado y la sociedad, con capacidad en los tres poderes para reglamentar a la población en general, mediante un marco normativo, institucional, de dialogo entre actores, y sobre todo en el acto de cubrir aspectos de la democracia. Ángel Iglesias Alonso señala algunos aspectos que debemos entender al hablar de este concepto:

La gobernanza se deja entender como: a) en sentido amplio, un método o mecanismo para resolver los problemas derivados de la complejidad que se está consolidando en las sociedades avanzadas y b) en sentido restrictivo, un conjunto de acciones concertadas por actores políticos, administrativos y sociales que se legitima por su adecuación a los valores e intereses de los actores y a un marco institucional dado. Esta última es la opción que aquí se ha elegido y, en consonancia con ella, el tema objeto de estudio se enfoca desde la perspectiva de la gobernanza, en la que hay implícita una doble lógica: una lógica procesual en la que se subsumen las formas de acción pública y una lógica institucional a través de la cual se define la posición de los actores. Un tercer pilar es el marco sociopolítico y económico analizable desde diferentes disciplinas, aunque aquí se hará primordialmente desde la Ciencia Política y de la Administración.<sup>3</sup>

El autor señala que la gobernanza nace por la complejidad que surge repentinamente en el Estado al tratar de dar respuesta a los avances y cambios, tanto políticos, culturales, económicos, sociales, administrativos generados en las sociedades modernas. Cabe señalar que es esencial, para la gobernanza contar con un equilibrio tanto en los poderes Ejecutivo, Legislativo Judicial, en los

---

<sup>2</sup> Aguilar, Luis F. "El aporte de la política pública y la Nueva Gestión Pública a la gobernanza". XII Congreso Internacional del CLAD sobre la *Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Santo Domingo, República Dominicana. 30 octubre - 2 noviembre 2007.

<sup>3</sup> Iglesias Alonso, Ángel. *Gobernanza e Innovación en la Gestión Pública*. Alcobedas 1979-2003. Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid, España. 2006.

órdenes de gobierno Federal, Estatal y Municipal y dentro de los tres sectores: público, privado y social.

La gobernanza significa una nueva forma de gobernar más cooperativa en la que las instituciones públicas y las no públicas, actores públicos y privados, participan y cooperan en la formulación y aplicación de la política y las políticas públicas. Como ha señalado Mayntz, «la “gobernanza” se utiliza ahora con frecuencia para indicar una nueva manera de gobernar que es diferente del modelo de control jerárquico, un modo más cooperativo en el que los actores estatales y los no estatales participan en redes mixtas público-privadas» La gobernanza se caracteriza por adoptar una perspectiva más cooperativa y consensual que la que se había dado en los modelos tradicionales de gobernar.<sup>4</sup>

Dentro de esta cita podemos señalar varios puntos importantes. Por un lado la participación de todos los sectores de la sociedad para fortalecer la forma en cómo se han de llevar a cabo las actividades propias del gobierno y como ejerce la autoridad la aplicación de las leyes, esto con la finalidad de que todos colaboren y acuerden en bien de la sociedad. Por otra parte, cuando nos referimos a la adopción de una perspectiva consensual nos enfocamos básicamente a esa decisión que se toma por la mayoría de los involucrados. Con ello no sólo se puede alcanzar el equilibrio, sino también la aplicación de lo decidido, pues son elecciones que se tomaron y se aceptaron en grupo para hacerlas cumplir. Pero, ¿cuáles son los factores que se arrojan para exigir una gobernanza? El autor Agustí Cerrillo retoma a Pierre y Peters<sup>5</sup> en las que señala tres razones principales.

En primer lugar, por la necesidad de introducir a los actores privados y las organizaciones representativas de intereses en la prestación de servicios, lo que ha permitido que los gobiernos hayan podido mantener sus niveles de prestación a pesar de los recortes presupuestarios que ha habido. En segundo lugar, por fomentar la participación,

---

<sup>4</sup> Cerrillo I Martínez, Agustí. *La gobernanza hoy; 10 textos de referencia*. Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid, España. 2005.

<sup>5</sup> G. Peters y J. Pierre (Universidades de Pittsburg y Gothenburg, respectivamente) analizan uno a uno los capítulos dentro de la compilación: *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, las razones del interés por la gobernanza en conexión con las transformaciones que suceden en el Estado y la sociedad durante las últimas décadas, así como la utilización del concepto de gobernanza en los estudios sobre administración y la gestión pública.

especialmente si tenemos en cuenta que la gobernanza implica la inclusión de actores privados y sociales en la gestión del sector público. Finalmente, por existir una relación de la prestación de servicios públicos con la legitimidad que se había visto ampliamente criticada por diferentes sectores durante la crisis de los años ochenta y noventa.<sup>6</sup>

La cita anterior nos indica una situación en la que se asegura que todos los ciudadanos sin excepción, puedan ejercer sus derechos, aprovechar sus capacidades y sacar ventaja de las oportunidades que encuentran en su entorno.

En cuanto a la inserción de los actores privados, es importante señalar que el Estado integra a este grupo para el mejoramiento de los servicios públicos bajo un proyecto ordenado en la economía social del mercado, partiendo de la idea de que el mercado en combinación con la propiedad privada de los medios de producción brindará una mayor eficiencia y eficacia en los servicios que se brindan a la sociedad. Con esto se constituye una modalidad más eficiente de coordinación económica, y también una condición necesaria para garantizar el cubrimiento de las necesidades que la sociedad demanda.

Por tal situación es fundamental la participación de los tres sectores de la sociedad, pues las decisiones que se tomen en conjunto denotarán las verdaderas razones de requerimientos por parte de una sociedad que cuestiona, que exige, que construye pero sobre todo que ya es más crítica.

---

<sup>6</sup>*Ibídem.*

## 1.2 Transparencia

Hoy en día se han manifestado diversas y numerosas necesidades en las sociedades democráticas. Una de ellas es la de transparentar las actividades que realiza el gobierno. Para Guillermo Brizio la transparencia es el mecanismo mediante el cual se pone a disposición del público información sobre las actividades de las organizaciones políticas o burocráticas. Es decir, mediante este mecanismo cualquier ciudadano puede solicitar la información que le interese.

La transparencia, conceptualizada en palabras más simples, consiste en un mecanismo de publicidad y acceso a la información gubernamental sin un destinatario específico ni un formato especial.<sup>7</sup>

La transparencia se traduce en la confianza y la disposición hacia los ciudadanos para asegurar, por una parte el respeto a los derechos de los ciudadanos (legalidad) y, por otra, la disposición gubernamental de brindar información (legitimidad). Podríamos decir que la transparencia es un elemento benéfico para el proceso de la transición democrática que fortalece la credibilidad del gobierno.

-Asegura Rodolfo Vergara- La transparencia es el compromiso que establece una organización gubernamental por dar a conocer al público que lo solicite, la información existente sobre un asunto público. Esta información puede tomar muy diversas formas y referirse a distintos aspectos de cómo la organización está tratando los asuntos públicos, por ejemplo: remuneraciones de los servidores públicos, monto y distribución del presupuesto, costos administrativos de los programas, criterios de decisión, etc. Transparencia significa que la información que existe y fluye en el gobierno está también a disposición del público, con excepción de aquella clasificada como confidencial.<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> Brizio Rodríguez, Guillermo. "La auditoría, la transparencia y la rendición de cuentas". *Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción*. Instituto Nacional de Administración Pública. Revista de Administración Pública. Volumen XLIII, Número Especial. México. 2008.

<sup>8</sup> Vergara, Rodolfo. "La Transparencia como problema". *5to cuaderno de transparencia*. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. México. 2008.

La definición de lo que actualmente se conoce como transparencia tiene como base el derecho a la información, ya que se juega un papel relevante en el control difuso del poder por parte de los ciudadanos, y es un mecanismo de protección a las garantías y derechos individuales en asuntos públicos. En un sentido público se trata de un factor central de la relación entre lo gubernamental y lo ciudadano que permite esencialmente identificar el grado de desarrollo institucional de una democracia en cuanto a posibilidad de conocimiento y percepción de los asuntos públicos. Por otro lado, la autora Peschard señala que la transparencia ayuda a identificar claramente la información:

La transparencia es una condición necesaria para que el imperio de la ley y la rendición de cuentas sean una realidad, porque ayuda a identificar puntualmente por vía de la difusión de la información, si las decisiones, acciones y políticas públicas se apegan puntualmente a las normas legales correspondientes y si los gobernantes responden ante sus gobernados, o sea, si guían sus decisiones en función de las necesidades de la población y de los compromisos que asumieron frente a ella al tomar posesión de sus cargos. Es por ello que no hay poder legítimo y democrático si su ejercicio no se rige por el código de transparencia.<sup>9</sup>

Con ello observamos que la transparencia es un derecho fundamental mediante el cual se abre al público la verificación de las acciones, planes, programas, expedientes, manejo de recursos y el desempeño de las autoridades gubernamentales y los entes públicos, facilitando así el acceso a la información pública.

La transparencia es una condición necesaria para que se cristalice una auténtica rendición pública de cuentas, la cual supone a su vez que los entes públicos no sólo informen, sino que expliquen y justifiquen su actuación y desempeño ante los ciudadanos, y en caso de detectarse desviaciones o irregularidades, concluya en una sanción al servidor o ente público responsable de las mismas.

---

<sup>9</sup> Peschard, Jacqueline. "Transparencia y Partidos Políticos". *8vo cuaderno de transparencia*. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. México. 2008.

Hoy en día existe un nuevo entramado jurídico, normativo e institucional mexicano para la transparencia (de esto hablaremos en el segundo capítulo), faltando aún algunos mecanismos adecuados para su eficaz implementación, a fin de transitar de la primera a la segunda generación de transparencia, donde el gobierno, las instituciones y demás entes públicos no sólo reciben pasivamente las peticiones de información del público, sino que ponen a su disposición, la información pública producida en su nombre. De acuerdo con Gerardo Laveaga:

Transparencia: Es abrir la información de las organizaciones políticas y burocráticas al escrutinio público, mediante sistemas de clasificación y difusión que reduzcan los costos de acceso a la información del gobierno. La transparencia no implica un acto de rendir cuentas a un destinatario específico, sino la práctica de colocar la información en la vitrina pública para que aquellos interesados puedan revisarla, analizarla y, en su caso, usarla como mecanismo para sancionar en caso de que haya anomalías en su interior.<sup>10</sup>

La acción de transparentar es para un público en general. En este acto no hay limitaciones ni trabas para poder acceder a la información a excepción de la que está al resguardo por seguridad nacional. La transparencia se visualiza como el deber de los poderes públicos de exponer y someter al análisis de la ciudadanía en general la información relativa a su gestión, al manejo de los recursos que la sociedad les confía, a los criterios que sustentan sus decisiones, y a la conducta de sus servidores, de manera clara y sin cuestionamientos, repercusiones, derechos u obligaciones. Se refiere a un principio esencial de la democracia participativa, cuyo ejercicio induce transformaciones positivas para la democracia. Marcos Ávalos Bracho en “Transparencia y política de competencia” menciona que:

El concepto de transparencia puede tener diferentes interpretaciones respecto a la política de competencia, sin embargo, el consenso generalizado en la literatura al respecto es entender la transparencia como la provisión de información pública respecto a las

---

<sup>10</sup> Laveaga Rendón, Gerardo. “Glosario”. *Análisis del régimen de transparencia y acceso a la información en los Estados y la Federación*. Instituto Federal de Acceso a la Información. México. 2013.

decisiones que realiza la autoridad de competencia, y los métodos o enfoques y procedimientos de investigación que llevan a tales decisiones.<sup>11</sup>

Al hablar de la transparencia no podemos dejar de lado el concepto de rendición de cuentas, habida cuenta de que este término va aunado al ejercicio del acceso a la información, para ello señalaremos en seguida algunas definiciones para su entendimiento.

---

<sup>11</sup> Ávalos Bracho, Marcos. “Transparencia y política de competencia”. *16 Cuadernillo de Transparencia*. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. México. 2009.

## 1.2 Rendición de cuentas

Por su parte, Guillermo Brizio señala que el concepto de rendición de cuentas implica una obligación de quienes detentan una delegación en el manejo de los recursos o el poder de dar cuentas y explicarlas, y en su caso justificar sus acciones, y de no hacerlo responder de su incumplimiento mediante sanciones.<sup>12</sup>

Cabe señalar que transparencia y rendición de cuentas no es lo mismo, puesto que se puede transparentar información sin rendir cuentas. Entonces la rendición de cuentas es un imperativo categórico de nuestra época, es un término polisémico, que admite un sinnúmero de enfoques y perspectivas teóricas. Una de ellas la plantea Andreas Schedler así:

La rendición de cuentas deber ser entendida como un proceso dinámico y no como un momento estático. Rendir cuentas es estar en constante movimiento, y no permanecer sentado en la oficina “portándose bien” y estando “abierto a la crítica”. Rendir cuentas es salirse de la oficina, dialogar con la sociedad y establecer contacto con las otras instituciones, en lugar de esconderse de la vigilancia ciudadana. El comportamiento pro-activo que implica la rendición de cuentas exige constante dialogo, explicación y justificación de las acciones gubernamentales.<sup>13</sup>

Con lo anterior nos referimos a que no basta con sólo explicarle a la sociedad las acciones que realiza el gobierno y aceptar consecuentemente la responsabilidad de las mismas, sino más bien de favorecer una mayor responsabilidad entre todas las partes, mediante la mejora de los mecanismos de consulta y de diálogo para reforzar la legitimidad de por ejemplo, las políticas públicas. Sus principales instrumentos son la provisión de información sobre las políticas y las acciones de diferentes instituciones y organizaciones, así como la creación y estímulo de oportunidades para la consulta y la participación activa de los ciudadanos. Por su parte, la rendición pública de cuentas implica la obligación

---

<sup>12</sup> *Ibidem*

<sup>13</sup> Mejía Ch, Ileana cita a Andreas Schedler para una discusión parecida de esta faceta del concepto en “¿Qué es la rendición de cuentas?” *03 Cuadernillo de Transparencia*. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública México. México. 2004.

de informar, explicar o justificar la actuación pública, no sólo en materia contable, sino de resultados de la gestión pública. Será la consecuencia lógica de transparentar los planes, programas, políticas públicas y actos del gobierno, tanto en su sector central como paraestatal. En ese sentido, la participación ciudadana juega un importante papel, en cuanto a la exigibilidad de cuentas, correlativa a la rendición de cuentas del gobierno.

Andreas Schedler cita a Maravall<sup>14</sup> mencionando que la rendición de cuentas involucra por tanto el derecho a recibir información y la obligación correspondiente de divulgar todos los datos necesarios. Pero también implica el derecho a recibir una explicación y el deber correspondiente de justificar el ejercicio del poder.<sup>15</sup>

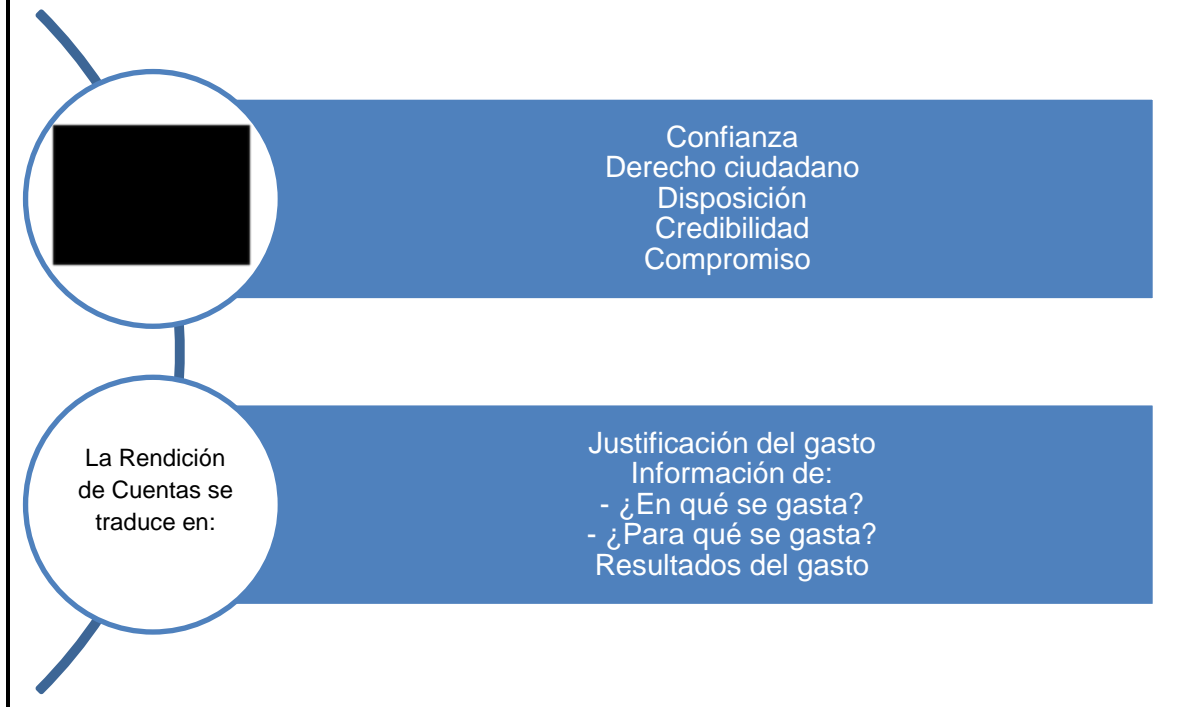
En esta cita destaca el hecho de que rendir cuentas no es sólo presentar un informe de gestión, o un discurso sobre los primeros días de la misma, o incluso, los informes anuales de gobierno, o finales, sino que implica un verdadero compromiso con el hecho de ofrecer explicaciones sobre el por qué sí o el por qué no, si se lograron los objetivos planteado y en qué medida, cuáles fueron las causas y efectos positivos o negativos que se arrojaron, qué se logró en el corto, mediano y largo plazo. Posteriormente, se debe justificar dichos resultados, sobre todo si se consideran los enfoques predominantes de la verdadera rendición de cuentas.

---

<sup>14</sup> José María Maravall Herrero es un [sociólogo](#) y [político socialista español](#) que fue [Ministro de Educación y Ciencia](#) (1982-1988) en los gobiernos de [Felipe González](#).

<sup>15</sup> Schedler, Andreas. "¿Qué es la rendición de cuentas?". *03 Cuadernillo de Transparencia*. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. México. 2008.

## Esquema No. 1 Instrumentos de legitimidad democrática



Elaboración propia a partir del capítulo I de este trabajo recepcional

## 1.4 Combate a la corrupción

La corrupción puede ser entendida como el mal uso del poder encomendado para obtener beneficios privados. Esta definición incluye tres elementos: 1) el mal uso del poder, 2) un poder encomendado, es decir, puede estar en el sector público o privado, 3) un beneficio privado, que no necesariamente se limita a beneficios personales para quien hace mal uso del poder, sino que puede incluir a miembros de su familia o amigos.

De manera similar, la organización civil *Acción Ciudadana* tiende a identificar el concepto de corrupción, definiéndola como situaciones de favoritismo y de abuso de poder. Es decir que la corrupción se da cuando una persona o un funcionario público, obligado moral y legalmente a trabajar por un interés social, lo cambian por un interés o beneficio propio. Es el uso de poder con capacidad para influir y ganar voluntades, para obtener mejoras personales.<sup>16</sup>

Por otra parte el concepto de corrupción, a partir del Programa Nacional de Rendición de cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción 2008-2012, se entiende como aquella conducta que se desvía de la función pública reglamentada debido a una consideración de índole privada o para obtener beneficios pecuniarios o de rango; o la violación de reglas por consideraciones de carácter privado. Se refiere a la ejecución de acciones que contradicen el ordenamiento legal del Estado y que se desvían de los criterios normativos establecidos.<sup>17</sup>

---

<sup>16</sup> Transparencia Internacional. “¿Qué es corrupción?” Obtenido desde: <http://www.accionciudadana.org.gt/que-es-corrupcion>

<sup>17</sup> Secretaría de la Función Pública “Programa Nacional de Rendición de cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción 2008-2012”

Miguel Carbonell, señala una tipología mínima o básica pero importante de la corrupción que comprender los siguientes nueve subtipos<sup>18</sup>, dispuestos en esta tabla ilustrativa

<b>Tabla 1</b> Tipología de la corrupción	
Soborno	Consiste en una recompensa irregular para influir sobre la conducta de un agente público en relación de una decisión que es gratuita o que debe ser tomada objetiva e imparcialmente, pero que en virtud de la recompensa se modifica en algún sentido (provechosamente para el agente corruptor o negativamente para su competencia, por ejemplo).
Extorsión	Consiste en la amenaza por parte del agente público hacia un particular, de una medida le sirva si no realiza una contraprestación irregular en beneficio del agente.
Arreglos	En este caso el agente público y el particular establecen un pacto de beneficios recíprocos en perjuicio del público, de manera que una decisión oficial es tomada en beneficio del particular a cambio de una recompensa o contraprestación (por ejemplo, arreglo de las bases de licitación a fin de restringir la competencia)
Alteraciones del mercado	El agente público regula el mercado de tal manera que se favorezca a un particular, a sí mismo (autocorrupción) o perjudica a un tercero, a través de la negativa a que un producto entre en un determinado mercado o a través de la modificación del valor o del precio de ciertos bienes (por ejemplo, cambio de uso de suelo, restricción a importaciones, trazado de carreteras). Este tipo de prácticas también puede darse por medio de un arreglo entre empresas, de modo que restrinjan la presencia de competidores. En México, la Comisión Federal de Competencia ha documentado extensivamente la presencia de restricciones a la libertad de comercio, pese a que se trata de un derecho

<sup>18</sup> Carbonell, Miguel. "La corrupción política. Introducción general". *Transparencia, Ética, y Corrupción*. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. México. 2009.

	fundamental reconocido plenamente en la Constitución Mexicana (artículos 5o. y 28).
Malversaciones y fraudes	Se utilizan recursos públicos para objetivos distintos a los previstos en las normas que regulan su funcionamiento. Pueden ser contrataciones indebidas, utilización particular de bienes muebles o inmuebles, o prestación de servicios personales para fines particulares.
Especulación financiera con fondos públicos	Inversiones de fondos públicos en el mercado financiero con objeto de obtener beneficios irregulares o no contabilizados (a través de su depósito en cuentas clandestinas).
Parcialidad	Discriminación en la toma de decisiones para favorecer a un determinado agente; se puede dar por ejemplo en la formulación y aplicación de normas, en la administración de servicios (favoritismo y clientelismo) o en la designación de cargos públicos (pagos por ocupar cargos).
Colusión privada	Cuando dos o más empresas se ponen de acuerdo para elevar artificialmente los precios de determinados productos y controlar de esa manera la compra de bienes o servicios por parte de la administración pública.
Uso de información privilegiada	Que se utiliza para tomar decisiones económicas, sociales o políticas con beneficio para un agente en detrimento del interés general.

Elaboración a partir del texto: "Transparencia, Ética, y Corrupción. México UNAM 2009. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Obtenido desde: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=2785>

## **1.5 Los sectores de la gobernanza**

En México, el artículo 25 constitucional hace referencia a la existencia de tres sectores que son, a saber: el social, el público y el privado. Sin embargo, en ningún artículo constitucional se define lo que significa cada uno de éstos.

La Ley de Planeación que reglamenta en el artículo constitucional antes mencionado, tampoco elabora una definición de lo que debemos entender por alguno de estos conceptos (sectores). Con ello entonces, podemos concluir que no existe una definición legal, ni una unanimidad académica de cuál es el criterio adecuado para distinguir entre: sector público, el sector privado y el sector social. Con lo que sí contamos es con definiciones que nos ayudarán a comprender cada uno de estos términos. Conviene explicarlos para entender cómo opera cada uno de los sectores, y así comprender como inciden en el tema de la transparencia y rendición de cuentas.

### **1.5.1 El sector público**

Para los objetivos de este trabajo, hemos convenido definir el término sector público como el ente encargado de realizar todas las actividades y funciones políticas y administrativas para los fines y tareas del Estado, actividades que en términos globales realiza la administración pública, en virtud de que es el instrumento organizador del Estado, por lo que el concepto se usa indistintamente al de administración pública.<sup>19</sup> El ámbito del sector público cita Hernández Oliva a

---

<sup>19</sup> Aquí no queremos decir que sector público sea lo mismo que administración pública, ya que ésta existe desde que existe el pacto social y cubre funciones y ámbitos de actuación tan extensos como las propias necesidades del desarrollo humano, comprendiendo todas aquellas actividades administrativas que regulan y coadyuvan a mantener y preservar el orden social establecido, como la propiedad privada. Carlos Juan Bonnin, fundador de la moderna ciencia de la administración, define a la administración pública como “una potencia que arregla, corrige y mejora cuanto existe, y da una dirección más conveniente a los seres organizados y a las cosas.” Así concibe a la administración pública como dirección del estado, no como una institución o mecanismos estatal sino como tecnología del estado que actúa sobre la sociedad, como el órgano a través del cual

Luis Inostroza Fernández abarca una serie de acciones que se realizan en el plano del gobierno de un país determinado, así como en la actividad productiva de las empresas públicas, en las áreas estratégicas y prioritarias del desarrollo nacional. El ámbito institucional del SP (sector público) está determinado por la administración pública que la integran el gobierno central, el sector paraestatal (empresas públicas) y los bancos o entidades financieras del Estado.<sup>20</sup>

Por su parte el sector público juega un papel importante dentro de este apartado, toda vez que existe la dicotomía público/privado. Lo público se entenderá como aquello que está de manifiesto, lo abierto al público, lo realizado frente a espectadores, lo transparente; contrario a lo privado que es totalmente opuesto, pues lo que se dice o hace es en secreto. ¿Por qué es tan importante transparentar las tareas del Estado? En principio el Estado debe dar detalle a los ciudadanos de lo que hace, cómo lo hace y para qué lo hace, porque justificando dará mayor credibilidad de lo que pasa en su entorno.

Idealmente, la definición de sector público –advierde Ayala Espino- debería consistir en las operaciones consolidadas del gobierno general con el resto de la economía y el mundo. Debería incluir las operaciones del gobierno central, estatal y local, y los organismos internacionales o gobiernos de otros países, excluyendo todas las transacciones entre diferentes niveles de gobierno. Desgraciadamente los sistemas de información estadística disponibles no permiten tener esa amplia visión del gobierno. Las estadísticas más comunes están referidas al gobierno central y, en consecuencia, los análisis basados en ellas reducen el ámbito de acción del gobierno.<sup>21</sup>

En efecto, la importancia del sector público en una perspectiva económica, en donde la participación tanto de los tres niveles de gobierno como los tres poderes de la federación gastan, invierten, construyen, modifican, y planean a modo de elegir lo mejor para la comunidad. Si bien es cierto que hay centralismo

---

actúa el cuerpo político ver. Guerrero, Omar. *Introducción a la Administración Pública*. México, Ed. HARLA, 1985 p. 92. Obtenido desde: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/3/1206/5.pdf>

<sup>20</sup> Hernández Oliva, Rocío Citlalli cita Inostroza Fernández en el Marco conceptual para el análisis del Estado y del sector público. UNAM. México <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/3/1206/5.pdf>

<sup>21</sup> Ayala Espino, José. *Economía del sector público mexicano*. ESFINGE. México. 2001.

en nuestro país (sector público) también es notable la participación del sector privado, ya que ha permitido la colaboración para el cumplimiento de las necesidades que la sociedad civil demanda, entre las cuales se encuentran la transparencia y la rendición de cuentas.

### 1.5.2 El sector privado

El segundo sector es el privado, definido así porque la información sobre su funcionamiento y estructura también lo es. No es desconocida la reticencia de los empresarios para proporcionar cifras sobre el estado financiero de sus empresas o su recelo para externar sus preferencias políticas. El hermetismo los respalda: es seguridad. La información que concedan puede traducirse en altos costos de oportunidad a corto o mediano plazo <sup>22</sup>. Pero, ¿cuál es la justificación en la existencia de esta situación? Para Luis Foncerrada es importante lo siguiente respecto al sector privado:

El sector privado puede y debe desempeñar un papel mucho más activo en el desarrollo. Puede participar en el suministro de bienes y servicios que mejoren la calidad de vida de la población. Tal es el caso de la construcción de vivienda o la generación de nuevas medicinas a través de la innovación y el desarrollo. La iniciativa privada también puede, a través de procesos de licitación, colaborar en la construcción de infraestructura pública. Es decir, el sector privado puede actuar como contratista de proyectos financiados por el gobierno para construir carreteras, puentes, ferrocarriles etcétera <sup>23</sup>

Lo anterior denota la importancia de la participación de la iniciativa privada (sector privado) puesto que el Estado no puede realizar todas las tareas de forma completa. Parece ser que el sector privado con su característica de eficiencia muestra no sólo calidad, sino también resultados inmediatos. Una definición inicial

---

<sup>22</sup> Guerrero Gutiérrez, Eduardo. *Fuentes para el estudio de los sectores público, privado y social en México*. UNAM. México. 1991.

<sup>23</sup> Foncerrada, Luis "La importancia del sector privado en México". Obtenido desde: [http://www.coparmex.org.mx/upload/bibVirtualDocs/8\\_entorno\\_octubre\\_09.pdf](http://www.coparmex.org.mx/upload/bibVirtualDocs/8_entorno_octubre_09.pdf)

es la que nos proporciona el experto Idalberto Chiavenato<sup>24</sup> que entiende por “eficiencia” “la utilización correcta de los recursos disponibles”. Asimismo Koontz<sup>25</sup> determina que “la eficiencia es el logro de las metas con la menor cantidad de recursos”.

En resumen los dos procesos, de lo privado y de lo público, se compenetran y se acoplan. El primero refleja el proceso de subordinación de los intereses privados al interés de la colectividad representada por el Estado que invade y engloba progresivamente la sociedad civil; el segundo representa la petición de los intereses privados mediante la formación de los grandes grupos organizados que utilizan los aparatos públicos para alcanzar sus objetivos. De manera que el Estado puede ser correctamente representado como el lugar donde se desarrollan y participan estos dos sectores sin verlos necesariamente como piezas conflictivas, de suerte que ambos pueden interactuar dentro del Estado. Cabe mencionar que aquí el único que puede intervenir entre estos, es el instrumento jurídico de un acuerdo continuamente renovado, es decir, la figura del contrato social.

### **1.5.3 El sector social**

Por último definiremos al sector social, que es aquel que dista de los dos sectores anteriores (público-privado). Nadie duda de la existencia del sector social. Sin embargo, no hay un solo trabajo que ofrezca de él una explicación clara. Su definición no tiene género próximo ni diferencia específica. Nada se le parecen al sector social y todos los elementos que lo componen son de una extensa heterogeneidad extraordinaria. Esto quizá se deba a que el sector se le define por exclusión: es aquella parte que no es de propiedad ni pública ni privada.

---

<sup>24</sup> Chiavenato, Idalberto, “Introducción a la Teoría General de la Administración” McGraw Hill, 7ª Ed. 2004

<sup>25</sup> Koontz, Harold, “Administración, una perspectiva global”, McGraw Hill 12ª Ed. 2004

Para Eduardo Guerrero la lista no termina aquí. Pues las organizaciones sociales de jornaleros y vecinados, sindicatos de obreros, empresas “informales”, artesanales también integran al sector social. Sólo como contexto histórico en 1983 “nació”, por decreto, esta extraña y confusa entidad socioeconómica producto, en parte, de las acciones del Estado populista. Desde aquel momento hasta ahora nadie ha podido resolver el problema de su definición.

El autor Armando Labra, al presentar un conjunto de ensayos sobre el tema dice:

Más que brindar definiciones contundentes, se decidió ofrecer un amplio espectro de enfoques sobre los puntos que en su principio quisimos identificar. (...) En todo caso, “sector social” puede tentativamente definirse como variante del sector privado que mantiene una relación *sui generis* con el sector público. Pero esto no es más que especulación. La academia será quien tendrá la difícil tarea de dar coherencia y solidez a un concepto tan vago y gaseoso. De lo contrario, convendrá regresar a las categorías originales, menos pretenciosas y más explícitas.<sup>26</sup>

Con esto podemos rescatar que el sector social es más amplio de lo que parece, pues aunque es claro que lo social no pertenece al sector público y mucho menos al privado, es importante señalar que tanto las comunidades, los ejidatarios, los sindicatos, las cooperativas, los partidos políticos forman parte de este último sector. De manera que para este sector el tema de la transparencia y la rendición de cuentas debiera, por lo menos ser también importante, por el uso de los recursos que llegan a manejar.

-De acuerdo con Mario Roitter- Las objeciones abarcan distintos aspectos. En primer lugar, la idea de una tercera esfera separada del Estado y “el mercado” no deja de ser una representación simplificadora de la sociedad. Así, por ejemplo, ubicarlas afuera del mercado elude considerar que sus servicios en muchos casos compiten con los que ofrecen las empresas privadas, tal es el caso de muchos hospitales o escuelas no lucrativas. Algo similar puede decirse con respecto al Estado. Por una parte, un porcentaje importante de su financiamiento suele provenir de diversas agencias públicas y, por otro

---

<sup>26</sup> Labra, Armando. *El Sector social de la economía*. UNAM, México. 1988.

lado, en muchos casos Estado y ONG concurren complementariamente en la prestación de servicios sociales.<sup>27</sup>

En este sentido una parte importante que debemos señalar es la participación y prestación de servicios de las Organizaciones No Gubernamentales (ONG), pues son pilares básicos del tercer sector, la sociedad civil.<sup>28</sup> Esta esfera no es competencia del público ni del privado; es más la actuación sin fines lucrativos, pues las tareas de este tercer sector son meramente relevantes en términos de beneficios a la misma sociedad. Es importante destacar que México, durante las últimas décadas, pasó de ser un país primordialmente paternalista a uno más activo, resultado de diversas movilizaciones y situaciones de participación social inmediata. Pero estas instituciones, no obstante, deben también rendir cuentas y manejar transparentemente sus recursos.

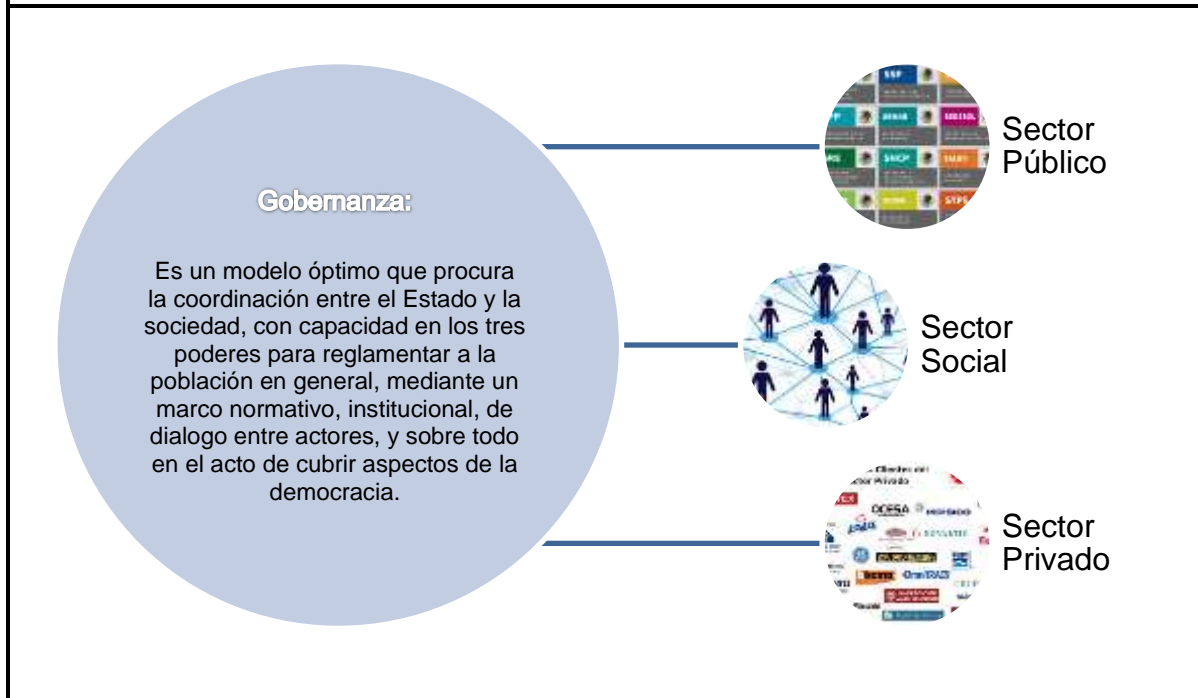
---

<sup>27</sup> Roitter, Mario. "El tercer sector como representación topográfica de sociedad civil". En Daniel Mato (coord.) *Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización*. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela. 2004.

Obtenido desde: <http://www.globalcult.org.ve/pub/Rocky/Libro2/Roitter.pdf>

<sup>28</sup> Entiéndase Sociedad Civil al grupo de individuos agrupados en asociaciones voluntarias, movimientos sociales y grupos de interés, quienes conforman, procesan y dirimen sus intereses particulares en la esfera pública con vistas a la generación de consenso y al desarrollo de una política de influencia y construyen también espacios de autonomía que potencialmente constituyen la contraparte alternativa y crítica del sistema, mediante la propagación de nuevas prácticas de interacción social y de nuevos valores, diferentes a los que rigen en las lógicas del Estado y mercado en Álvarez Enríquez, Lucia (2000) "Actualidad y debate en torno a la sociedad civil" en: Bolos, Silvia (2003) *Participación y espacio público*. UACM México.

## Esquema No. 2 Los sectores de la Gobernanza



Elaboración propia a partir del capítulo I de este trabajo recepcional.

## Capítulo II. Antecedentes Históricos y Marco Jurídico

Dentro de este capítulo señalamos los antecedentes que servirán como base en nuestro trabajo. Veremos que no es un tema nuevo en la historia de nuestro país. Con el paso de los sexenios en cada una de las administraciones federales se han realizado aportaciones en materia de transparencia, agregando y caracterizando de forma propia a cada legislación.

### 2.1 La Renovación Moral dentro del sexenio de Miguel de la Madrid Hurtado (1982 – 1988)

Uno de los antecedentes que nos sirven de referencia está situado precisamente en el periodo del ex presidente Miguel de la Madrid Hurtado con la denominada “Renovación Moral”. ¿Cuál fue la razón para implementar este término?, ¿qué significa el concepto?, ¿cuáles fueron sus logros y alcances?

Miguel de la Madrid Hurtado ocupó la silla presidencial de 1982 a 1988. Durante su campaña se mencionaba con gran fuerza la necesidad de una “Renovación Moral”. En una entrevista el mismo expresidente sostuvo:

La renovación moral de la sociedad lo he venido ratificando en esta campaña política es una demanda efectiva de la sociedad (...) Pero yo le hice ver a la sociedad que la renovación moral era una tarea nacional, era una tarea de toda la sociedad y que cada parte debía asumir su responsabilidad.<sup>29</sup>

Bajo este discurso de campaña, el candidato mostraba que era necesario, dentro de la sociedad, que no sólo se realizaran actividades propias de cada persona, sino que se hiciera responsable cada una de las partes de las decisiones

---

<sup>29</sup> Clfo. México siglo XX. Los sexenios. Basada en la obra de Enrique Krauze “Miguel de la Madrid” Oportunidades perdidas. 1/6. Obtenido desde: <http://www.youtube.com/watch?v=9BIZiK7cSSM>

tomadas ya que, para esta administración era fundamental avanzar en materia de compromiso y obligación del servidor público.

Es importante señalar que durante este periodo (1982 – 1988) se llevaron a cabo reformas constitucionales que modificaron a la Administración Pública, entre ellas la de los Artículos 25 y 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que hoy en día son los pilares para la creación del Plan Nacional de Desarrollo. Carrillo Castro escribió al respecto:

En congruencia con estos planteamientos de campaña, el Presidente de la Madrid, desde el inicio mismo de su administración, envió al Congreso de la Unión dos iniciativas para reformar varios artículos de la Constitución a fin de a) Formalizar la operación del Sistema de Planeación Democrática del Desarrollo Nacional a cargo del Estado, con base en la experiencia obtenida cuando tuvo a su cargo la elaboración del Plan Global de Desarrollo 1980-1982, y b) Otorgar facultades al Congreso Federal para legislar en materia de planeación.<sup>30</sup>

Alejandro Carrillo Castro expone las razones que señaló en ese entonces el Presidente de la República para las reformas a los artículos constitucionales señalados anteriormente (...) con el nuevo artículo 25 constitucional se fijan, por tanto, con claridad los propósitos y la sujeción jurídica de los tres sectores (a saber el sector público, el sector privado y el sector social) al principio de legalidad, con lo cual se sientan las bases para reafirmar la certidumbre en el proceso de largo alcance en el desarrollo de la economía mixta mexicana y para la modernización de toda la legislación que regula la intervención del Estado en la economía. La rectoría del Estado clarifica y fortalece sus instrumentos para cumplir sus responsabilidades en la promoción del desarrollo. (...) El artículo 26 establece explícitamente las facultades del Estado para planear el desarrollo nacional, actualmente, implícitas en la propia Constitución y establecidas en leyes secundarias. Al recoger la Constitución los propósitos, atribuciones y las bases del sistema nacional de planeación democrática, y la participación de toda la sociedad hacia el desarrollo integral de la nación, que contemple el avance político,

---

<sup>30</sup> Carrillo Castro, Alejandro. *Colección 200 años de la Administración Pública en México. Génesis y Evolución de la Administración Pública Centralizada*. INAP Tomo II Volumen I. México.

económico, social y cultural del pueblo de manera sólida, dinámica, permanente, equitativa y eficiente.<sup>31</sup>

El primer Plan Nacional de Desarrollo en México se presentó en el periodo de 1982-1988 con el entonces presidente Miguel de la Madrid Hurtado, precisamente en 1983, luego de haberse impulsado una serie de reformas constitucionales que dejaron en la Carta Magna la obligación expresa para el Ejecutivo Federal de elaborar este documento.<sup>32</sup> Con ello el Plan Nacional de Desarrollo enfatizó en gran medida lo que a lo largo de la campaña de Miguel de la Madrid, en donde se mencionaba el hecho de que los servidores públicos debían asumir responsabilidades:

El logro de los propósitos del Plan requerirá disciplina administrativa y financiera, y modificar los hábitos de la administración pública para adecuarse a los requisitos de una eficaz planeación. Asimismo, es necesaria una actitud vigilante de la sociedad y la actualización de los procesos participativos en su ejecución. (...) Partiendo de estas premisas y características, el Plan establece procedimientos para canalizar y atender las demandas de la sociedad en plena concordancia con nuestros valores. Por ello, se inicia de 1917 la precisión de las orientaciones políticas rectoras, producto de la consulta con la sociedad durante mi campaña política.<sup>33</sup>

Dentro de la cita es importante señalar la palabra “valores”, porque fue uno de los motivos que impulsaron el desarrollo de la denominada “renovación moral”. El hecho de que la sociedad “vigile” denota, por una parte, que el tercer sector, es decir el sector social esté involucrado en las actividades realizadas por el gobierno, toda vez que al observar detenidamente estas acciones es más fácil apreciar, sancionar y medir las cualidades o los méritos de cada servidor público.

---

<sup>31</sup> Gámiz Parral, Máximo N. “Capítulo IX Otras disposiciones constitucionales”. *Derecho Constitucional y Administrativo* UNAM, México.

<sup>32</sup> Vargas, Miguel Ángel. “6 presidentes y 6 planes de desarrollo con metas similares” Obtenido desde: <http://www.adnpolitico.com/gobierno/2013/08/29/6-presidentes-y-6-planes-de-desarrollo-con-metas-similares>

<sup>33</sup> Presidencia de la República “Plan Nacional de Desarrollo 1983-1989”. *Revista de Administración Pública*.

Pero, ¿qué fue lo que incitó al entonces Presidente de la República a implementar con vigor este término?

El problema de la toma de decisiones ineficientes para la realización de las funciones públicas del Estado han sido notables, constantes y lamentablemente crecientes, pues mientras se encaminan las actividades propias del Gobierno también se agrandan las expectativas y las cuestiones de lo que se realiza con los recursos de la Nación. La corrupción, el uso abusivo de los recursos económicos y el aprovechamiento por parte de los servidores públicos en su puesto, fueron algunos de los motivos base para el tema de la “renovación moral”, un compromiso que fue discurso de campaña de Miguel de la Madrid con miras a fortalecer el cumplimiento de actividades con debida honestidad y con apego a las normas benéficas para gobernar al país, o al menos esto es lo que se pretendía. Claudia Gamboa refiere esto de la siguiente manera:

En 1982, Miguel de la Madrid Hurtado, -entonces presidente constitucional de los Estados Unidos Mexicanos- instrumentó la política de “renovación moral”, realizando una reforma constitucional a través de la cual se regularon las responsabilidades de los servidores públicos<sup>34</sup> mismas que se clasificaron en responsabilidad penal, política, administrativa y civil.

En la exposición de motivos de la iniciativa que dio origen a esta reforma, se señala que “Es impostergable la necesidad de actualizar esas responsabilidades, renovando de raíz el Título IV constitucional que actualmente habla de las responsabilidades de los funcionarios públicos”. Se cambia al de “responsabilidades de los servidores públicos”. Desde la

---

<sup>34</sup> Es pertinente tener presente que el régimen de responsabilidades de los servidores públicos lo encontramos en el Título Cuarto de nuestra Carta Magna, en el artículo 113 se establece que las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones; las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas. Dichas sanciones, además de las que señalen las leyes, consistirán en suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones, en este numeral se sustenta constitucionalmente la facultad de la autoridad administrativa para sancionar a los servidores públicos o a quien maneje o aplique recursos públicos federales de manera equivocada.

denominación hay que establecer la naturaleza del servicio de la sociedad que comparta su empleo, cargo o comisión.<sup>35</sup>

Pero, ¿qué es responsabilidad?, y ¿de qué tipo de responsabilidad se habla? La Real Academia Española<sup>36</sup> define responsabilidad como: “la obligación de reparar y satisfacer, por sí o por otro, a consecuencia de delito, culpa o de otra causa legal”. Jurídicamente se entiende como la obligación de reparar el daño causado a un tercero. Por daño moral se entiende la afectación de valores no apreciables en dinero. David Cienfuegos cita a Savatier, señalando como daño moral todo sufrimiento humano que no es causado por una pérdida pecuniaria (monetaria), pudiendo ser un sufrimiento físico, en cuyo caso la indemnización que lo compensa recibe el nombre de *pretium doloris*, o un sufrimiento moral de origen diverso, en el cual la víctima sufre principalmente en su reputación, en su autoridad legítima, en su pudor, en su seguridad, en su amor propio estético, en su integridad intelectual, afectaciones, etcétera.<sup>37</sup>

Esta forma de “responsabilidad” por daño moral ha sido básicamente orientada a que se obligue a la persona que dañó a reparar el mal ocasionado, la cuestión es ¿cómo reparar el daño moral si bien es cierto que este no tiene precio económico?

Ahora bien, el proyecto de “renovación moral” planteado por Miguel de la Madrid fue un gran impulso a la responsabilidad de los servidores públicos en donde el gobierno pudiera regular en materia de corrupción la ineficiencia de funcionarios y empleados a su cargo en esa administración. En general el "daño moral" tuvo consenso en señalar el carácter positivo del conjunto de reformas. Las medidas y leyes anunciadas señalaban claramente que el propósito fijo

---

<sup>35</sup> Gamboa Montejano, Claudia. “Responsabilidad de los servidores públicos. Estudio Teórico Doctrinal, Antecedentes, Derecho Comparado, e Iniciativas presentadas en el tema en la LX Legislatura”. Centro de Documentación, Información y Análisis. México. Noviembre 2009. <http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/spi/SPI-ISS-28-09.pdf>

<sup>36</sup> Diccionario de la *Real Academia Española*.

<sup>37</sup> Cienfuegos Salgado, David. “Responsabilidad civil por daño moral” <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/revdpriv/cont/27/dtr/dtr3.pdf>

gubernamental era iniciar un proceso de institucionalización de los mecanismos de prevención de la corrupción en la administración de ese entonces, lo decimos de esta forma porque no tenía miras a buscarlo en sexenios pasados.

A partir de este postulado “la renovación moral” trajo consigo la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación. Parte importante de esta, fue la de vigilar y reglamentar bajo una instancia federal, el cumplimiento de las responsabilidades de los funcionarios, entre las que se encuentran precisamente la transparencia y la rendición de cuentas.

### **2.1.1 La creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación**

Durante el sexenio (1982–1988) el presidente Miguel de la Madrid Hurtado anunció la creación de la Contraloría General de la Federación, con importancia de Secretaría de Estado, para estructurar, reglamentar y fortalecer las diversas facultades de fiscalización, control y evaluación de la administración pública<sup>38</sup>

La entonces SECOGEF formó parte de la estrategia de “renovación moral de la sociedad” del periodo sexenal de Miguel de la Madrid para responder a la crisis de confianza ciudadana originada por los muy publicitados casos de nepotismo y corrupción de gobiernos previos. La SECOGEF se planteó como una institución orientada a mejorar el control interno en la estructura administrativa del Poder Ejecutivo, para lo cual concentró en una misma línea de mando las diversas áreas de supervisión y evaluación (contralorías internas, comisarios) que ya existían en las dependencias y entidades federales.<sup>39</sup>

---

<sup>38</sup> Dentro de este trabajo no valoramos que haya funcionado o no la creación de la SECOGEF, señalamos únicamente la creación.

<sup>39</sup> Dussauge Laguna, Mauricio I. “Combate a la corrupción y Rendición de Cuentas: Avances, limitaciones, pendientes y retrocesos”. *Los grandes problemas de México XIII Políticas Públicas*. COLMEX. México. 2010.

Considerando que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, deben conducir sus actividades promoviendo un desarrollo eficaz, sostenido y eficiente en sus operaciones, a fin de que se garantice a la sociedad la continuidad en la prestación de los servicios públicos (...) para el logro de una administración ágil y oportuna, que cumpla con los postulados del Marco de la Renovación Moral de la Sociedad, se hace necesario que los titulares de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal así como los servidores públicos hasta el nivel de director general o su equivalente, rindan un informe de su gestión al separarse de sus empleos, cargos o comisiones, con el objeto de garantizar la preservación de los documentos, valores, programas, estudios y proyectos existentes, así como también comprobar el resultado de los objetivos trazados y el correcto destino de los medios y recursos bajo su administración, para que los servidores públicos que los sustituyan en sus obligaciones cuenten con los elementos necesarios que les permitan cumplir cabalmente con sus tareas y compromisos.<sup>40</sup>

Durante esta administración, con la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación se hizo hincapié en las nuevas responsabilidades de los servidores públicos federales para con la sociedad. Esta Secretaría de Estado integró el órgano central de control y estableció una dependencia integral que englobó una estructura al interior de la administración, alineándose siempre a orientar las actividades de forma eficaz y eficiente, dándole sobre todo responsabilidad a las manos en donde se realizaban las tareas administrativas del Estado.

La “renovación moral” trajo consigo la creación de esta Secretaría de Estado como compromiso hacia la sociedad que exigía que las funciones que realizaba el gobierno tuvieran ese control y evaluación, en este caso el Ejecutivo Federal sirvió para normar y vigilar el funcionamiento operacional de estas unidades dentro de la Administración Pública Federal. Cabe destacar que el contexto de uniformidad, incumplimiento y corrupción fueron las razones fuertes para recibir de forma positiva esta nueva pieza de la Administración.

---

<sup>40</sup> Secretaría de la Contraloría General de la Federación. 02-Septiembre-1988. Documento obtenido desde: <http://www.normateca.gob.mx/Archivos>

Pero, ¿cuáles fueron los alcances tanto de la SECOGEF como de la “renovación moral”?, ¿eran notables los cambios en esa administración de 1982-1988?

Miguel Carbonell señala en un artículo llamado “Un México carcomido por la corrupción” que este mal ha penetrado, hasta niveles inimaginables, las estructuras del Estado mexicano. Asegura, que lo mismo afecta a las instituciones de procuración y administración de justicia, que a los municipios y a los órganos electorales. Es tan corrupto el funcionario que otorga un contrato para adquisición de bienes a un amigo, como un gobernador que ordena que se deje trabajar sin trabas a un grupo del crimen organizado. Por eso es que la corrupción está en todos lados: porque tiene muchas formas de manifestarse y porque parece haber permeado a todos los niveles de gobierno. El reto no es menor: hay que pasar de las palabras a los hechos. El discurso político contra la corrupción está muy desgastado, pues viene desde la “renovación moral” de Miguel de la Madrid en 1982, sin que a la fecha –treinta años después- se aprecien grandes avances sino todo lo contrario.<sup>41</sup>

Por otro lado, Leonardo Curzio cita a Enrique Krauze en el texto *La seguridad nacional de México y la relación con Estados Unidos en “Las opciones de México al que llamó al sexenio de Miguel de la Madrid “el de las oportunidades perdidas”*. En efecto, De la Madrid tuvo la oportunidad de hacer coincidir la apertura económica con la democratización del país; sin embargo, de acuerdo con Curzio la inercia burocrática y la intensidad de la crisis llevaron al presidente a resistirse al cambio político y a recurrir a estructuras más tradicionales –como el corporativismo para firmar los pactos de estabilidad- y arbitrarias- como el fraude electoral “la caída del sistema”- para llevar adelante las reformas económicas y garantizar que Salinas de Gortari llegara a la presidencia en 1988.

El Plan Nacional de Desarrollo 1982-1988 partía de un supuesto de trabajo, cuyas consecuencias no hemos terminado de asumir a cabalidad. De la Madrid

---

<sup>41</sup>Carbonell, Miguel. “Un México carcomido por la corrupción”. *ADN político.com* México. 2012.

sabía que México no estaba en condiciones de definir su estrategia de desarrollo unilateralmente, que todas sus opciones estaban subordinadas a un contexto internacional en el que la interdependencia era creciente y determinante.

Abrir la economía del país a la competencia exterior y negar el escrutinio de la opinión pública mundial en temas como las elecciones fraudulentas o a la violación de derechos humanos era un disparate, afirma el mismo Curzio al que se aferró De la Madrid. Las críticas al autoritarismo y corrupción generadas en el exterior se sofocaban con un “patrioterismo” ramplón. Las críticas internas eran acalladas con los métodos de cooptación tradicional y la represión selectiva.<sup>42</sup>

Durante el periodo sexenal 1982-1988 aún con las intenciones de “renovar moralmente a la sociedad” queda únicamente en un discurso político para la captación de votos en ese momento, ejemplo de ello fue el fraude de 1988.

El 6 de julio de 1988, día en que se realizaron los comicios para elegir al presidente de México para el periodo 1988-1994, el país se descubrió en una inédita pluralidad y con un vuelco en las tendencias electorales cuya manifestación más significativa fue el deterioro de la hasta entonces incuestionable hegemonía priísta. Por vez primera en su historia el PRI enfrentó el riesgo de perder la presidencia de la República ante una coalición de partidos de izquierda encabezada por Cuauhtémoc Cárdenas. Esas elecciones y sus resultados quedaron marcadas por el estigma del fraude electoral, y aunque el candidato priísta, Carlos Salinas de Gortari, pudo finalmente asumir su cargo y desempeñarlo durante todo el periodo constitucionalmente establecido, a lo largo de seis años prevaleció en un segmento importante de la ciudadanía la seguridad de su legítimo origen.<sup>43</sup>

Este proceso estaba muy lejano de ser catalogado como transparente, de modo que ese periodo sexenal no estaba dispuesto a tener competencia electoral y mucho menos perder la presidencia.

El gobierno federal, que reivindicaba el lema de la “renovación moral del país, permitió el atropello y puso en entredicho su voluntad renovadora. El fraude

---

<sup>42</sup> Curzio, Leonardo. “La seguridad nacional de México y la relación con Estados Unidos”. *Las opciones de México*. UNAM. México. 2007

<sup>43</sup> Alcocer, Jorge. “La observación internacional de los procesos electorales. La experiencia mexicana en 1994”. México, UNAM.

redujo a cenizas la autoridad moral del régimen en esas circunstancias a las elecciones presidenciales de 1988.

Por su parte, la corriente encabezada por De la Madrid y Salinas de Gortari defendía como inexorables las reformas introducidas hasta ese momento y sostenía la necesidad de profundizarlas para evitar otro colapso económico. Los cardenistas pidieron la democratización del partido para determinar cuál de las dos alas tenía mayores apoyos. Para un autor como Curzio Miguel de la Madrid demostraría nuevamente, que no estaba dispuesto a democratizar la vida política ni del país ni de su partido, al imponer a su candidato a sucederlo: Carlos Salinas de Gortari.<sup>44</sup>

## **2.2 De la Secretaría de la Contraloría General de la Federación a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo**

Doctrinalmente es posible sostener que las actividades públicas deben estar orientadas a cubrir las demandas de la sociedad. Esta acción se cubre con los servicios gubernamentales en los que se debe destacar, en primera instancia, la transparencia en la toma de decisiones para las acciones que realiza el gobierno con el uso de los recursos públicos.

Durante el periodo sexenal de Ernesto Zedillo, la SECOGEF se transformó en la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM 1994). El cambio no sólo fue de nombre, sino que también implicó un aumento en las funciones y actividades institucionales, puesto que al control interno habrían de sumarse responsabilidades de modernización administrativa (diseño de indicadores de desempeño, simplificación de trámites y servicios, gestión de la calidad, entre otras)<sup>45</sup>

---

<sup>44</sup> *Ibídem*

<sup>45</sup> *Ibídem*

Durante esta administración, desde el ejecutivo se presenta el Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000 (PROMAP), el cual promovió en particular: 1) la participación y atención ciudadana; 2) la descentralización y desconcentración administrativa; 3) la profesionalización y promoción del comportamiento ético del servidor público; y 4) la medición y evaluación de la gestión pública. En el programa propuesto en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, se enfatizó la necesidad de transformar la Secretaría de la Contraloría General de la Federación para que efectivamente ejerciera su función de supervisión. Para fines prácticos se modificó el nombre y la entidad quedó como Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM).<sup>46</sup>

Dentro de la línea de participación y atención ciudadana se buscaba integrar a la sociedad para que se sintiera parte del Estado toda vez que la exigencia por recibir servicios de calidad por parte del Gobierno eran peticiones básicas. Dentro de esta línea uno de los propósitos era la de evitar la discrecionalidad en las actuaciones de los servidores públicos. Y esto sólo se cubriría si se transparentaba todo tipo de información a los ciudadanos ya que, dando a conocer información, sembrarían confianza al conjunto de acciones tomadas por parte de la administración.

Estudiar a fondo desde facultades, programas y recursos otorgados a los Estados y Municipios, no era tarea fácil en materia de descentralizar y desconcentrar, puesto que los servicios a la población deberían establecer con claridad lo que se necesita en cada uno de los niveles, ya que al ser estos los que están más allegados a la ciudadanía debía pensarse que se lograría una mejor calidad en términos de competencia y cubrimiento de necesidades al estar en el contexto inmediato.

Resulta inconcluso que no era suficiente sólo reformar, implementar o crear leyes sino, más bien el Gobierno debía poner al frente de cada actividad a gente

---

<sup>46</sup> *Ibidem*

profesional, toda vez que con la contribución de formación de cuadros profesionales se cubre, por una parte la responsabilidad de las funciones, y por otra, la funcionalidad del gasto de los recursos dentro de la entidad. Lo anterior sumado a la calidad del servidor público en materia de ética, de valores y de reconocimiento a su vocación, ya que en sus manos está el bien servir a la sociedad.

Finalmente, las actividades y la actividad ejecutiva de las dependencias de la Administración Pública Federal se medían y evaluaban con los resultados logrados y el presupuesto ejercido contra las metas y recursos autorizados.

Empero, la necesidad de contribuir a la mejora del quehacer gubernamental en términos de eficiencia y eficacia iban más allá. El objeto era fortalecer los principios de rendición de cuentas puntualmente y de transparentar, para así lograr calidad en los servicios. En el sexenio de Zedillo la propuesta de introducir criterios enérgicos para una evaluación exhaustiva y de mayor alcance en los indicadores de desempeño y la posibilidad de rendir cuentas, estuvo plagada de buenas intenciones pues fue dentro de esta administración en la que Arturo Salcido Beltrán expresidente del Colegio Nacional de Economistas señala que el Fondo bancario de Protección al Ahorro por sus siglas FOBAPROA<sup>47</sup> es el triunfo más grande de la corrupción oficial y privada en México, para este autor nunca, ningún gobierno, ningún acto representó mayor corrupción, ni causó daño tan grande a México y al pueblo de México.

---

<sup>47</sup> El Fondo Bancario de Protección al Ahorro (Fobaproa) fue un [fondo de contingencia](#) creado en [1990](#) por el gobierno [mexicano](#) en conjunto con la totalidad de los partidos políticos dominantes en aquel entonces, PRI, para enfrentar posibles problemas financieros extraordinarios. En diciembre de [1998](#) fue sustituido por el Instituto para la Protección al Ahorro Bancario (IPAB). Según edición anterior: ("Con el antecedente de sucesivas crisis económicas que, entre otros efectos, llevaba a la falta de liquidez del sistema bancario, en 1990 se crea el Fobaproa. Ante posibles crisis financieras que propiciarán la insolvencia de los [Bancos](#) por el incumplimiento de los deudores con la banca y el retiro masivo de depósitos, el Fobaproa serviría para asumir las carteras vencidas y capitalizar a las instituciones financieras. En los años siguientes el Fobaproa, su concepción, implementación y el quiénes fueron los principales beneficiarios del mismo se convirtieron en uno de los temas más polémicos de la política mexicana, debido al endeudamiento estatal a largo plazo que conlleva"). Sin embargo supone pocas opciones. La culpa fue de los bancos al prestar demasiado dinero o cobrar demasiados impuestos. Fue controlado prestar dinero que no se puede pagar.

El FOBAPROA operaba de manera adecuada en la protección al ahorro bancario pero no estaba capacitado para afrontar un problema financiero sistémico. Por lo tanto, se vio rebasado por la magnitud de la crisis, la falta de supervisión y la débil regulación.<sup>48</sup>

Héctor E. Schamis expresa que en el texto “Evitando la colusión, previniendo la colisión: ¿Qué sabemos acerca de la economía política de la privatización?”, que el bajo nivel de regulación, la concentración y la integración de intereses financieros e industriales propiciaron la práctica de préstamos de alto riesgo. La combinación de la liberación de cuentas de capital, la desregulación de las finanzas nacionales, y la apreciación real de la tasa de cambio facilitaron una gran cantidad de préstamos en los mercados internacionales de capital. La economía prosperó en el corto plazo, pero los bancos estuvieron sobreexposados y los arreglos macroeconómicos sufrieron en el mediano plazo, al tiempo que la creciente deuda comenzó a afectar la sostenibilidad de la tasa de cambio.

Además del entorno macroeconómico, otros factores pronosticaban problemas del sector bancario en el mediano plazo. La asignación de créditos se extendió rápidamente, lo que implicaba mayores riesgos y afectaba la proporción entre activos y pasivos. Los bancos aprovecharon la debilidad del aparato regulador, que había sido diseñado para vigilar el proceso de privatización, pero no tenía suficiente información o recursos para supervisar la operación de la industria en su totalidad.

Al final de cuentas, estos problemas dependen del déficit original de regulación, o sea, la primera mejor práctica –una privatización eficaz y transparente de los bancos en manos del Estado. Como se mencionó anteriormente, el proceso en México de acuerdo con Schamis fue todo lo opuesto, estuvo plagado de opacidad, arbitrariedad y colusión entre el gobierno y los

---

<sup>48</sup> González Aréchiga, Bernardo. “Transparencia en el Rescate Bancario: ¿Problemas de Agencia, Corrupción, Imperfecciones de Mercado o Captura Regulatoria?, Transparencia y corrupción en privatizaciones y rescates” en el foro *Debatiendo las Fronteras entre Estado, Mercado y Sociedad. Conferencia sobre Corrupción y Transparencia*. Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM. Auditorio de la Coordinación de Humanidades. México, D.F. 23-25 de Marzo de 2006.

beneficiarios de la privatización, y también puso el escenario para la crisis de 1994-1995.

La sociedad mexicana continúa debatiendo la profundidad y la magnitud de la operación del FOBAPROA hasta hoy en día. A pesar de las discrepancias entre los expertos respecto a las pérdidas reales para los contribuyentes (de impuestos), no hay desacuerdo sobre el hecho de que un marco regulador efectivo hubiera disminuido esas pérdidas, hubiera impedido el colapso de algunos de los bancos y, lo más importante, hubiera generado un entorno institucional propicio a una mayor rendición de cuentas y confianza.<sup>49</sup>

Hemos señalado los avances y algunos casos que se ponen en duda los “avances” en materia de transparencia y rendición de cuentas de la administración del Partido Revolucionario Institucional, pero ¿qué pasa en el año 2000 cuando el Partido Acción Nacional llega a la silla presidencial?, ¿retoma algo de lo ya trabajado en esta materia? La respuesta definitivamente es sí, pues si bien Vicente Fox Quesada se presentaba en el papel de “identidad del cambio” en las estrategias de precampaña y campaña política en este tema no fue la excepción, ya que consideró un cambio radical dentro del entonces sistema político mexicano.

El 2 de julio del 2000 el priista Ernesto Zedillo reconoció públicamente que Vicente Fox Quesada ocuparía la Presidencia de México en diciembre de ese año, esté fue un hecho histórico para el Estado mexicano, puesto que con la alternancia de Partido Revolucionario Institucional a Partido Acción Nacional, se hace la coyuntura de 71 años ininterrumpidos del PRI en el poder ejecutivo, digo hecho histórico puesto que fue hasta este año en que otro partido (en este caso panista) ocuparía la Presidencia de la República.

---

<sup>49</sup> Schamis, Héctor E. “Corrupción y transparencia: debatiendo las fronteras entre estado, mercado y sociedad”. Instituto de Investigaciones Sociales. UNAM. Siglo XXI. México. 2009.

### **2.3 Alternancia del Partido Revolucionario Institucional al Partido Acción Nacional. Avances en materia de Transparencia y Rendición de Cuentas en el sexenio de Vicente Fox Quesada (2000 – 2006)**

Vicente Fox Quesada sabía que debía demostrar un cambio radical, notable, pronto, organizado y bien definido, con miras a cubrir necesidades de la población. La tarea de la Administración Pública es diversa y compleja. En realidad el Partido Acción Nacional debía demostrar prioridades definidas en materia de política pública, en donde se necesitaban identificar los males, pero sobre todo disminuirlos o, de ser posible, erradicarlos regulando las tareas del Estado y encaminándolos a su buen funcionamiento dentro de las entidades públicas. Si bien es cierto que administraciones pasadas habían trabajado en materia de transparencia y rendición de cuentas los problemas eran notables, el quehacer de la administración pública no tenía control, no estaba regulado. Lo que necesitaba la administración de Vicente Fox era una transformación de fondo, de raíz.

[...]las propuestas de modernización administrativa del gobierno de Vicente Fox, si bien tuvieron como componente característico la introducción de técnicas de gerencia privada, ofrecieron también propuestas más cercanas a la continuidad de lo que se venía haciendo particularmente respecto al anterior gobierno priista, de reformas de largo alcance, que hubieran podido acompañar el cambio social generado de la expectativa de alternancia y ofrecido tanto en la campaña electoral, como en las propuestas iniciales, bajo el membrete del gobierno del cambio.<sup>50</sup>

La nueva administración concluyó que la sobrecargada burocracia era un mal dañino en la Administración Pública y que se debía trabajar en su desahogo. Por esta razón en la administración federal 2000-2006 se implementó un modelo gerencial que en resumidas cuentas consistió, en gran parte, en reducir costos, disminuir el gran aparato burocrático, incentivar calidad en la gestión y vigilar a los prestadores de los servicios públicos. Este sexenio buscaba que el gobierno gastara menos, que se mejorara la calidad de los servicios para la ciudadanía y

---

<sup>50</sup> *Ibíd*

por último que se profesionalizara a los funcionarios públicos, esto, con la finalidad de contar con los mejores elementos. En esta administración la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo pasa a ser la Secretaría de la Función Pública, acrecentando una serie de atribuciones en el área administrativa para prevenir y combatir la corrupción, además del fortalecimiento en la rendición de cuentas a nivel federal.

Sin embargo la decisión más fuerte para contrarrestar la corrupción prevaleciente y la falta notoria de confianza de la ciudadanía para con el gobierno se contrarrestó con la importante creación (en ese entonces) del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, (IFAI) y con ello la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública ya que la promoción en general de una mayor transparencia del quehacer administrativo fue positiva en el gobierno del presidente Vicente Fox Quesada. El Congreso aprobó, en julio de 2002, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información. La finalidad de esta ley era acotar los malos manejos en la administración pública, dándoles a los ciudadanos el derecho de obtener información relacionada con casi cualquier actividad gubernamental. Esta iniciativa claramente estaba encaminada a recobrar la confianza de los mexicanos y establecer un contrapeso a los posibles abusos por parte de ciertos funcionarios o instituciones en cuanto al manejo de los recursos de la Nación.

### 2.3.1 El Derecho a la Información como Derecho Humano

El avance fue considerable en 2002 en materia de transparencia y acceso a la información con la creación de una Ley y de un Instituto, toda vez que pareciera que este derecho estaba muy inactivo para la sociedad mexicana. Sin embargo, el derecho a la información en México no es un suceso novedoso, en realidad son ya más de tres décadas en la que se agrega al artículo 6to constitucional la frase: “el derecho a la información será garantizado por el Estado”. ¿Qué entendemos por derecho?, y ¿cómo se define el derecho a la información?

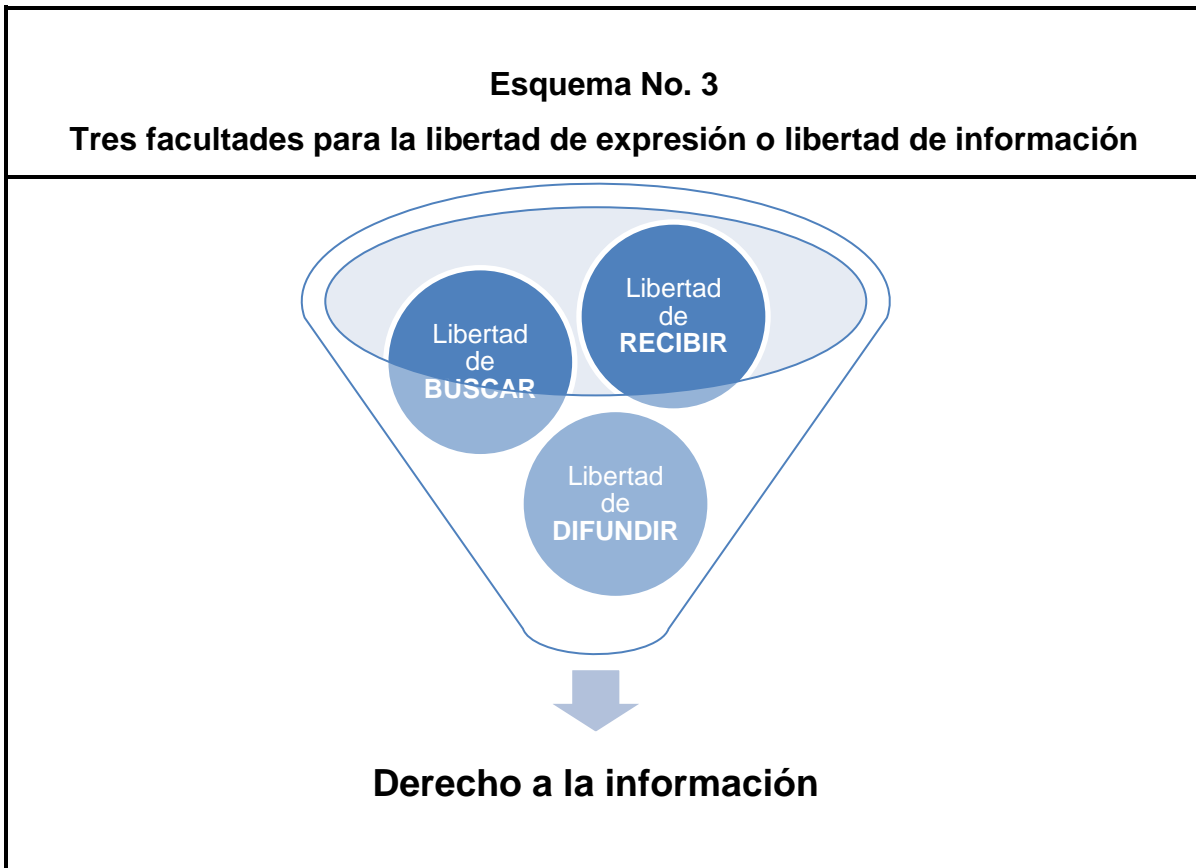
Los derechos son el conjunto de leyes que imponen deberes y normas que confieren facultades, que establecen las bases de convivencia social y cuyo fin es dotar a todos los miembros de la sociedad de los mínimos de seguridad, certeza, igualdad, libertad y justicia<sup>51</sup>

Para el caso del derecho a la información recurrimos al artículo 6to constitucional, que expresa el derecho a la información como al conjunto de ordenamientos que obliga al Estado hacia el ciudadano, y que es además de rango obligatorio. Entre sus principales características destaca la seguridad y la garantía que tendrá el individuo de acceder a la información. Este derecho a la información es igual para todos.

Para exigir un derecho, en este caso el derecho a la información que establece el artículo 6to de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos hay que conocerlo, ¿por qué es un derecho fundamental?, y ¿qué implicaciones existen?

---

<sup>51</sup> Pérez Nieto y Castro Leonel, Ledesma Mondragón Abel, *Introducción al estudio de Derecho*. segunda edición, editorial Harla.



Elaboración propia

El derecho a la información, o como lo señala la propia Constitución, la “libertad de expresión o libertad de información” concentra tres facultades fundamentales que no se pueden delimitar y que son: la libertad de buscar, la de recibir, y la de difundir tal información a consideración propia, esta puede ser escrita, impresa, sonora, visual, electrónica, informática u holográfico.<sup>52</sup>

Señalar que el derecho de acceso a la información en manos de las entidades públicas es una de las razones fundamentales para crear leyes sobre el tema tanto en México como en algunos países de Latinoamérica.

<sup>52</sup> Esta conclusión se obtiene del Título Primero. Capítulo I. “Disposiciones Generales” de la *Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*.

Toby Mendel<sup>53</sup> indica que países de América Latina han reconocido que los individuos tienen el derecho de acceder a la información en poder de las entidades públicas, y que se requiere legislación para que este derecho tenga efecto en la práctica, Miguel Carbonell fortalece esta premisa señalando que la legislación en materia de acceso a la información fortalece y enriquece a la democracia debido a que la sociedad tiene el derecho a conocer y debatir plena y abiertamente todas las acciones que lleven a cabo las autoridades. El derecho a la información también es una herramienta clave para combatir la corrupción y los actos indebidos del gobierno. Indica que durante los últimos 10 años, el derecho a la información ha sido reconocido y garantizado por un número muy alto de países en todo el mundo. En el año de 1990, tan sólo 13 países habían adoptado leyes nacionales sobre acceso a la información, mientras que en la actualidad, más de 80 leyes han sido aprobadas y hay en promedio otras 30 que se están estudiando y debatiendo en todo el mundo. En 1990, el derecho a la información se veía principalmente como un asunto de reforma de la administración estatal, pero hoy en día se ve cada vez más como un derecho humano fundamental.<sup>54</sup>

Actualmente existe una tendencia progresiva para garantizar el pleno acceso a la información en los países latinoamericanos. Según el informe de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) titulado "El Derecho a la Información en América Latina: comparación jurídica", publicado en el año 2009, señala que en Latinoamérica y El Caribe existen 15 países que tienen leyes nacionales de libertad de información y otros que tienen proyectos de ley sobre esta materia. Dentro de este informe la UNESCO afirma que sin la existencia de mecanismos adecuados que permitan el pleno acceso a la información, la promoción de un cambio cultural hacia la transparencia entre los funcionarios públicos y el fomento de la demanda pública de información, estas leyes no serán realmente eficaces.

---

<sup>53</sup> Doctor en Derecho por la Universidad de Cambridge, en el Reino Unido. Las áreas de especialización que posee son: Derecho Internacional Público, específicamente en materia de Refugiados, Derechos Humanos, Uso de la Fuerza y Responsabilidad del Estado.

<sup>54</sup> Carbonell, Miguel. "El derecho a la información en América Latina" Documento obtenido desde: [http://www.miguelcarbonell.com/docencia/El\\_derecho\\_de\\_informaci\\_n\\_en\\_Am\\_rica\\_Latina\\_y\\_El\\_Caribe.shtml](http://www.miguelcarbonell.com/docencia/El_derecho_de_informaci_n_en_Am_rica_Latina_y_El_Caribe.shtml)

En muchos países, las leyes establecen sus propósitos o funciones y/o establecen los principios que regulan el acceso. Una de las clasificaciones se refiere precisamente a los beneficios externos que el derecho a la información ayudará a proporcionar, que pueden ser útiles para aclarar los fundamentos de la ley y como una herramienta interpretativa, ya que ayudan a aclarar ambigüedades o conflictos que pueden surgir entre la apertura y otros intereses públicos. Los principios pertenecientes a esta categoría que se pueden encontrar en distintas leyes incluyen promover el gobierno transparente, responsable y efectivo, controlar la corrupción, impulsar la participación ciudadana, mejorar la habilidad del público para supervisar el ejercicio del poder público, promover una cultura de democracia, derechos humanos y legalidad, mejorar la administración de los registros públicos, y construir la comprensión del público y una ciudadanía informada. La ley hondureña por ejemplo contiene, tal vez, la lista más completa de 'propósitos' en América Latina. La ley mexicana hace referencia a muchos de estos objetivos, y también requiere que se interprete de acuerdo con estándares internacionales y constitucionales, y de la manera que mejor repercuta en el derecho a la información.<sup>55</sup>

Para el caso mexicano en comparación general con América Latina es importante para observar qué tanto está avanzando México en esta materia, si bien es cierto la existencia de un entramado jurídico - normativo e institucional se debe describir a detalle y rigor cómo debe lograrse para así sentenciar a los que no rindan cuentas, a los que no transparenten información y a los que realicen malos manejos con recursos de la Nación.

---

<sup>55</sup> Mendel, Toby. *El derecho a la información en América Latina. Comparación Jurídica*. UNESCO. Ecuador. 2009.

## **2.4 La creación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental**

La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental se desprende del Artículo 6to constitucional en materia de acceso a la información y transparencia, este artículo señala que: “el derecho a la información será garantizado por el Estado”. Recordemos que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es la norma suprema, es el marco político y legal que organiza al Estado Mexicano. El artículo sexto constitucional hasta 1977 en su origen señalaba a la letra lo siguiente:

La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley <sup>56</sup>

La identificación y protección de ese derecho público, en el marco fundamental normativo, no sufrió modificación alguna, hasta la “reforma política” del entonces presidente José López Portillo en 1977, la cual fue ofrecida en su discurso de toma de posesión.

El cambio de administración había mostrado firmeza en esta materia, ya que en abril de 1977 se iniciaron consultas públicas para empezar a discutir la posible reforma a desarrollarse, a fin de cumplir con los propósitos planteados.

La reforma exacta al Artículo 6º Constitucional estableció, en su parte final, una obligación del Estado para con la sociedad quedando de la siguiente manera:

La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho de réplica será ejercido en los términos

---

<sup>56</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación. “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que reforma la de 5 de febrero de 1857”. Documento obtenido desde: [http://www2.scjn.gob.mx/red/cpeum/PDF\\_articulos/CPEUM-006.pdf](http://www2.scjn.gob.mx/red/cpeum/PDF_articulos/CPEUM-006.pdf)

dispuestos por la ley. **[El derecho a la información será garantizado por el Estado.]**<sup>57</sup>

El énfasis es mío

La intención de la reforma de 1977 al artículo 6º fue evidentemente importante para ese entonces, toda vez que da por hecho que el Estado debe ser quien entregue la información que solicita la sociedad. Esto, sin duda, fortalece los derechos a la información, de que por una parte el mismo Estado informe, y la sociedad conciba el derecho de estar informada.

El artículo 6to de nuestra Carta Magna ratifica claramente que el derecho a la información será garantizado por el Estado, en donde todos los sectores (público-privado-social) tendrán derecho a la libre búsqueda de información, a recibirla, y a difundirla por los medios que se deseen. En nuestro país el derecho a la información está considerado como una garantía individual.<sup>58</sup> Con esto observamos que el derecho a la información no es algo nuevo, ya que la reforma de 1977 estableció la obligación del Estado a informar.

Para el caso mexicano cabe mencionar que el artículo 6to constitucional no tuvo únicamente esa reforma, pues el 20 de julio de 2007 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el “Decreto por el que se añade un segundo párrafo con siete fracciones al Artículo 6to de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos” que señala:

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

I. Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por

---

<sup>57</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Última reforma publicada DOF 10-02-2014. Obtenido desde: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm>

<sup>58</sup> Entendamos a las garantías individuales como aquellos derechos que cada persona adquiere al nacer, no los solicita el individuo, son natos y buscan establecer el orden dentro de la sociedad a través del bienestar y la justicia. Las garantías individuales se establecen en los primeros 28 artículos constitucionales son irrenunciables y no pueden suspenderse (salvo en el caso de que el Art. 29 Constitucional lo requiera).

razones de interés público en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad. II. La información que se refiere a la vida privada y los datos personales será protegida en los términos y con las excepciones que fijen las leyes. III. Toda persona, sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales o a la rectificación de éstos. IV. Se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos. Estos procedimientos se sustanciarán ante órganos u organismos especializados e imparciales, y con autonomía operativa, de gestión y de decisión. V. Los sujetos obligados deberán preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados y publicarán a través de los medios electrónicos disponibles, la información completa y actualizada sobre sus indicadores de gestión y el ejercicio de los recursos públicos. VI. Las leyes determinarán la manera en que los sujetos obligados deberán hacer pública la información relativa a los recursos públicos que entreguen a personas físicas o morales. VII. La inobservancia a las disposiciones en materia de acceso a la información pública será sancionada en los términos que dispongan las leyes.<sup>59</sup>

Lo anterior se agrega con la finalidad de sistematizar los principios y bases constitucionales, el alcance e impacto de esta gran reforma de 2007 arroja los siguientes puntos:

- \* El reconocimiento al principio de máxima publicidad, en donde toda la información en posesión de los sujetos obligados es pública (nada oculto, nada secreto).
- \* Se podrá clasificar con el carácter de reservada, aquella información pública que señalen las leyes respectivas, en atención al interés público y por un tiempo determinado, esto por motivos de seguridad.
- \* Reconocimiento al derecho de protección a los datos personales.
- \* Reconocimiento al principio de acceso universal es decir acceso a la información sin acreditación de interés alguno.
- \* Reconocimiento a los principios de rapidez y accesibilidad: mecanismos de acceso y revisión expeditos.
- \* La creación de órganos garantes, especializados, autónomos e imparciales.
- \* Preservación y cuidado de archivos públicos.

---

<sup>59</sup> Secretaría de Gobernación. “Reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 2013” Obtenido desde: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/reformas.php>

- \* Publicación de información en medios electrónicos disponibles, los que fueren, sin ningún tipo de restricción.
- \* Publicidad del ejercicio de recursos públicos y
- \* Sanciones al incumplimiento.

De la reforma de 2007 a 2013 se incorporan ciertas modificaciones que se publican el 11 de junio de 2013 en el que se adiciona:

Artículo 6o. La manifestación [...]

Toda persona tiene derecho al libre acceso a información plural y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión.

El Estado garantizará el derecho de acceso a las tecnologías de la información y comunicación, así como a los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, incluido el de banda ancha e internet. Para tales efectos, el Estado establecerá condiciones de competencia efectiva en la prestación de dichos servicios.

Para efectos de lo dispuesto en el presente artículo se observará lo siguiente:

A. Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación, los Estados y el Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, se registrarán por los siguientes principios y bases: ...

A esto sumamos la última reforma a este artículo que se publicó el 7 de febrero de 2014. Por su importancia y trascendencia, ésta última se analizará en el próximo capítulo, debido a las últimas reformas en materia de transparencia y acceso a la información a partir del documento del Pacto por México.

A través de estas observaciones nos queda claro que el derecho a la información no es tan reciente como pudiéramos pensar, puesto que son más de 35 años en los que se establece el derecho a la información adjunto a la libertad de expresión. Cuando hablamos del derecho a la información es válido también hacer mención del Artículo 8° Constitucional (Derecho de Petición).

Artículo 8°. 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.<sup>60</sup>

Este artículo constitucional señala que el derecho a petición es aplicable únicamente a los ciudadanos de la República y que será resuelto tanto positiva o negativamente siempre y cuando el escrito sea breve y se solicite de manera pacífica y respetuosa. El artículo 8vo de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no ha sufrido transformación al paso del tiempo.

Retomando la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental nos resulta interesante las siguientes cuestiones: ¿en qué contexto se crea esta ley?, ¿cuáles fueron las bases?, ¿cuáles los motivos?, ¿cuáles las metas y alcances?

Si bien es cierto que desde la “renovación moral”, en el sexenio de Miguel de la Madrid, existía una necesidad de transparentar las actividades turbias de sexenios pasados, en el periodo administrativo de Vicente Fox Quesada no sería la excepción, tan es así que se retoma la idea de transparentar y rendir cuentas, acierto para un nuevo partido en la silla presidencial. La alternancia del PRI al PAN logró en 2002 la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información y con ella la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

Como ya lo mencionamos, del artículo 6to constitucional se desprende la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, esta ley tiene como propósito proveer lo indispensable para asegurar el acceso de todas las personas a la información que está en manos de los Poderes de la Unión (Ejecutivo-Legislativo-Judicial), de los Órganos Constitucionales Autónomos o con Autonomía Legal y cualquier otra entidad federal. Uno de los objetivos primordiales de esta ley es la del fomento a la transparencia de la gestión pública

---

<sup>60</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Última reforma publicada DOF 10-02-2014. Obtenido desde: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm>

a través de la divulgación de información que generan los sujetos obligados. Vale la pena, sobre esto en particular, anotar el interesante comentario de Eduardo Guerrero:

La aprobación en 2002 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG) constituye uno de los avances más significativos, en términos de desarrollo político, que se hayan registrado en México después del año 2000 — año en el que por primera vez en la historia contemporánea del país hubo alternancia partidista en el Ejecutivo Federal. La LFTAIPG establece el derecho de acceso a la información de los ciudadanos para solicitar cualquier documento en poder de los “sujetos obligados”, es decir, las dependencias y entidades que integran la Administración Pública Federal (APF). Este derecho solo tiene como límite las salvaguardas de reserva y confidencialidad que en el ámbito internacional son la norma para este tipo de ordenamientos (por ejemplo, la información cuya publicación comprometa la seguridad nacional o la estabilidad financiera, que ponga en riesgo la vida de personas, y los datos personales de particulares).

Asimismo, la LFTAIPG estableció las denominadas “obligaciones de transparencia”, rubros de información mínima (presupuesto, estructura orgánica, remuneración de funcionarios, etcétera) que los sujetos obligados deben difundir y actualizar por medio de portales de obligaciones de transparencia (POT) en sus páginas de internet.<sup>61</sup>

Esta Ley fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio de 2002,<sup>62</sup> y al mismo tiempo también se creó, como ya mencionamos, el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, como un órgano de la Administración Pública Federal, con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión Su objeto ha sido promover y difundir el ejercicio del derecho de acceso a la información; resolver la negativa a las solicitudes de acceso a la información, y proteger los datos personales en posesión de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.<sup>63</sup>

---

<sup>61</sup> Guerrero Gutiérrez, Eduardo. “La Transparencia focalizada: avances y resistencias. El caso de México”. *La Promesa del Gobierno Abierto*. ITAIP.

<sup>62</sup> Diario Oficial de la Federación. Dato obtenido desde: <http://www.dof.gob.mx/index.php?year=2002&month=06&day=11> el día 27 de enero de 2014.

<sup>63</sup> S/A. México. Documento en PDF obtenido desde: [http://www.oas.org/juridico/spanish/mec\\_avance\\_mexIII.pdf](http://www.oas.org/juridico/spanish/mec_avance_mexIII.pdf) el día 27 de enero de 2014.

La estructura general de la Ley está conformada por 64 artículos, enmarcados en Cuatro Títulos y Once Capítulos, así como once artículos transitorios. En general el reglamento de la LFTAIPG detalla la aplicación de los principios fundamentales de la norma sustancial entre los que destacan:

- \* Carácter público de toda la información gubernamental
- \* Clasificación temporal sólo por excepción
- \* No hay necesidad de demostrar interés jurídico para acceder a la información en posesión de sujetos obligados
- \* Protección de datos personales
- \* Se precisa, para la Administración Pública Federal, la forma en que se cumplirán las obligaciones de transparencia y la publicación de información gubernamental en Internet.
- \* Se regula en detalle los procedimientos de acceso a la información gubernamental, a los datos personales y su corrección, así como lo relativo al recurso de revisión ante el IFAI, abriéndose la posibilidad de hacerlo en medios electrónicos.
- \* Se introducen capítulos específicos sobre clasificación y archivos.
- \* Se promueve el acceso a través de versiones públicas de documentos y expedientes que contiene información reservada o confidencial.
- \* Se establecen parámetros para efectos de determinar plazos de reserva en el caso de información clasificada.
- \* La creación de un sistema basado en Internet (Sistema de Solicitudes de Información: SISl, actualmente INFOMEX<sup>64</sup>) que facilita realizar solicitudes, interponer recursos, recibir información y ser notificados por medios electrónicos.
- \*

Un paso muy importante sin duda alguna fue la creación del POT (Portal de Obligaciones de Transparencia). Este portal es el medio para la publicación de información, que establece el artículo 7mo de la Ley, por su parte las dependencias y entidades deberán establecer en su página de Internet vínculos (*link's*) a la aplicación del Portal de Obligaciones de Transparencia, para que de esta forma se haga cumplir con la obligación que el marco legal les impone de publicar lo referente al artículo 7 de la Ley en sus sitios electrónicos que son:

---

<sup>64</sup> Es una herramienta que ha permitido la expansión y consolidación del derecho de acceso a la información y la transparencia en México.

<b>Tabla 2</b> El Portal de Obligaciones de Transparencia		
I Estructura Orgánica	II Facultades	III Directorio
IV Remuneración Mensual	V Unidad de Enlace	VI Metas y Objetivos
VII Servicios	VIII Trámites, requisitos y formatos	IX Presupuesto. Asignado y Ejercido
X Auditorias	XI Programas de Subsidios	XII Concesiones, Permisos y Autorizaciones
XIII Contrataciones	XIV Marco Normativo	XV Informes
XVI Participación Ciudadana	XVII Información Relevante	

Elaboración propia con base en el Portal de Obligaciones de Transparencia del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos Organismo Autónomo. Obtenido desde: <http://portaltransparencia.gob.mx/>

Dentro de este Portal de Obligaciones de Transparencia es importante detallar cada una de los apartados con los que cuenta el Portal de Obligaciones de Transparencia que se resume a:

- I. La estructura orgánica. Este apartado presenta la estructura orgánica, básica, no básica y homólogos de las dependencias y entidades.
- II. Las facultades. Esta sección señala las facultades y atribuciones de las unidades administrativas de las dependencias y entidades.
- III. El directorio. Esta parte presenta el directorio de los servidores públicos. Puede ser consultado por orden alfabético, por áreas y por una búsqueda avanzada.

- IV. La remuneración mensual. En esta sección se presenta la remuneración mensual y el sistema de compensación aplicable a los servidores públicos y el personal contratado por honorarios, así como las plazas vacantes de las dependencias y entidades.
- V. La unidad de enlace. Dentro de este apartado se presentan los datos para contactar a la Unidad de Enlace (la cual recibe las solicitudes de información), el responsable del sitio, los integrantes del comité de información y los servidores públicos habilitados de las distintas dependencias y entidades.
- VI. Las metas y objetivos detallan la finalidad de cada unidad administrativa, así como los avances físico-financieros del presupuesto asignado a las dependencias y entidades.
- VII. Los servicios. Esta sección indica los servicios que prestan las dependencias y entidades, clasificados de acuerdo a la población objetivo.
- VIII. Los trámites, requisitos y formatos. En esta sección se presentan los distintos trámites que se realizan ante las dependencias y entidades con los requisitos y formatos disponibles.
- IX. El presupuesto (asignado y ejercido). Dentro de este apartado se presenta el presupuesto anual asignado a cada dependencia y entidad, así como los informes periódicos de su ejecución.
- X. Las auditorias presentan los resultados de las evaluaciones realizadas a las dependencias y entidades.
- XI. Los programas de subsidios. Dentro de esta sección se presentan los programas de estímulos, apoyo o subsidio que otorgan las dependencias y entidades.
- XII. Las concesiones, permisos y autorizaciones. En esta sección se presenta la información relativa a las concesiones, permisos y autorizaciones otorgadas por las dependencias y entidades.
- XIII. Las contrataciones. Dentro de este apartado encontramos la serie de contrataciones celebradas por las dependencias y entidades para la

adquisición y arrendamiento de bienes y servicios, así como de obra pública.

- XIV. El marco normativo. Aquí se presentan las leyes, reglamentos y demás disposiciones legales que rigen la actuación de las dependencias y entidades.
- XV. Los informes. Dentro de esta parte se presentan los informes que por ley están obligadas a generar las dependencias y entidades.
- XVI. La participación ciudadana. En esta sección se presentan los mecanismos de participación ciudadana que ofrecen las dependencias y entidades.
- XVII. La información relevante. Dentro de este apartado se presenta información adicional en materia de organización de archivos, fideicomisos, convenios con organizaciones de la sociedad civil y otra información relevante de las dependencias y entidades

Como ya mencionaba Eduardo Guerrero en *la Transparencia focalizada: avances y resistencias* la LFTAIPG estableció las denominadas “obligaciones de transparencia”, rubros de información mínima (presupuesto, estructura orgánica, remuneración de funcionarios, etcétera) que los sujetos obligados deben difundir y actualizar por medio de portales de obligaciones de transparencia (POT) en sus páginas de internet.

Así pues, en el periodo sexenal de Vicente Fox Quesada se incrementan pasos para transparentar y rendir cuentas a los ciudadanos intentando con ello generar mayor confiabilidad en las acciones que se realiza en la administración pública, ejemplo de ella es la creación del Portal de Obligaciones de Transparencia ya señalado.

## **2.5 El Plan Nacional de Desarrollo en materia de Transparencia y Rendición de Cuentas (2007-2012)**

La creación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, dentro del sexenio (2000-2006) fue un suceso importante en materia de transparencia y rendición de cuentas con aportaciones de cada legislación. El siguiente periodo sexenal (2006-2012) tenía como reto seguir esta línea, pero ¿cómo se lograría si las elecciones federales de 2006 fueron muy cuestionadas y competidas? Felipe Calderón Hinojosa compite por la presidencia de la República para ocupar el cargo de 2006 a 2012.

Después de las cuestionadas elecciones de año 2006 para la elección de Presidente de la República, los académicos de distintas casas de estudio se dieron a la tarea de explicar diversos fenómenos que se presentaron antes, durante y después de la elección. A primera vista, el cambio en las preferencias electorales durante la campaña se presentó de manera inusual generando desconfianza e incertidumbre.

En enero de 2006 todo parecía apuntar a que Andrés Manuel López Obrador sería el próximo Presidente de la República. Con una marcada ventaja de 10 puntos porcentuales por arriba de Felipe Calderón, su más cercano competidor, nadie imaginaba que 0.56% lo separaría de la silla presidencial.<sup>65</sup>

A pesar de tan reñida y cerrada diferencia, de los cuestionamientos expresados antes, durante y después de los comicios el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TRIFE) decide legitimar las elecciones de ese año. Bajo dudas y cuestionamientos inicia su administración Felipe Calderón Hinojosa, presentando el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012.

La necesidad de diseñar un Plan Nacional de Desarrollo surge a partir de la crisis económica de 1982. (...) Por medio de la Ley de planeación se convocó a los grupos representativos de la sociedad mexicana y a los integrantes del poder legislativo por medio

---

<sup>65</sup> Rivero Casas, Jesús. "El cambio racional de preferencias en el proceso electoral de 2006 en México". *Una aproximación a las teorías de la Elección Racional en la Ciencia Política*. Publicación Digital, México, 2012.

de Foros de consulta popular para la planeación democrática, con la participación de los estados y municipios.<sup>66</sup>

En materia de Gobernanza, nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala en sus artículos 25 y 26, (entre otros), que el Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, a la vez que organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía. Este proyecto se realiza a través del Plan Nacional de Desarrollo, (PND) al que están sujetos obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal. Al respecto la Ley Suprema ordena:

Artículo 25. Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático (...) El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará al cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución.

Al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la Nación (...)<sup>67</sup>

Así, el Plan Nacional de Desarrollo se presenta en cumplimiento a los artículos 25 y 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y se elabora de acuerdo con lo establecido en la Ley de Planeación. Este tiene como finalidad establecer los objetivos nacionales, las estrategias y las prioridades que durante la Administración deberán regir la acción del gobierno, de tal forma que ésta tenga un rumbo y una dirección clara y precisa. Representa el compromiso que el Gobierno Federal establece con los ciudadanos y que permitirá, por lo tanto, la rendición de cuentas, que es condición indispensable para un buen gobierno. El Plan establece los objetivos y estrategias nacionales que serán la

---

<sup>66</sup> Lomelí G, Paulina. "Plan Nacional de Desarrollo". Documento obtenido desde: <http://www.fundacionpreciado.org.mx/biencomun/bc150/115plan%20nacional.pdf>.

<sup>67</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Última reforma publicada DOF 10-02-2014. Obtenido desde: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm>

base para los programas sectoriales, especiales, institucionales y regionales que emanan de éste.<sup>68</sup>

En resumidas cuentas los artículos 25 y 26 constitucionales establecen que el Estado será responsable de crear un ambiente propicio para el desarrollo integral de los tres sectores; público, privado y social. Pero, ¿cuál fue el diseño que el entonces Presidente de la República Felipe Calderón retomó para el tema de transparencia, y rendición de cuentas?

Para dar un poco de legitimidad a las cuestionadas elecciones de 2006 se presenta el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012<sup>69</sup> dividido en cinco apartados, integrados de la siguiente manera:

- I. Estado de Derecho y Seguridad
- II. Economía Competitiva y Generadora de Empleos
- III. Igualdad de Oportunidades
- IV. Sustentabilidad Ambiental
- V. Democracia Efectiva y Política Exterior Responsable.

Para los fines de este trabajo, analizaremos el último apartado Democracia Efectiva y Política Exterior Responsable, pues de este capítulo se desprende el eje: “Transparencia y Rendición de Cuentas”. Es importante señalar de antemano un claro ejemplo de rendición de cuentas: el estado que guardaba en ese entonces nuestro país con base en los informes presidenciales emitidos por el presidente de la República Felipe Calderón Hinojosa, puesto que la Constitución Mexicana señala que el Jefe del Ejecutivo debe presentar un balance administrativo ante las cámaras de Diputados y de Senadores reunidas en el Congreso para la apertura de sus sesiones ordinarias. Cabe mencionar que la duda de las polémicas elecciones de 2006 reflejó el disgusto el 1 de septiembre de

---

<sup>68</sup> Secretaría de Finanzas. “Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de México”. Obtenido desde: [http://portal2.edomex.gob.mx/copladem/planes\\_desarrollo/plan\\_nacional/index.htm](http://portal2.edomex.gob.mx/copladem/planes_desarrollo/plan_nacional/index.htm)

<sup>69</sup> Presidencia de la República. Plan Nacional de Desarrollo. “Estructura del Plan 2007”. Obtenido desde: <http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/index.php?page=documentos-pdf>.

2007, pues el panista Felipe Calderón no pudo presentar al Congreso su primer informe de gobierno<sup>70</sup> Felipe Calderón Hinojosa manifestó:

"En cumplimiento de lo dispuesto por el Artículo 69 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cumplo con mi deber de asistir a la apertura de las Sesiones Ordinarias del Primer Periodo del Congreso y presento un informe por escrito en donde manifiesto el estado general que guarda la Administración Pública del país". ("El Presidente en la Entrega del Primer Informe de Gobierno" - 2007)<sup>71</sup>

En cumplimiento con lo dispuesto por los artículos 69 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 6o. de la Ley de Planeación se presenta al Congreso de la Unión el Primer Informe de Gobierno. En este documento se da cuenta del estado general que guarda la administración pública del país y se informa sobre las decisiones y acciones tomadas entre el 1º de diciembre de 2006 y el 31 de agosto de 2007.<sup>72</sup>

La rendición de cuentas y la transparencia son dos componentes esenciales en los que se fundamenta un gobierno democrático. Por medio de la rendición de cuentas, el gobierno explica a la sociedad sus acciones y acepta consecuentemente la responsabilidad de las mismas. La transparencia abre la información al escrutinio público para que aquellos

---

<sup>70</sup> Debido a que prevalecía el descontento en la izquierda por los resultados de los comicios, los principales partidos negociaron y acordaron que el mandatario llegara al recinto para entregar el documento, [sin que pudiera emitir un mensaje como era habitual](#).

Calderón estuvo en San Lázaro alrededor de cinco minutos, la última vez que un presidente ha acudido al Congreso para presentar su informe de labores. Desde 2008, luego de una reforma al formato de la ceremonia, los mandatarios sólo están obligados al enviar el documento, no a asistir en persona. Con este cambio, además, los titulares del Ejecutivo optaron por dar sus mensajes en otras sedes e incluso en días diferentes al de la entrega.

<sup>71</sup> Centro de Documentación Información y Análisis. Artículo 69, "Marco Jurídico de los Informes Presidenciales", pp. 6.

En la apertura de Sesiones Ordinarias del Primer Periodo de cada año de ejercicio del Congreso, el Presidente de la República presentará un informe por escrito, en el que manifieste el estado general que guarda la administración pública del país. En la apertura de las sesiones extraordinarias del Congreso de la Unión, o de una sola de sus cámaras, el Presidente de la Comisión Permanente informará acerca de los motivos o razones que originaron la convocatoria. Cada una de las Cámaras realizará el análisis del informe y podrá solicitar al Presidente de la República ampliar la información mediante pregunta por escrito y citar a los Secretarios de Estado, al Procurador General de la República y a los directores de las entidades paraestatales, quienes comparecerán y rendirán informes bajo protesta de decir verdad. La Ley del Congreso y sus reglamentos regularán el ejercicio de esta facultad.

<sup>72</sup> Sistema Internet de la Presidencia, 2007. "Presentación – Primer Informe de Gobierno" <http://primer.informe.gob.mx/contenido/?contenido=310>

interesados puedan revisarla, analizarla y, en su caso, utilizarla como mecanismo para sancionar. El gobierno democrático debe rendir cuentas para reportar o explicar sus acciones y debe transparentarse para mostrar su funcionamiento y someterse a la evaluación de los ciudadanos.

En esta perspectiva, el acceso a la información contribuye a reforzar los mecanismos de rendición de cuentas e incide directamente en una mayor calidad de la democracia. La obligación de transparentar y otorgar acceso público a la información abre canales de comunicación entre las instituciones del Estado y la sociedad, al permitir a la ciudadanía participar en los asuntos públicos y realizar una revisión del ejercicio gubernamental<sup>73</sup>

Desde este punto de vista, el juego de herramientas “Accediendo a la Información <<Pública>>” intenta convencer de que no se oculta nada, y con ello se podría pensar que se están haciendo bien las cosas, dando cuenta de que dar información “transparente” consiste en que esos instrumentos puedan ser usados para obtener y usar información relativa al funcionamiento de los contratos públicos para mejorar la gobernanza (ejercicio del buen gobierno: eficiencia y calidad). Estas herramientas puede ser usadas efectivamente para mejorar la transparencia y responsabilidad de las agencias gubernamentales y por lo tanto, beneficiará a los tres sectores de la sociedad, para así lograr el supuesto de la gobernanza, es decir; la interacción de los tres sectores de la sociedad, en la que el derecho a la información sea todos, observando que no es sólo un derecho ciudadano, sino la obligación del Estado Mexicano.

---

<sup>73</sup> Presidencia de la República. Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012. “Democracia efectiva y política exterior responsable en Transparencia y Rendición de Cuentas”. Obtenido desde: <http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/democracia-efectiva-y-politica-exterior-responsable/transparencia-y-rendicion-de-cuentas.html>

## **2.6 El Programa de Felipe Calderón Hinojosa en materia de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción (2008-2012)**

Las legislaciones durante el periodo sexenal de Felipe Calderón Hinojosa incluyeron una propuesta basado en la integración de un programa con la temática de la transparencia, rendición de cuentas y el combate a la corrupción.

Felipe Calderón Hinojosa<sup>74</sup> integra desde el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, la tarea de garantizar la transparencia, la rendición de cuentas, el acceso a la información y la protección de los datos personales en el nivel federal, estatal y municipal. Para ello el “Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción 2008-2012”<sup>75</sup> establece que:

El Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción 2008–2012, es un programa de carácter especial y de observancia obligatoria para la Administración Pública Federal, cuyo principal objetivo es fortalecer las prácticas y valores dentro de la función pública con un enfoque de gestión más abierto a la participación de la sociedad, honesto, transparente y con una nueva vocación para rendir cuentas sobre las acciones y compromisos que se generen con la ciudadanía. Asimismo, se persigue una mejor coordinación entre las instancias responsables del combate a la corrupción, particularmente en aquellas que están encargadas de la seguridad pública.<sup>76</sup>

Desde la administración de Vicente Fox Quesada se venían tocando puntos para consolidar un propósito: el de rendir cuentas, el de transparentar información y combatir la corrupción. Desde el ejecutivo se integró la idea institucionalizar mecanismos para la atención, la vinculación pero sobre todo la participación ciudadana. Es decir, la activación del sector social para así incrementar una cultura apegada a la información de las tareas que realiza el gobierno mediante estrategias y líneas de acción.

---

<sup>74</sup> Fecha de la administración de gobierno del 01 de diciembre del 2006 al 30 de noviembre del 2012.

<sup>75</sup> Diario Oficial de la Federación 11/12/2008. Secretaría de la Función Pública. “Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción 2008-2012” Dato Obtenido desde: [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5073202&fecha=11/12/2008](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5073202&fecha=11/12/2008)

<sup>76</sup> Secretaría de Gobernación. Archivo General de la Nación. “Transparencia y rendición de cuentas”. Obtenido desde: <http://www.agn.gob.mx/menuprincipal/transparencia/transparencia.html>.

A continuación se señalan las estrategias<sup>77</sup> que se pretendían aplicar para el periodo 2006-2012 en materia de transparencia, la rendición de cuentas, el acceso a la información y la protección de los datos personales en todos los ámbitos de gobierno desde el Plan Nacional de Desarrollo.

**Estrategia 5.1:** Coordinar y establecer mecanismos para la transparencia y rendición de cuentas de los gobiernos estatales y municipales en el ejercicio de los recursos federales. Crear los mecanismos y propiciar las reformas legales necesarias, para que tanto las administraciones estatales como las municipales estén obligadas a explicar puntualmente cómo invierten los recursos que reciben de la federación y cuál es su impacto en términos económicos y sociales.

Es indispensable pensar no sólo en el nivel federal sino en los gobiernos estatales y municipales, puesto que también reciben recursos federales. Por esta razón la estrategia 5.1 hace mención de la responsabilidad, pero sobre todo del compromiso de los distintos órdenes de gobierno para con la sociedad en justificar los gastos que se realizan con el erario público.

**Estrategia 5.2:** Fortalecer a los organismos encargados de facilitar el acceso a la información pública gubernamental y de proteger los datos personales.<sup>78</sup>

Es necesario que en las distintas esferas de gobierno se establezcan mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos. En este último caso es necesario contar con órganos u organismos especializados e imparciales con autonomía operativa, de gestión presupuestaria y de decisión.

Esta estrategia buscaba reforzar las facultades del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental (IFAI). Es un punto importante de esta estrategia, pues no es un asunto menor manejar información pública

---

<sup>77</sup> Elaboración a partir del documento: "Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012". Obtenido desde: <http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/index.php?page=transparencia-y-rendicion-de-cuentas>.

<sup>78</sup> La protección de los datos personales es hoy día una ley que implica el derecho de la intimidad de las personas, considerándolo un derecho humano al proteger su esfera privada, la cual concentra información en relación a su identidad, sus creencias, preferencias políticas entre otras.

gubernamental, sobre todo en la acción de proteger los datos personales en manos de los particulares. Aunque sí es importante señalar que la esfera pública, privada y social puede revisar libremente toda la información en materia de gobierno. El IFAI debe contar con autonomía operativa, es decir, que las atribuciones del IFAI no deben estar condicionadas por alguna autoridad o algún servidor público. El IFAI cuenta con autonomía presupuestaria, lo cual significa gozar, en efecto, de la libertad reconocida legalmente respecto al ejercicio de los recursos económicos obtenidos. Con este tipo de autonomía el IFAI podrá modificar o estructurar los recursos recibidos de acuerdo a las necesidades y/o prioridades en materia de transparencia y rendición de cuentas, definidas según los criterios y percepciones del propio IFAI. Por ello, también cuenta con autonomía en la toma de decisiones respecto a las demandas solicitadas.

**Estrategia 5.3:** Desarrollar el marco normativo que garantice que la información referente a la vida privada y a los datos personales estará protegida.

La Ley Federal de Transparencia garantiza la protección de los datos personales en posesión de los sujetos obligados en el ámbito gubernamental. No obstante, es necesario el desarrollo de una Ley Federal en la materia que regule también aquéllos que se encuentran en poder de los particulares<sup>79</sup>. Dicha regulación deberá incluir los principios de protección de datos personales reconocidos por los tratados internacionales en la materia, que el Estado mexicano debe observar.

La estrategia 5.3 se sustenta en la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares, la importancia estipula no hacer uso indebido de estos. Hoy en día las tecnologías de la información pueden ser arma de doble filo, pues si bien ayuda a reducir la brecha digital y con ello el desarrollo de la sociedad del conocimiento puede ser un riesgo en el uso indebido de datos personales ya que día a día se agranda en el mundo el intercambio de información. El IFAI aseguró que los datos personales en posesión de los particulares es una tarea obligada para ellos, para que estos sean utilizados con

---

<sup>79</sup> La Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 05 de julio de 2010.

su consentimiento de manera certera y responsable. Asimismo, tenemos la siguiente estrategia respecto al uso de los archivos:

**Estrategia 5.4:** Desarrollar las disposiciones legales y los procedimientos que regulen la adecuada organización y conservación de los archivos gubernamentales.

Un archivo bien organizado es garantía de transparencia y rendición de cuentas dentro de la administración pública. La correcta organización archivística contribuye a la modernización y eficiencia de las actividades de gobierno, por lo que se debe prever la aplicación de tecnologías de la información en el manejo documental, con énfasis en la regulación de los documentos en formato electrónico. Asimismo, es necesario promover la expedición de la ley de la materia que establezca los principios básicos de organización archivística.

Hoy en día es necesaria la implementación de la organización de documentos y archivos gubernamentales para la eficiencia y eficacia en la búsqueda específica de cada uno de ellos. La sistematización de los archivos/documentos es primordial para conservar y administrar la información, utilizando una técnica para lograr un proceso de conservación. Es significativo recalcar el uso de las tecnologías de la información para que los archivos se encuentren permanentes y durables, ya que en los últimos años y ante el avance progresivo de una nueva sociedad de la información se han incrementado las tareas de búsqueda.

**Estrategia 5.5:** Promover los mecanismos para que la información pública gubernamental sea clara, veraz, oportuna y confiable.

Para que la información que se pone a disposición de la sociedad sea útil, deberá ser de calidad. Esto permitirá evaluar al gobierno y realizar un ejercicio eficaz del derecho de acceso a la información. La información no tiene un beneficio real si ésta no es comprensible. La información que las dependencias y entidades de la administración pública ponen a disposición de la sociedad tendrá que ser confiable, oportuna, clara y veraz. Estos atributos deberán observarse también en la información que las dependencias y entidades entregan a los ciudadanos y en los documentos de uso oficial empleados entre instituciones de gobierno, con la finalidad de transparentar los procesos a los distintos actores involucrados.

Para facilitar el acceso a información pública de calidad, se continuarán aprovechando las tecnologías de información y comunicaciones<sup>80</sup>.

Con la finalidad de asegurar la utilidad de la información para la ciudadanía, se evaluará permanentemente su calidad.

Para que la información expuesta sea de utilidad debe ser digerible y sencilla de entender, de lo contrario no servirá de mucho la rendición de cuentas que se exponga a la sociedad. Comunicar de forma clara, precisa y comprensible aumenta la transparencia de las acciones tomadas por la administración pública.

El tercer sector es decir, la sociedad tiene como tarea vigilar y evaluar la calidad de lo que se publica, los beneficios o perjuicios de cualquier dato estarán en lo público, en lo no oculto. Esto se muestra en la estrategia siguiente:

**Estrategia 5.6:** Promover entre la población los beneficios de utilizar el derecho de acceso a la información pública gubernamental, con especial énfasis en los programas educativos escolares y en la capacitación a los servidores públicos.

El acceso a la información pública es un derecho que genera beneficios directos, ya que reduce las asimetrías de información y permite remover inercias gubernamentales. Por lo tanto, es indispensable difundir entre la población los beneficios económicos y sociales de este derecho, ya que esto promoverá su ejercicio y ayudará a fortalecer la confianza en las instituciones.

Con esto podemos afirmar que se pueden obtener grandes logros educativos, siempre y cuando las herramientas de transparencia y acceso a la información sean lo más completas posibles con tecnología de punta. En el sentido educativo se cubrirán las necesidades de la sociedad de forma inclusiva, evitando reflejar exclusión, marginalidad; ni carencia de privilegios, entre los que pueden y los que no acceden a la información. Por otro lado, la capacitación de los servidores públicos es indispensable para la Administración Pública, dado que en

---

<sup>80</sup> Las Tecnologías de la Información y Comunicación son aquellas herramientas o medios por los cuales la sociedad puede comunicarse entre sí de forma rápida, y efectiva son un término que contempla toda forma de tecnología usada para crear, almacenar, intercambiar y procesar información en sus varias formas, tales como datos, conversaciones de voz, imágenes fijas o en movimiento, presentaciones multimedia y otras formas, incluyendo aquéllas aun no concebidas.

sus manos se realizan actividades importantes en bien de la sociedad. Además, el juego de la institución pública puede ser considerada desde la función que desempeña y los productos finales que entrega a partir del eje rector. De la tarea designada, en la misión serán las instituciones a través de sus servidores públicos quienes cubran las demandas de acuerdo a lo señalado. Respecto al sector social, la siguiente estrategia determina:

**Estrategia 5.7:** Promover la transparencia y la rendición de cuentas de los partidos políticos, agrupaciones políticas nacionales y asociaciones de trabajadores. Actualmente, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental no contempla a los partidos políticos, a las agrupaciones políticas nacionales ni a las asociaciones de trabajadores como sujetos obligados de manera directa. Sin embargo, constitucionalmente, son entidades de interés público que reciben financiamiento del erario. Por lo tanto, es indispensable que sus procesos internos estén abiertos al escrutinio ciudadano.

Durante el sexenio de Felipe Calderón se presentó una base para la rendición de cuentas y la transparencia en asociaciones y organizaciones pero sobre todo en los partidos políticos. La razón es simple, ellos son entes que reciben recursos de la Nación. Por ello la estrategia 5.7 expresa de forma muy puntual el interés que se tiene sobre el uso del dinero en cada uno de estos. Es básicamente una demanda de la sociedad (en general) el querer saber sobre las acciones y tareas que se realiza con el erario asignado a cada partido político o una asociación social. Cabe señalar que este es un punto muy importante que se abordará con mayor extensión más adelante. Teniendo en cuenta que si en el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2012 se señala el tema, en la siguiente administración se garantizó el logro de forma sustentada jurídicamente bajo una serie de reformas estructurales. El vínculo entre transparencia, rendición de cuentas y cultura cívica establecida en los siguientes términos:

**Estrategia 5.8:** Fomentar una cultura cívica de transparencia y rendición de cuentas. Es imperativo que la transparencia y la exigencia de la rendición de cuentas se vuelvan parte fundamental de la cultura cívico-política, es decir, que forme parte esencial de las actitudes

y comportamientos permanentes de empresarios, sociedad civil, partidos políticos, organizaciones sindicales, servidores públicos y ciudadanos en general.

La cultura de la transparencia debe permear en el ámbito educativo para impulsar la formación de una conciencia crítica y ética en los niños y jóvenes. Ejercer los derechos ciudadanos y exigir la rendición de cuentas a los gobernantes, debe convertirse en un imperativo.

La estrategia 5.8 indica que impulsar la transparencia y rendición de cuentas debe ser bajo una formación cívica, es decir, bajo principios y valores que arrojen armonía al Estado para la buena convivencia del sector público, privado y social. Cabe señalar que es la educación una vía indicada para promover y poner en marcha estos supuestos, con la finalidad de hacer reflexionar la conducta que toma cada persona. En cuanto a los medios de comunicación se establece:

**Estrategia 5.9:** Realizar campañas de difusión que aporten información útil a la ciudadanía sobre los programas y proyectos de gobierno.

Apoyándose en los tiempos oficiales y haciendo uso de las nuevas plataformas y tecnologías de la información y comunicaciones, el Gobierno Federal pondrá en marcha campañas de difusión en medios electrónicos para que los ciudadanos tengan mayor conocimiento de los programas, acciones y trámites que les interesan. La información gubernamental debe contribuir a crear conciencia sobre lo mucho que puede hacer la población para coadyuvar en la solución de los problemas, promoviendo a la vez una cultura de participación responsable y de apego a la legalidad.

Expandir información a la ciudadanía es mucho más fácil hoy en día gracias a las tecnologías de la información y comunicaciones. Estas son un elemento dinamizador que logra desarrollar infraestructura con capacidad de decisión, pero sobre todo de influencia en la construcción de la sociedad del conocimiento. Son éstas las que permiten producir, exportar, diseñar, pero sobre todo difundir de forma oportuna e intelectual información específica de cada área para enriquecer y mejorar el desarrollo de información para la sociedad. Sabemos que nuestro país no debe excluir sectores, y que el gobierno tiene la obligación de gastar en actividades, bienes y servicios, que generen beneficios a la sociedad siempre visualizando la mejoría del país; y utilizando como herramientas las tecnologías de

la información y comunicaciones para fortalecer y difundir información en todo momento y qué mejor que con las bases: transparencia y rendición de cuentas.

Así pues, con estas estrategias señaladas dentro del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, observamos que se propuso en ese entonces la ambición para consolidar una política en materia de rendición de cuentas, en acceso a la información, en transparencia de datos, en combate a la corrupción, en protección de datos personales, en fortalecimiento de medios de control, en sanciones, pero sobretodo en solidez por parte de la ciudadanía al participar activamente en todo este trabajo en conjunto.

Por su parte el “Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción 2008-2012” buscaba normar a la Administración Pública Federal con estrategias de control y fiscalización del uso los recursos recibidos por el Estado, además de una evaluación para la mejora de las funciones administrativas. Este programa buscaba el control y fiscalización por parte de la Auditoría Superior de la Federación y el Instituto Federal de Acceso a la Información, con la finalidad de que se monitoreen y evalúen las acciones del gobierno.

Finalmente, reconocemos que este programa arrojó algunas modificaciones a leyes y reglamentos entre 2007 y 2010. Entre ellas están algunas que modificaron reformas relevantes para fortalecer la rendición de cuentas como es:

- I) La reforma a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental que modifica el nombre del IFAI por el de Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos.
- II) La aprobación de la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de Particulares en julio de 2010, que amplía las facultades, atribuciones y responsabilidades del IFAI al ser considerado como autoridad nacional en materia específica.

Como puede observarse, el programa del presidente Felipe Calderón ya no solamente se limita a la transparencia y al acceso a la información, como lo contemplaba el expresidente Vicente Fox. La nueva propuesta tuvo un criterio más amplio que no sólo aplica a nivel federal, sino también a los tres niveles de gobierno. Establece objetivos, metas y líneas de acción dentro de un programa integral además de la creación de la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de Particulares.

A lo largo del texto hemos identificado el contexto histórico, el marco normativo pero, ¿cuáles son los avances de los que podríamos hablar hoy en día?, ¿qué cambios y transformaciones se han realizado en materia de transparencia y rendición de cuentas? Si bien es cierto que, de varios sexenios priistas a las administraciones panistas se crearon leyes e instancias que trabajan específicamente en materia de transparencia y rendición de cuentas, ¿qué es lo que se esperaba para 2012 con el regreso del PRI al poder ejecutivo?, ¿se retrocede o se avanza?, ¿quiénes participan y bajo qué criterios?, ¿qué modificaciones relevantes existen?

Enrique Peña Nieto actual presidente de México inicia su administración con un documento sólido, que abarca un paquete de reformas, entre ellas precisamente es la que ocupa nuestro tema, la transparencia, rendición de cuentas y el combate a la corrupción, pues fueron compromisos que se asentaron en el documento “Pacto por México”.

### **Capítulo III. La gestión de Enrique Peña Nieto en materia de Transparencia y Rendición de Cuentas desde el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 y el Pacto por México**

Hablar del Pacto por México y del Plan Nacional de Desarrollo es fundamental no sólo en materia de transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción, sino también de forma general para el Estado Mexicano. Para el desarrollo de este capítulo retomaremos, por una parte, el “Pacto por México” puesto que es un documento que señala las aspiraciones para reformar, y con ello mejorar situaciones actuales que debilitan a nuestro país. Asimismo retomaremos el propio Plan Nacional de Desarrollo, dado que es éste un documento rector para el Estado en materia de planeación.

#### **3.1 El Pacto por México**

El Pacto por México<sup>81</sup> fue un acuerdo político suscrito por Enrique Peña Nieto, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos; Jesús Zambrano Grijalva, Presidente Nacional del Partido de la Revolución Democrática; María Cristina Díaz Salazar, Presidenta del Comité Ejecutivo del Partido Revolucionario Institucional y Gustavo Madero Muñoz, Presidente Nacional del Partido Acción Nacional. Este documento fue firmado el domingo 2 de diciembre de 2013 en el Castillo de Chapultepec en el que estuvieron presentes legisladores, gobernadores, e integrantes del nuevo gabinete presidencial.

Este pacto fue un acuerdo en el que no necesariamente todos coincidieron. Sin embargo en el se busca concordar en el mayor número de temas políticos, económicos, sociales, culturales posibles. Y aunque es prácticamente imposible llegar a acuerdos en su totalidad, este pacto busca equilibrarse en los mejores términos factibles y razonables. El objetivo es el de contribuir al desarrollo del país sin perderlo de vista por ningún motivo. Un acuerdo político como este, implica e

---

<sup>81</sup> Obtenido desde: <http://pactopormexico.org/> el día 28-1-13.

integra a los distintos sectores: públicos, privados y sociales sobre lo que se debe de hacer en el Estado, ayuda a legitimar el nivel, composición y tendencia de las actividades para el bienestar social. En este sentido, es difícil estar en desacuerdo con la intención de coincidir en cuanto a la cantidad, destino y origen de los recursos que el Estado debe tener para cumplir con los objetivos para el desarrollo óptimo del país.

Las reformas que se plantearon, con vigor en las últimas tres décadas, tenían como objeto primordial terminar con la gran estructura del Estado autoritario, paternalista, interventor, excesivo y absorbente, promoviendo su fortalecimiento para hacerlo más justo, eficiente, eficaz, pero sobre todo incluyente para todos los sectores de la sociedad.

Suscribir el Pacto por México<sup>82</sup> implicó una serie de cambios y transformaciones de la Administración Pública con Reformas Estructurales que pretenden otorgar sustento al proceso de evolución del Estado mexicano, las cuales podemos considerar de segunda generación<sup>83</sup>, situando como punto de partida las reformas realizadas por el Presidente Miguel de Madrid y después con mayor impulso las de la administración de Carlos Salinas de Gortari, hace más de 20 años. En un esfuerzo inacabado en la administración de Ernesto Zedillo, interrumpido y modificado por la transición y la llegada a Palacio Nacional de Vicente Fox y Felipe Calderón, y que ahora retoma la administración de Enrique Peña Nieto.<sup>84</sup>

---

<sup>82</sup> Presidencia de la República. "Pacto por México". Obtenido desde: <http://pactopormexico.org/>

<sup>83</sup> Sánchez González, José Juan, *Administración Pública y Reforma del Estado en México*, INAP, México. 1998.

<sup>84</sup> Podemos señalar tres grandes periodos en la evolución de la Administración Pública en México que sustentaron el estado moderno como lo conocemos. Al respecto Alejandro Carrillo Castro señala que: (...) el modelo tradicional al que nos hemos referido de 1821 a 1917; el Modelo Carranza con sus modificaciones se inicia en 1917 y va hasta la fecha. Carrillo Castro, Alejandro. "Modelos de Organización de la Administración Pública Mexicana 1917-2005" en *Revista de Administración Pública N. 112. Análisis y Prospectiva de la Administración Pública Federal 2006-2012*. INAP, México. 2006. Empero, añadiría que el llamado Modelo Carranza llega hasta la administración de José López Portillo, quien señalara que era el último Presidente de la Revolución Mexicana; el tercero caracterizado por el neoliberalismo de 1982 a 2000 bajo un sistema de partido hegemónico, luego vendrían las reformas de apertura, transparencia y rendición de cuentas que se dieron durante la alternancia política de las administraciones panistas, hasta la nueva transición política con el regreso del PRI al poder.

No obstante la amplitud del Pacto estuvo constituido con base en el consenso y la pluralidad. El Pacto por México excluyó al Partido Nueva Alianza<sup>85</sup>, que participó recientemente en las elecciones a nivel federales de julio de 2012 junto con los representantes del Partido Movimiento Ciudadano<sup>86</sup>, el Partido del Trabajo y a la nueva organización política del principal opositor al partido hegemónico, el Movimiento de Regeneración Nacional<sup>87</sup>.

### 3.2 El Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018

Dentro de este apartado señalaremos, en primer lugar, importantes secciones en materia de transparencia y rendición de cuentas a partir del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, sexenio a cargo del actual presidente Enrique Peña Nieto.

Hoy se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el que se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, así como los detalles de sus cinco metas nacionales y tres estrategias transversales (...) El documento tiene como base los cinco grandes ejes trazados por el Presidente para su sexenio: México en Paz, México Incluyente, México con educación de calidad para todos, México próspero y México como

---

<sup>85</sup> El candidato Gabriel Ricardo Quadri de la Torre del Partido Nueva Alianza logra reunir 1,150,662 equivalente al 31.59%. Dato Obtenido en “Las elecciones del primero de Julio: cifras, datos, resultados. IFE.

<sup>86</sup> Movimiento Ciudadano es un [partido político mexicano](#), fundado el [31 de julio](#) de [2011](#); en la Tercera Asamblea Nacional extraordinaria de los militantes del entonces llamado Partido [Convergencia](#), en el cual aprobarían reformas estatutarias que les permitirían cambiar de nombre, logo, así como la estructura del instituto político, donde se determinó desaparecer la figura del Presidente Nacional y la transformación del resto de órganos directivos y cambiando la estructura política de instituto a Movimiento Ciudadano. Estipulando que, el 50% de sus candidaturas, serían ocupadas por ciudadanos afines. Nota de Elena Michel, [Convergencia se convierte en Movimiento Ciudadano](#). [eluniversal.com.mx.](#), publicado el 1 de agosto de 2011.

<sup>87</sup> MORENA. Capítulo I “Disposiciones generales”. Artículo 2. El nombre de nuestra organización es MOVIMIENTO REGENERACIÓN NACIONAL A.C. La denominación preliminar del Partido Político Nacional a constituirse es MORENA. Obtenido desde: <http://morenadf.mx/sitio/descargas/ESTATUTO.pdf>

Fundado por el ex candidato presidencial [Andrés Manuel López Obrador](#), organizado en su origen con miras a las [elecciones federales en México de 2012](#) agrupando diversos sectores de la población bajo un movimiento (dicho por MORENA) apartidista.

actor con mayor responsabilidad global.<sup>88</sup>

El 20 de mayo de 2013 se publica en el Diario Oficial de la Federación, dicho Plan Nacional de Desarrollo (2013-2018) este es el documento guía para ser llevado a la ejecución dentro de cada instancia y dentro de cada nivel de gobierno. En este documento se señalan los objetivos de cada una de las partes dentro de la administración pública, para lograr con ello la máxima potencialidad en nuestro país. Observando el documento nos percatamos de una estructura precisa para cada apartado, observamos una presentación del PND 2013-2018, una introducción y cinco metas nacionales: 1) México en Paz, 2) México Incluyente, 3) México con Educación de Calidad, 4) México Próspero y 5) México con Responsabilidad Global; encontramos también tres estrategias transversales: Democratizar la Productividad, Gobierno Cercano y Moderno y Perspectiva de Género.

Nuestro tema se sostendrá principalmente de la estrategia transversal: Gobierno Cercano y Moderno, teniendo en cuenta que lo que se busca es dar cuenta, de forma transparente a la ciudadanía, sobre la toma de decisiones, tareas y funciones por parte del gobierno de forma inmediata a la sociedad.

ii) Gobierno Cercano y Moderno<sup>89</sup>. Las políticas y acciones de gobierno inciden directamente en la calidad de vida de las personas, por lo que es imperativo contar con un gobierno eficiente, con mecanismos de evaluación que permitan mejorar su desempeño y la calidad de los servicios; que simplifique la normatividad y trámites gubernamentales, y rinda cuentas de manera clara y oportuna a la ciudadanía. Por lo anterior, las políticas y los programas de la presente Administración deben estar enmarcadas en un Gobierno Cercano y Moderno orientado a resultados, que optimice el uso de los recursos públicos, utilice las nuevas tecnologías de la información y comunicación e impulse la transparencia y la rendición de cuentas con base en un principio básico plasmado en el artículo 134 de la Constitución: “Los recursos económicos de que dispongan la Federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones

---

<sup>88</sup> El Universal, Nota de Francisco Reséndiz “Peña Nieto presenta Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018” Lunes 20 de mayo de 2013. México.

<sup>89</sup> Presidencia de la República. “Plan Nacional de Desarrollo 2013 - 2018”. Documento en PDF.

territoriales, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados”.

El Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 señala entre las muchas necesidades del país, la de valorar y calificar los resultados de las políticas públicas en cuanto a la calidad de servicios que ofrece el gobierno, pues al arrojar resultados busca mejorar la calificación y saber qué tantos y qué nivel de beneficios traen consigo a la sociedad. Gobierno Cercano y Moderno es en pocas palabras un programa de inmediatez con la ciudadanía. En materia de transparencia y rendición de cuentas es sin duda, el cuestionamiento de “¿qué se hace?”, “¿para qué se hace?”, “¿en qué se gasta?”, “¿cuál es el resultado obtenido?”, y “¿cuáles son las miras a corto, mediano, y largo plazo?” pero “¿cómo se logra?”, “¿cómo podría la administración pública dar cuenta de lo que ha hecho?”

Si bien es cierto que la burocracia es un gran aparato, y que las tareas que realiza el gobierno son un tanto difíciles de controlar es también cierto que las nuevas tecnologías de la información son esas herramientas que pueden lograr la gran diferencia.

Muchas personas manejan teléfonos inteligentes, tabletas, computadoras, llevan a todas partes una computadora portátil, y parece que es más sencillo comunicarse por medio de las redes sociales, pues en cuestión de segundos se obtiene información. Las TIC's<sup>90</sup> nos facilitan muchas cosas, puesto que son herramientas que transfieren y comparten diversa información mediante soportes tecnológicos. La informática, el Internet y las Telecomunicaciones en general son

---

<sup>90</sup> Las tecnologías de información y comunicaciones (TIC) es un término que contempla toda forma de tecnología usada para crear, almacenar, intercambiar y procesar información en sus varias formas, tales como datos, conversaciones de voz, imágenes fijas o en movimiento, presentaciones multimedia y otras formas, incluyendo aquellas aun no concebidas. En particular, las TIC están íntimamente relacionadas con computadoras, software y telecomunicaciones. Su objetivo principal es la mejora y el soporte a los proceso de operación y negocios para incrementar la competitividad y productividad de las personas y organizaciones en el tratamiento de cualquier tipo de información.

parte esencial de las TIC's. Aunque su crecimiento y evolución están haciendo que cada vez surja un mayor número de interés y de inversión, basta observar el Pacto por México y el mismo Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. En él observamos que el gobierno y las entidades de la Administración Pública no podrían quedar aislados de aquellas tecnologías. En el Plan Nacional de Desarrollo encontramos lo siguiente:

(...) Asimismo, las nuevas tecnologías de la información han facilitado la comunicación y la coordinación de esfuerzos, y nos muestran un camino irreversible hacia una renovada relación entre ciudadanía y gobierno que deberá caracterizarse por la eficacia, la eficiencia y la transparencia.<sup>91</sup>

Finalmente transparentar y rendir cuentas son reconocidos como obligaciones del gobierno y derecho de los ciudadanos. Las tecnologías de la información son el medio para lograr saber sobre los quehaceres de la Administración Pública de manera pronta y precisa.

Dentro del Plan Nacional de Desarrollo encontramos un pequeño apartado llamado "Rendición de cuentas y combate a la corrupción" que señala la problemática que existe en cuanto a la transparencia en casi todas las formas: presupuestaria, de actividades, de archivos, de toma de decisiones etc., que entorpecen la claridad al rendir cuentas.

En la Administración Pública del país existen diversos factores que inciden negativamente en la rendición de cuentas y el combate a la corrupción. Esto incluye deficiencias en materia de documentación y archivos, así como problemáticas relacionadas con la asignación presupuestal y su vinculación con mecanismos de evaluación. La diversidad de criterios utilizados y la fragmentación institucional no logran generar resultados comparables sobre la gestión pública, ni producir efectos eficientes en el combate a la corrupción, ni en el control eficaz de las políticas públicas. La transparencia y el acceso a la información deben constituirse como herramientas que permitan mejorar la rendición de cuentas públicas, pero también combatir y prevenir eficazmente la corrupción, fomentando

---

<sup>91</sup> Plan Nacional de Desarrollo 2013 - 2018

la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones gubernamentales y en el respeto a las leyes.

Así, la corrupción no es un fenómeno aislado sino la consecuencia de distintas formas de trasgresión al Estado de Derecho, por lo que no puede combatirse de manera eficaz persiguiendo solamente a los individuos que han cometido faltas, sino construyendo garantías y creando políticas integrales que permitan disminuir esas conductas.

Lamentablemente la corrupción es un mal que aqueja no sólo a nuestro país sino a todo el mundo, es un mal que altera, y de no erradicarse se incrementa, ya que las posibilidades de que se expanda es verdaderamente considerable. La corrupción ha existido desde siempre, en la política, en la economía, en la vida social, es decir; no es algo nuevo ni extraño en el mundo globalizado. El malestar de la corrupción no sólo está en manos de empresas y personas, sino también de instituciones públicas, que es lo que alarma a la Administración Pública, pues su crecimiento es acelerado y relacionado cada vez más con un mayor número de ámbitos.

Pero, ¿por qué este tema se encuentra dentro del Plan Nacional de Desarrollo? El artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos estipula claramente que al Estado le corresponde la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea sustentable pero sobre todo integral. Lo que busca el Plan Nacional de Desarrollo es que se vea reforzada la soberanía de la Nación y la forma democrática de nuestro país mediante la creación de políticas públicas, la competitividad, el fomento del crecimiento económico y el empleo, con una más justa distribución del ingreso y de la riqueza, es decir que el gasto sea íntegro pero sobre todo objetivo, que se rinda cuenta de ello y que se dé a conocer todo lo relacionado con los recursos de la Nación.

Del Plan Nacional de Desarrollo 2013 – 2018 se desprende el Programa para un Gobierno Cercano Moderno el cual busca principalmente, mejorar la prestación de servicios públicos, dotar de mejor calidad los servicios, fortalecer las responsabilidades a modo de acercar al gobierno con los ciudadanos, mejorar el

acceso a la información gubernamental e incrementar la transparencia. Así lo estableció el Plan Nacional de Desarrollo:

El objetivo es atender con oportunidad las demandas ciudadanas y resolver los principales problemas públicos. Se busca ubicar como eje central de su actuación al ciudadano y utilizar de forma estratégica las herramientas institucionales con las que cuenta para promover un gobierno eficiente, eficaz y que rinda cuentas a la población.<sup>92</sup>

El Programa para un Gobierno Cercano Moderno (PGCM) tiene como finalidad centrarse en el ciudadano y cubrir sus demandas de forma inmediata, ya que activando la participación del sector social en asuntos públicos se logrará reducir la brecha entre gobierno y sociedad, y con ello incentivar la gobernanza.

Para el caso de la transparencia y rendición de cuentas dentro de este programa, es necesario fortalecer la calidad de la información, ampliar su alcance y generar su difusión, de tal forma que se conviertan en instrumentos fundamentales de transparencia y rendición de cuentas que empoderen al ciudadano. Dentro del PGCM se integran una serie de preguntas de las cuales tomaremos algunas para nuestro tema, entre ellas: ¿cómo utilizar eficientemente los recursos públicos para incrementar la calidad de vida en nuestro país?, y ¿cómo fortalecer un gobierno abierto que rinda cuentas?

Para responder a la primera pregunta es necesario enfatizar que el Gobierno de la República tiene un fuerte compromiso para con la sociedad a saber racionalizar el uso de los recursos relativos al gasto corriente<sup>93</sup> y de administrar los ingresos que se obtienen de las diversas fuentes de manera responsable, eficiente, eficaz y transparente. Ello permitirá orientar dichos recursos hacia los

---

<sup>92</sup> Diario Oficial de la Federación. "Programa para un Gobierno Cercano y Moderno. Estrategia transversal: Gobierno Cercano y Moderno". Estrategia transversal: Gobierno Cercano y Moderno. 30 de agosto de 2013.

<sup>93</sup> El gasto corriente se refiere a la adquisición de bienes y servicios que realiza el sector público durante el ejercicio fiscal sin incrementar el patrimonio federal. Este tipo de gasto incluye las erogaciones necesarias para que las instituciones del gobierno proporcionen servicios públicos de salud, educación, energía eléctrica, agua potable y alcantarillado, entre otros, así como para cubrir el pago de las pensiones y los subsidios destinados a elevar el bienestar de la población de menores ingresos. Se incluyen aquí también los subsidios para los programas de desarrollo rural, la compra de medicamentos y las remuneraciones a maestros, médicos, enfermeras, policías y personal militar. Secretaría de Hacienda y Crédito Público "Clasificación Económica del Gasto Público"

programas que atiendan los problemas que aquejan a nuestro país en materia de desarrollo social, educación, salud e inversión, entre otros sectores.<sup>94</sup>

Definir en qué y cómo gastar no es tarea fácil para el gobierno, puesto que la tarea de administrar los bienes de la Nación es enorme. Sin embargo, sí es posible transparentar dichos gastos con el uso de las tecnologías de la información, pues éstas ayudan a la búsqueda y difusión de los gastos realizados.

Para la pregunta ¿cómo fortalecer un gobierno abierto que rinda cuentas? El PGCM señala que el Gobierno de la República reconoce que la transparencia en la información sigue siendo, si no para todos sí para la mayor parte de los mexicanos, un asunto lejano a sus necesidades más apremiantes, a sus intereses cotidianos y a aquellos problemas que afectan su vida diaria. Fortalecer el gobierno abierto es la clave para comunicar las decisiones y las acciones públicas de una manera transparente e incluyente. Para lograrlo, es necesario mejorar los niveles de transparencia y acceso a la información a través de la apertura de datos públicos (datos abiertos), la reutilización de información estratégica del sector público (transparencia focalizada), y la participación y colaboración ciudadana en el diseño e implementación de políticas públicas, a fin de generar valor público de manera conjunta.<sup>95</sup>

---

<sup>94</sup> *Ibidem*

<sup>95</sup> *Ibidem*

**Esquema No. 4**  
**Política de Transparencia dentro del Programa para un Gobierno Cercano y Moderno**



Diario oficial de la Federación. "Programa para un Gobierno Cercano y Moderno 2013-2018".  
 Obtenido desde: <http://pnd.gob.mx/wp-content/uploads/2013/11/Programa-para-un-Gobierno-Cercano-y-Moderno-2013-2018.pdf>

Bajo este esquema observamos que el Gobierno busca maximizar el uso de las tecnologías de la información y con ello abrir el gobierno a la ciudadanía. Con características de la información como claridad, oportunidad, calidad y utilidad. Es necesario señalar que bajo la colaboración de las entidades de la Administración Pública en el quehacer de rendir cuentas y la activación de la participación ciudadana, se acrecentará la confianza en las tareas gobierno. Cabe señalar que es también necesario armar de forma eficiente los archivos de la información, que esta se registre de forma ordenada y sobre todo que sea entendible para quien consulta esta información.

Así pues con este Programa para un Gobierno Cercano y Moderno derivado del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 observamos que es obligación por ley, que las dependencias y entidades de la Administración Pública centralizada y paraestatal conduzcan sus actividades en forma programada, con base en las políticas que se establecen para el logro de los objetivos y prioridades de la Planeación Nacional del Desarrollo. En este caso la transparencia y rendición de cuentas como instrumentos de legitimidad están sujetos para actuar bajo los lineamientos normativos del Plan Nacional de Desarrollo, bajo el sistema de planeación democrática expuesta en el artículo 26 constitucional, donde al Ejecutivo Federal como ya mencionamos se le encomienda la formulación, instrumentación, control y evaluación del Plan y los programas de desarrollo integral del país.

### **3.3 La Reforma en materia de Transparencia, Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción desde el Pacto por México**

Dentro de este espacio desarrollaremos la reforma estructural en materia de transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción dentro del Pacto por México. Además realizaremos un análisis de lo que cada compromiso conlleva.

El pacto por México integra 95 compromisos que atraviesan una importante gama de temas pendientes que habían quedado suspendidos por intereses, por banderas de distintos partidos, o por falta de acuerdos que hoy día figuran como parte importante de la agenda legislativa 2012-2018 y que las fuerzas políticas están revisando en la coyuntura actual. Esto tal vez aprovechando el ambiente de inicio de sexenio y antes de que se compliquen por razones de disputa del poder propio de los procesos electorales.

Como hemos mencionado no es exagerado decir que de cierta manera el Pacto por México es el documento que ahora traza la ruta que se seguirá para allanar el camino del país hacia mejores condiciones de desarrollo. Sus cinco

temas generales contienen los compromisos específicos que sientan las bases de la agenda política de negociación y acuerdos que seguirá el país en los años venideros. Transformar a México en una sociedad de derechos, fomentar el crecimiento económico, el empleo y la competitividad, lograr la seguridad y justicia, incrementar y perfeccionar las condiciones para una gobernabilidad democrática, transparentar, rendir cuentas y combatir a la corrupción son por mencionar algunos de los compromisos señalados en este pacto. Estos son los asuntos que estarán en el debate nacional en la presente administración. Este paquete de reformas arroja dos aspectos fundamentales:

- a) La propuesta de reformas estructurales y constitucionales y con ello las consecuencias en la Administración Pública y la concepción de un nuevo Estado mexicano, y
- b) Las modificaciones en el marco jurídico después del Pacto por México, y el Plan Nacional de Desarrollo 2013 – 2018.

Dentro de los compromisos iniciales de dicho documento se acentúa el eje: Transparencia, Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción.

### **3.4 Objetivos del Pacto por México en materia de Transparencia, Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción.**

El Pacto por México, firmado por el presidente de la República Enrique Peña Nieto y las principales fuerzas políticas nacionales, tiende a una generar una mayor representación e inclusión a las opciones minoritarias, así como el sucesivo pacto social que eventualmente se sume con sus propuestas, diagnósticos y soluciones; para así colocar una ventana de oportunidad histórica en el Estado e impulsar cambios estructurales, constitucionales y legales necesarios, previstos entre los cinco Ejes Rectores y 95 acuerdos que integran el Pacto por México. Aquí nos centraremos en el Eje Rector 4, que precisamente se refiere a los Acuerdos para la transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción. (Pacto por México: Acuerdos Nos. 82 al 86)

La transparencia y la rendición de cuentas son dos instrumentos de los Estados democráticos para elevar el nivel de confianza de los ciudadanos en su gobierno. Asimismo, el combate efectivo a la corrupción es uno de los reclamos más sentidos por la sociedad, y una necesidad para construir un gobierno más eficaz que logre mejores resultados. Para ello, se instrumentarán tres reformas que fortalezcan la transparencia, la rendición de cuentas, con especial énfasis en el combate a la corrupción<sup>96</sup>

En efecto, en el Eje Rector 4, referido a los Acuerdos para la Transparencia, Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción, se explicitan en diversos compromisos, (que van del no. 82 al 86) como la intención es profundizar en estos temas la gran sensibilidad en la agenda pública nacional y local, considerando su trascendencia histórica para lograr un Estado democrático, transparente, con justicia e inclusión social.

A continuación se explica cada uno de los compromisos con base al seminario “Las implicaciones Constitucionales del Pacto por México”<sup>97</sup> pues impulsar la agenda y las políticas públicas formuladas y consensuadas implica la actuación de actores políticos, sociales e institucionales. A continuación mencionaremos de forma breve con base al seminario los objetivos que tiene cada uno de los compromisos señalados en materia de Transparencia, Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción desde el “Pacto por México”.

El primer tema que nos ocupa es el de Instrumentar la Reforma para la Rendición de Cuentas Contables que señala a la letra lo siguiente:

- \* Se instrumentará la reforma preferente aprobada para perfeccionar el sistema de rendición de cuentas contables en los tres órdenes de gobierno

---

<sup>96</sup> Presidencia de la República. “Acuerdos para la Transparencia, Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción. *Pacto por México. Los 5 Acuerdos*. Obtenido desde: <http://pactopormexico.org/acuerdos/transparencia-rendicion-de-cuentas-y-combate-a-la-corrupcion/>

<sup>97</sup> Carbonell, Miguel. Mesa 4. “Reforma en Transparencia, Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción”. 2003. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.

que permitan establecer reglas comunes y mecanismos homologados para garantizar que los ciudadanos tengan acceso a toda la información sobre el gasto público. (Compromiso 82)<sup>98</sup>

La rendición pública de cuentas implica la obligación de informar, explicar y justificar la actuación pública, no sólo en materia contable, sino de resultados de la gestión pública. Es esta, la consecuencia lógica del transparentar los planes, programas, políticas públicas y actos del gobierno, tanto en su sector central como paraestatal. En ese sentido, la participación ciudadana juega un importante papel, en cuanto a la exigibilidad de cuentas, correlativa a la rendición de cuentas del gobierno. Al decir “instrumentación” nos referimos a la práctica de un sistema de cuentas contables en los tres niveles de gobierno más un sistema nacional de contabilidad gubernamental. Una de las razones es porque hoy en día cada entidad federativa y desde luego cada municipio muestra su contabilidad de forma muy propia. En realidad no existe uniformidad en este tema, esto dio lugar a varias distorsiones sobre la situación financiera y económica de las entidades federativas. Por ejemplo señala el Dr. Miguel Carbonell; de ahí deriva una cuestión que genera una enorme perplejidad, ya que los Estados ahora tienen “deuda pública reportada y deuda pública oculta”, que, en muchas la segunda (deuda oculta) supera a la primera. Esto dice, tiene que ver con la forma en cómo se reportan o cómo se asientan precisamente estos registros contables. De tal suerte parece indispensable contar entonces con este sistema de cuentas uniforme en los tres órdenes de gobierno, pues el desorden absoluto en el que se encuentra la contabilidad y la falta de homologación genera sorpresas muy desagradables, ya a final de sexenio o en su caso de trienio, pues nos encontramos con una serie de deudas impagables que arrojan un gasto muy alto, un fatal endeudamiento.

El compromiso 83 indica la reforma para ampliar facultades del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI), estas reformas consisten en que el instituto adquiera el más alto poder en materia de

---

<sup>98</sup> Presidencia de la República. Compromiso 82. *Pacto por México*. Obtenido desde: <http://www.presidencia.gob.mx/ha-llegado-el-momento-del-encuentro-y-el-acuerdo/>

transparencia y rendición de cuentas, para que sus resoluciones sean vinculatorias, definitivas e inatacables para los sujetos obligados, además de que el IFAI se convertirá en una institución de segunda instancia en casos en que sus homólogos en los Estados entren en controversia con los ciudadanos. Como lo señala el compromiso 83 y 84 que a la letra expresa:

- \* Se impulsará una reforma constitucional para hacer del IFAI un órgano constitucional autónomo, con facultades ante todos los poderes públicos federales, facultades de revisión de las resoluciones de los órganos locales y de atracción de casos de relevancia nacional. (Compromiso 83)<sup>99</sup>
- \* Los órganos estatales serán autónomos, colegiados y especializados en transparencia. (Compromiso 84)<sup>100</sup>

Ambos compromisos fungen con la tarea de fortalecer al IFAI teniendo en cuenta que es deseable la consolidación de la institucionalidad federal, estatal y municipal de la transparencia y el acceso a la información pública pero, también es indispensable la creación de estructuras institucionales que fomenten la transparencia y sancionen el uso discrecional de la información pública por parte de los servidores públicos.

Paralelamente a este fortalecimiento, se debe garantizar un adecuado proceso de integración y/o renovación de los comisionados de esta institución democrática, revisando escrupulosamente por parte del Congreso, y mediante una consulta social amplia, los perfiles idóneos de aquellos ciudadanos cuya trayectoria profesional, cívica y personal demuestren su compromiso con la transparencia, la rendición pública de cuentas, el acceso a la información y en general, con la consolidación democrática nacional. Esto supone una ciudadanía activa, que ejerza sus derechos civiles, políticos, sociales y culturales de forma permanente y participativa.

---

<sup>99</sup> Presidencia de la República. Compromiso 83. *Pacto por México*. Obtenido desde: <http://www.presidencia.gob.mx/ha-llegado-el-momento-del-encuentro-y-el-acuerdo/>

<sup>100</sup> Presidencia de la República. Compromiso 84. *Pacto por México*. Obtenido desde: <http://www.presidencia.gob.mx/ha-llegado-el-momento-del-encuentro-y-el-acuerdo/>

Consecuentemente, es necesario fortalecer a los órganos estatales, con un carácter autónomo, colegiado y especializado en Transparencia, como lo estipula el Compromiso 84 del referido Pacto por México.

Para ello, el desafío de la autonomía es importante, al considerar el poder de los gobernadores de las entidades federativas. A su vez, al ser colegiado garantiza la pluralidad y sano equilibrio en el seno de dichos Institutos; por último, es un imperativo pasar de la improvisación, a la especialización de sus integrantes.

Respecto a esto es necesario aterrizar en dos ideas principales. Primer, que el IFAI se convierta en un órgano constitucional autónomo de acuerdo con la iniciativa ya presentada y que ya fue aprobada, eso quiere decir que va a tener una suerte de paridad como el extinto IFE (ahora Instituto Nacional Electoral) y eso va a permitir que el IFAI desarrolle facultades de verificación y de supervisión sobre los tres poderes de la Nación, sin excepción alguna.

Y segundo, la siguiente ampliación de facultades es cambiar la naturaleza del propio IFAI para pasar de un órgano federal a ser un órgano nacional. Se abren dos vías a través de las que el IFAI entra en contacto directo para supervisar a los órganos garantes en materia de transparencia dentro de las entidades federativas. ¿Cómo lo va a hacer? Lo hará a través de la existencia de un recurso por medio del cual un particular al que se le niegue información y acuda al órgano garante local y reitera la negativa pueda hacer llegar hasta el IFAI el asunto, y entonces va a ser una autoridad a nivel nacional la que resuelva en definitiva esto.

Finalmente, y no por ello menos importante, es el compromiso de la creación de un Sistema Nacional contra la Corrupción que pretende articularse en dos partes: primera, una comisión nacional anticorrupción y comisiones estatales anticorrupción, con tareas que generen fundamentalmente políticas públicas en materia de combate a la corrupción y con facultades para imponer sanciones de naturaleza administrativa.

- Se creará un sistema nacional contra la corrupción que, mediante una reforma constitucional, establezca una Comisión Nacional y comisiones estatales con facultades de prevención, investigación, sanción administrativa y denuncia ante las autoridades competentes por actos de corrupción. Se pondrá especial énfasis en entidades como Pemex y CFE. (Compromiso 85)<sup>101</sup>
- Se creará un Consejo Nacional para la Ética Pública con la participación de diversas autoridades del Estado mexicano y miembros de la sociedad civil para dar seguimiento a las acciones concertadas contra la corrupción. (Compromiso 86)<sup>102</sup>

La relevancia de estos compromisos es clara. La corrupción genera el empobrecimiento del Estado priva a la ciudadanía de muchos servicios públicos necesarios para satisfacer las necesidades humanas genera la desconfianza de los ciudadanos en el gobierno y corroe el apoyo y la respetabilidad del sector público. La corrupción tiene un efecto adverso en el crecimiento económico y también disminuye la eficacia en la que se basa la economía nacional<sup>103</sup>. Por lo general, se reconoce que un sistema político corrupto desalienta y enajena a la ciudadanía, provoca todo tipo de ineficiencias y distorsiones en las operaciones, tareas y servicios del gobierno. Si un considerable segmento de la población define a los gobernantes y al gobierno en general como corruptos e ilegítimos, es probable que se genere descontento.

Por otro lado, la Ética debe ser una característica fundamental en los servidores públicos, al ser una conducta humana que expresa a través de los

---

<sup>101</sup> Presidencia de la República. Compromiso 85. *Pacto por México*. Obtenido desde: <http://www.presidencia.gob.mx/ha-llegado-el-momento-del-encuentro-y-el-acuerdo/>

<sup>102</sup> Presidencia de la República. Compromiso 86. *Pacto por México*. Obtenido desde: <http://www.presidencia.gob.mx/ha-llegado-el-momento-del-encuentro-y-el-acuerdo/>

<sup>103</sup> Dentro del artículo periodístico llamado: “El costo de la corrupción en México”, Saúl Lara Espinoza señala que el problema de la corrupción no es cualquier cosa. La corrupción nos cuesta a los mexicanos alrededor de 1.5 billones de pesos anualmente. Cantidad que es equivalente a todas las ventas de Pemex de un año, o más de una vez y media la totalidad del presupuesto asignado a todos los ramos de la administración pública para un ejercicio fiscal, es decir, para mantener todo un año completo el aparato burocrático del país, incluyendo la totalidad de las inversiones públicas. Obtenido desde: <http://www.debate.com.mx/>

hábitos, costumbres y actitudes del ser humano, la ética diferencia “lo correcto” de “lo incorrecto”, es esta una rama de la Filosofía que estudia la conducta humana desde el punto de vista de su bondad o de su maldad. La importancia es enorme pues determina el valor positivo de las personas, en este caso de las que deciden, y toman decisiones dentro de las tareas que realiza el gobierno.

Manuel Quijano Torres determina en su texto “Humanismo público y profesionalización del servicio”<sup>104</sup> sobre los elementos que considera necesarios para involucrar el término de ética con las actividades propias del servidor público. Señala que el primer elemento a considerar, es la capacitación y actualización permanente. De la profesionalización del servicio público se espera un arquetipo de individuo que enfatice sus decisiones en el ámbito de la sociedad y la cultura, lo que obliga a las instituciones educativas formadoras de servidores públicos y las plantillas de profesores e investigadores dedicados al servicio y la administración pública a fomentar la profesionalización y la capacitación.

Como segundo elemento señala que el profesional del servicio público debe estar en condiciones de entender las diferencias cualitativas y de objetivos que hay entre administrar los bienes de la nación dentro de cualquier institución pública y el de aplicar el proceso administrativo en una empresa privada.

El tercer elemento que habría de considerar, y no por ello menos importante, a fin de tener mejores servidores públicos en nuestro país, se refiere al comportamiento ético. Cuando el sujeto que así se comporta, toma decisiones en beneficio del país, es responsable de sus actos y dignifica al gobierno en acción.

Por ello la creación de un organismo cívico podría ser un ente benéfico para la sociedad, este podría ser organizado por los ciudadanos y no por la burocracia, en la que la misma ciudadanía pueda generar y debatir la ética pública del comportamiento de los servidores públicos.

---

<sup>104</sup> Quijano Torres, Manuel. “Humanismo público y profesionalización del servicio” en *Visión multidimensional del servicio público especializado*. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM/Plaza y Valdés, S.A de C.V. México. 1999.

Estos acuerdos apuntan a beneficiar al sistema democrático en el supuesto de que la democracia es pactar, hablar, y ponerse de acuerdo en cubrir terrenos comunes que aborden los problemas de todos, por ello el Pacto por México es un buen avance, que sirvió de dialogo en el impulso de políticas que habrá que modificar y trabajarlas para beneficiar a nuestro país. Estos elementos en conjunto deberían estar incorporados en las leyes, reglamentos y procedimientos administrativos, ya que es importante el criterio de Ética en el servicio público, la discrecionalidad se reduce drásticamente en cumplir cabalmente las normas.

La tarea fundamental de este apartado señala las reformas en materia de Transparencia para México a partir de las reformas estructurales en lo que va de la administración del Presidente Enrique Peña Nieto.

### **3.5 Reformas Estructurales**

Los radicales cambios dentro de la sociedad en el ámbito económico, político, social y cultural ha obligado al Estado a enfrentarse a problemas que se arrojan repentinamente. Para estos, aún no existen soluciones constantes que generen respuestas al interior y al exterior es decir; que ataquen de raíz la problemática y generen resultados benéficos que pueda llegar a equilibrar en su totalidad al Estado.

Durante los últimos meses del año 2012 México discutió un paquete de reformas en materia hacendaria, energética, laboral, de telecomunicaciones, político – electoral, de competencia económica, financiera, educativa y en materia de transparencia. Muchas de estas reformas están contenidas en los acuerdos del Pacto por México y buscan potencializar, mejorar e implementar adecuadamente la transformación de nuestro país para así poder hacer frente a las nuevas demandas sociales, políticas, económicas y culturales que surgen en la sociedad mexicana. El problema radica básicamente en un aumento de demandas o tensiones sociales que no se han cubierto en su totalidad ya sea, por un aumento proporcional de la capacidad material o simbólica del gobierno para dar respuesta

inmediata a estas, o en segunda instancia por la incapacidad del gobierno para gobernarse a sí mismo, (es decir para tener control sobre el mismo). Aludiéndose en este caso a nociones tales como fragmentación o falta de cohesión dentro de sus actividades. La solución es difícil de pensar, pues el Estado es totalmente cambiante, de lo que sí nos podríamos percatar es de una necesidad de reformar pero, ¿qué se entiende por este término?, ¿cuál es su importancia?

Las reformas que realiza el gobierno dentro de la administración pública son vitales en el proceso de transformación para alcanzar una verdadera reforma dentro del Estado que sea realmente profunda e inédita.

En torno a la reforma del Estado existe una variedad de interpretaciones según sea su posición económica, política, social, administrativa y jurídica etc. Cada una de ellas enfatiza aspectos fundamentales que interesa incluir en la agenda pública. Cabe señalar que cada una enfatiza en sus propósitos, por ejemplo en su modernización, en la globalización, en la vigencia del Estado de derecho, en el adelgazamiento del gobierno, en el cambio en la gestión pública, en la transición democrática, en la liberalización económica y política en fin en un ajuste integral estructural en el que se define los fines que persigue en el proceso de reforma del Estado.<sup>105</sup>

Dentro de la Real Academia Española encontramos que “reformular” se refiere a modificar algo, por lo general con la intención de mejorarlo<sup>106</sup>.

Dentro del libro *Administración Pública y Reforma del Estado en México* de José Juan Sánchez, se establece como condición previa la realización de una Reforma Administrativa, respecto al tema que nos ocupa, señala a diversidad de autores especialistas en esta materia, por un lado cita a Wilburg Jiménez Castro<sup>107</sup> que señala que:

---

<sup>105</sup> Sánchez González, José Juan. *Administración Pública y Reforma del Estado en México*, INAP. México. 1998.

<sup>106</sup> *Diccionario de la Real Academia Española*. Definición del concepto reforma

<sup>107</sup> Doctor en Economía por la Universidad Autónoma de Centro América, con estudios de Posgrado en la Escuela Superior de Administración Pública de América Central en la Universidad

(...) los cambios propiciados como indispensables, no debían ser considerados instrumentales, sino fundamentales y estratégicos, razón por la cual, bajo el tema de Reforma Administrativa, se está propiciando en cierta forma la Reforma del Estado, debido a que la magnitud de lo que se propuso, trascendió lo típicamente administrativo para incursionar en aspectos políticos, económicos, sociales y culturales más amplios y complejos de los que usualmente comprende la Reforma Administrativa.<sup>108</sup>

Dentro de esta cita se diferencia la Reforma Administrativa de la Reforma de Estado, ya que la Reforma del Estado comprende un ámbito más amplio al cubrir no sólo los aspectos de organización del Gobierno y de sus Instituciones Centralizadas y Descentralizadas funcionales, sino de todos los elementos constitutivos y existenciales del Estado, es decir; de su población, de su territorio y de la soberanía delegada por el pueblo. Dicho esto Diego Valadés Ríos<sup>109</sup> define Reforma del Estado de la siguiente forma:

(...) la serie de cambios que se introducen en cuanto a la organización y al funcionamiento de los órganos de poder y a la relación de esos órganos del poder con sus destinatarios o administrados o gobernados.<sup>110</sup>

Esta serie de cambios van encaminados a las necesidades que se peticionan en el momento, y que deben ser trabajadas por las instancias correspondientes con la única finalidad de cubrir las demandas de los ciudadanos, es decir a los gobernados. Oscar Ozlak define reforma del Estado, en los siguientes términos:

---

de Columbia, Nueva York. Tiene una licenciatura en Ciencias Económicas y Sociales por la Universidad de Costa Rica.

<sup>108</sup> Jiménez Castro, Wilbur. *La Reforma Administrativa, la reforma del estado y la privatización de instituciones, Empresas, y Programas Públicos*. Editorial Universidad Estatal a Distancia, San José Costa Rica. 2006.

<sup>109</sup> Diego Valadés Ríos. es un [abogado](#), jurista y político [mexicano](#). En el sector público ha ocupado, entre otros cargos, el de [embajador de México](#) en Guatemala, Subsecretario de Regulación Sanitaria de la [Secretaría de Salud](#), Secretario General de Coordinación Metropolitana del Departamento del [Distrito Federal](#), Procurador General de Justicia del [Distrito Federal](#), [Procurador General de la República](#) y ministro de la [Suprema Corte de Justicia de la Nación](#).

<sup>110</sup> Valadés, Diego. "Análisis y Prospectiva de la Administración Pública Mexicana". *La Reforma del Estado. El Marco jurídico*, en Revista de Administración Pública N. 112 México. 2006-2012.

(...) El meollo de la reforma estatal se traslada hacia la redefinición de las fronteras entre el dominio de lo público y lo privado, al restringir de diversas maneras la extensión y la naturaleza de la intervención del Estado en los asuntos sociales.

En nuestro caso, entendemos que la naturaleza del Estado está definida por la necesaria construcción de igualdades (asumiendo a la educación como el pilar fundamental), una mejor distribución del ingreso con énfasis en lo económico y una redistribución con énfasis en la justicia social para lograr una sociedad en armonía, teniendo, para sí, el uso legal de la fuerza y el conjunto de los órganos de gobierno en un país soberano, dentro de esto debemos instrumentar la rendición de cuentas y la transparencia para el fortalecimiento democrático.

La importancia de las reformas dentro del Estado son de gran importancia, entiendo que es un concepto que puede abarcar múltiples temas dentro de procesos fundamentalmente intraburocráticos que consisten en intentos deliberados de mejoramiento de una o varias formas la gestión pública: la composición o asignación de sus recursos humanos, la racionalidad de sus normas y arreglos.

Finalmente podemos destacar a modo de conclusión que las reformas en general no consisten precisamente en buscar los modelos perfectos, sino más bien soluciones contingentes, adecuadas, adaptaciones para un lugar y tiempo determinado, teniendo claramente siempre a la vista la viabilidad, las enseñanzas de las experiencias comparativas, además del análisis profundo de nuestro país. La reformas estructurales son esas estrategias para transformar las relaciones a favor del Estado y de la sociedad; entre los tres Poderes de la República (Ejecutivo, Legislativo y Judicial); entre los tres órdenes de gobierno (Federal, Estatal y Municipal) y entre sus gobernados pues la ciudadanía no dista de cualquier modificación que se realice en el gobierno, es necesario el juego de todas las partes en conjunto para estabilizar y mejorar un entorno de la gobernanza que sin duda es cada vez más compleja, globalizada e interdependiente.

## CONCLUSIONES

Bajo las precisiones detalladas anteriormente podemos concluir de manera general que los instrumentos de transparencia y rendición de cuentas son útiles para fortalecer a nuestra democracia, sin embargo falta mucho por hacer, ejemplo de ello es demandar una transparencia orientada a resultados, y no sólo solicitar transparentar, dentro de este reto la rendición de cuentas debe desglosar y justificar todo gasto que se realice con los recursos de la Nación. Tanto la transparencia como la rendición de cuentas deben implicar la mejoraría de funciones, tareas presupuestarias, y la racionalización del gasto público dentro de los órganos de gobierno, con la calidad en la producción, la distribución y la prestación de bienes y servicios públicos.

Dentro del primer capítulo observamos una serie de conceptos definidos por especialistas en el tema de transparencia y rendición de cuentas. A lo largo de nuestra aproximación conceptual señalamos a la transparencia como un mecanismo de publicidad y acceso a la información gubernamental sin un destinatario específico, la transparencia podemos traducirla en confianza y credibilidad en las acciones que realiza el gobierno. Para el caso de la rendición de cuentas pasa algo similar, pues encontramos que es este un instrumento que implica una obligación de quienes reciben recursos de la Nación, rendir cuentas es también explicarlas pero sobre todo justificarlas. Cabe señalar que transparencia y rendición de cuentas no es lo mismo, puesto que se puede transparentar información sin rendir cuantas.

En el segundo capítulo elaboramos una construcción histórica del acceso a la información, la transparencia y la rendición de cuentas, si bien es cierto que encontramos avances, también saltaron a la vista casos cuestionables en cada una de las administraciones sexenales. Dentro de este trabajo de análisis observamos por ejemplo en el sexenio de Miguel De la Madrid que es de donde partimos con su llamada “renovación moral” que ese discurso quedaba únicamente en promesas de campaña pues ni su Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF) pudieron evadir los casos de corrupción,

por mencionar alguno “el fraude de 1988”, o que decir del caso del Fondo Bancario de Protección al Ahorro FOBAPROA en la administración de Ernesto Zedillo, este hecho dejó ver que la corrupción iba en aumento, claro ejemplo fue el bajo nivel de regulación, la concentración y la integración de intereses financieros e industriales que propiciaron la práctica de préstamos de alto riesgo y que hoy en día la sociedad mexicana continúa debatiendo la profundidad y la magnitud de la operación del FOBAPROA.

Estos hechos de corrupción no eran únicamente característicos del Partido Revolucionario Institucional (PRI) en el poder ejecutivo, puesto que las elecciones de 2006 en las que se encontraba el Partido Acción Nacional (PAN) en el cargo presidencial, fueron muy cuestionadas generando desconfianza e incertidumbre pues en enero de 2006 todo parecía apuntar a que Andrés Manuel López Obrador sería el sucesor, el que ocuparía el cargo de Presidente de la República en el periodo 2006 - 2012. ¿Dónde queda la transparencia y la rendición de cuentas que se veía impulsando desde 1982? ¿En qué medida sirvió en 2002 la creación de una Ley y un Instituto especializado en materia de transparencia y rendición de cuentas?

En nuestro tercer capítulo realizamos el análisis de dos documentos importantes para las últimas reformas que se realizaron a finales de 2013 e inicios de 2014 que son, por una parte, el Plan Nacional de Desarrollo y el Pacto por México, de ellos indicamos los alcances en materia de transparencia y rendición de cuentas a partir de las reformas estructurales, señalamos los cambios al marco jurídico y al marco institucional para así concluir con las perspectivas generales y los retos que enfrentará nuestro país en transparencia, rendición de cuentas y acceso a la información pues la sociedad en los últimos años, demanda mayor y mejor información.

Con ello se debe considerar la continuidad de los avances en materia de transparencia y rendición de cuentas en la que los esfuerzos ya obtenidos se fortalezcan y que de ninguna manera se presenten más casos de corrupción, pues sería señalado como un retroceso en esta materia. Por este motivo, es importante

que se establezcan las bases de un sistema duradero de transparencia, de acceso a la información gubernamental, y que esta agenda no se pierda con el paso del tiempo. Sin duda, también será significativa la expansión a los órdenes Estatal y Municipal, lo alcanzado a nivel Federal se debe observar en los tres órdenes de gobierno para que esta reforma sea íntegra.

Podemos concluir que son notables los alcances del Pacto por México con la serie de reformas que se arrojaron, sin embargo estos no tendrán resultados de forma inmediata. Dentro de este apartado finalmente señalaremos a modo de consideraciones finales los alcances que lograron las reformas constitucionales del 07 de febrero de 2014 en materia de Transparencia, Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción pues son sin duda un avance considerable a la democracia.

Alcance favorable para el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos. Dotar al IFAI con un mayor número de facultades y brindándole autonomía constitucional fortalece y consolida las bases para la creación de órganos autónomos especializados en esta materia. Además forja la creación de un marco jurídico e institucional en cada una de las entidades federativas. Es necesario y fundamental para un Estado Democrático el que se posibilite de forma rápida y transparente el acceso a la información de los tres órdenes de gobierno, de los partidos políticos y de todas las personas (incluidos los sindicatos) que utilicen recursos públicos.

El 7 de febrero de 2014 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de Transparencia (...) Esta reforma se sustenta en tres ejes fundamentales: 1) El fortalecimiento del derecho de acceso a la información pública; 2) La consolidación de un sistema nacional de transparencia, y 3) El establecimiento de nuevas facultades para el IFAI.<sup>111</sup>

---

<sup>111</sup> Presidencia de la República. “Reforma en Materia de Transparencia”. Resumen Ejecutivo.

Dentro de las reformas al artículo 6to de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las reformas en materia de Transparencia señalaremos todos y cada uno de los avances que ya son realidades para nuestro país, puesto que están sustentados ya en un marco normativo.

El eje de fortalecimiento del derecho al acceso a la información pública señala ampliar el catálogo de sujetos obligados a transparentar y rendir cuentas de la toma de decisiones, y actividades que se realizan con recursos públicos. Con tal reforma la ciudadanía podrá petitionar y conocer información que poseen los partidos políticos, los sindicatos, así como los órganos autónomos, fideicomisos, fondos públicos, etc., a esto se suma el Poder Judicial y el Poder Legislativo, pues hasta antes de la reforma sólo aplicaba para el Poder Ejecutivo.

La consolidación de un Sistema Nacional de Transparencia, tiene miras a fortalecer al Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI) para brindar completa autonomía constitucional, cabe señalar que las resoluciones finales de este órgano serán definitivas. De la misma manera se estipula un marco jurídico para la creación de organismos locales autónomos en los 31 Estados de la República y el Distrito Federal.

Establecer nuevas facultades para el IFAI, implica un proceso de reestructuración dentro del propio Instituto, en el que se tomará parte de nuevas responsabilidades y de nuevas atribuciones. El IFAI pasa de ser un órgano descentralizado de la Administración Pública Federal a un Organismo Autónomo.

Esta gran reforma en materia de Transparencia fortalece principios democráticos para nuestro país, pues el derecho a la información es un pilar importante para los ciudadanos que peticionan, que cuestionan, que analizan, que piden rendición de cuentas sobre las actividades realizadas por los servidores públicos. Es importante señalar que en una democracia los derechos no pueden ser limitados por una minoría, ni siquiera restringido por particulares. La transparencia de las tareas y actividades públicas son sólo una parte de los sistemas democráticos que tienen como finalidad el sometimiento a la

investigación pública de las actividades, pero sobre todo de los resultados de los distintos poderes del Estado. En un Estado Democrático la actividad de los tres poderes (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) deben alinearse al principio de difusión de la información. Finalmente y no por ello menos importante el funcionamiento mismo de la democracia no es sólo la exigencia de una mayor transparencia sino más bien de una buena gestión pública, en el que el sistema democrático denote características fundamentales: representación y participación activa de la ciudadanía, que se ejerzan sus derechos constitucionales, derechos de participación política, de votación libre, secreta e intransferible, de educación, de salud, a través de una extensa libertad de expresión y de un libre acceso a la información.

Alcance del fortalecimiento del derecho al acceso a la información. El desarrollo óptimo de las actividades en materia de Transparencia y todo lo que conlleva es decir; derecho a la información, protección de datos personales, libertad de expresión, rendición de cuentas, genera confianza en la ciudadanía. En este apartado se analiza la reforma que amplía el catálogo de sujetos obligados a transparentar su información desde la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental pues sirven como sustento normativo en el tema.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala en el apartado A del Artículo 6to que para el ejercicio del derecho de acceso a la información la Federación, los Estados y el Distrito Federal, se regirán por principios y bases, entre ellos destacan los relacionados con los sujetos obligados los siguientes:

- I. Los sujetos obligados deberán **documentar todo acto** que derive del ejercicio de sus facultades, competencias o funciones, la ley determinará los supuestos específicos bajo los cuales procederá la declaración de inexistencia de la información.
- V. Los sujetos obligados deberán **preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados** y publicarán, a través de los

medios electrónicos disponibles, la información completa y actualizada sobre el ejercicio de los recursos públicos y los indicadores que permitan rendir cuenta del cumplimiento de sus objetivos y de los resultados obtenidos

- VI. Las leyes determinarán la manera en que los sujetos obligados **deberán hacer pública la información relativa a los recursos públicos** que entreguen a personas físicas o morales.<sup>112</sup>

Estas fracciones están apegadas a nuestra Carta Magna, empero no sólo existe este entramado normativo, sino también la propia Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental señala en el Título Primero: “Disposiciones Comunes para los Sujetos Obligados”, del Capítulo I “Disposiciones Generales” Artículo 1ro que las instituciones obligadas a garantizar el acceso a la información están sujetas a:

**Artículo 1 LFTAIPG.** 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**.

Por tanto se desprende que ahora son Sujetos Obligados:

- ✓ Los Poderes de la Unión:
  - Ejecutivo: Poder Ejecutivo Federal, la Administración Pública Federal y la Procuraduría General de la República
  - Legislativo: Poder Legislativo Federal: Cámara de Diputados, Cámara de Senadores, Comisión Permanente y cualquiera de sus órganos
  - Judicial: El Poder Judicial de la Federación y el Consejo de la Judicatura Federal

---

<sup>112</sup> Diario Oficial de la Federación. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 6to.

- ✓ Los Organismos Constitucionales Autónomos: Banco de México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Instituto Nacional Electoral, Instituto Nacional de Estadística y Geografía e Informática, así como el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos.
- ✓ La Auditoría Superior de la Federación
- ✓ El Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores
- ✓ El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa
- ✓ El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje
- ✓ El Tribunal Superior Agrario
- ✓ El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
- ✓ La Universidad Nacional Autónoma de México, La Universidad Autónoma Metropolitana, La Universidad Autónoma Chapingo, La Universidad Autónoma Agraria Antonio Narro.
- ✓ Los partidos políticos
- ✓ Los sindicatos

En el listado observamos a los partidos políticos, a los sindicatos y al Poder Legislativo y Poder Judicial a rendir cuentas. La razón simple, ellos también reciben recursos de la Nación.

En materia de Transparencia dentro de los Partidos Políticos podemos sustentar la dinámica de la Democracia como punto esencial, pues hablar de ellos es enlazar a la sociedad y el gobierno, son estos el medio, la vía por la cual un ciudadano puede llegar a ocupar un puesto público de elección popular.

Instituto Nacional Electoral (INE) antes Instituto Federal Electoral (IFE) define a los partidos políticos como entidades de interés público que tienen como fin promover la participación de los ciudadanos en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de

acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo<sup>113</sup>.

Frente a esta definición podemos destacar que el interés público es el motor que promueve la participación de la sociedad democrática. Este interés tiene pretensiones relacionadas precisamente con las necesidades colectivas de los ciudadanos de una comunidad. El interés radica en conocer que hacen los partidos políticos con los recursos económicos que se les asigna. Este interés que tienen los ciudadanos sobre los partidos políticos se refiere precisamente a la importancia valorativa referida a lo que pertenece al pueblo, a la comunidad de personas en general.

La reforma en materia de Transparencia sustentó en el artículo 11 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental que los informes que presenten los partidos políticos y las agrupaciones políticas nacionales ante el Instituto Federal Electoral (IFE) deberán ser públicos, además de que cualquier ciudadano podrá solicitar, al Instituto Nacional Electoral, la información relativa al uso de los recursos públicos que reciban los partidos políticos y las agrupaciones políticas nacionales. Cabe mencionar que los partidos políticos serán sujetos obligados directos bajo la supervisión del Instituto Nacional Electoral (IFE). Esto implica que los partidos políticos quedarán en régimen particular de excepción, es decir, en la práctica no serán sujetos obligados directos del IFAI.<sup>114</sup>

El hecho de que los partidos políticos rindan cuentas es necesario para la democracia mexicana, pues son, los Partidos Políticos la base de la representatividad, el puente entre la sociedad y el gobierno es fundamental que estos no queden al margen de la transparencia. Los ciudadanos demandan que

---

<sup>113</sup> Instituto Nacional Electoral. “¿Qué son los Partidos Políticos?”.

<sup>114</sup> México EVALÚA. Centro de Análisis de Políticas Públicas. “Reformas a la Ley de Transparencia: ¿Dónde estamos?”

los partidos políticos que son, como ya lo mencionamos, de interés público, se comprometan a rendir cuentas, a dar a conocer con claridad su vida interna y sus procedimientos electorales. Deben entonces regularse, transparentarse, reglamentar sus actividades, pues existe en ellos mucha incertidumbre sobre el manejo que hacen de sus recursos públicos y privados, de sus financiamientos de operación de sus campañas y precampañas electorales.

Un segundo sujeto obligado son precisamente los sindicatos. Los sindicatos son organizaciones que surgen como consecuencia del ejercicio de la libertad sindical de los trabajadores. Esta afirmación tiene sustento jurídico en el artículo 123 constitucional que a la letra señala lo siguiente:

Artículo 123<sup>115</sup> Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social de trabajo, conforme a la ley. (...) en cuanto al derecho a la organización de miembros se señala en la fracción XVI que tanto los obreros como los empresarios tendrán derecho para coaligarse en defensa de sus respectivos intereses, formando sindicatos, asociaciones profesionales, etc.

Cabe señalar que para que un sindicato pueda ejercer plenamente sus derechos, debe tener una personalidad jurídica reconocida, que ocurre a partir del momento del registro sindical, este es el acto por el cual la autoridad da fe de haber quedado constituido el sindicato. Es este el momento del registro formal de la representación de los trabajadores para la defensa futura de los intereses laborales, en donde la idea principal será velar por los intereses del gremio.

Para Néstor De Buen<sup>116</sup>, el registro es “un típico acto administrativo, mediante el cual el Estado otorga a los sindicatos el reconocimiento de que se han satisfecho los requisitos de la ley, mientras que para Ruprecht “el acto de registro es un típico acto administrativo, ya que por su intermedio se concede el reconocimiento a un sindicato de que ha cumplido con todos los preceptos exigidos por la ley. Es una condición que supervisa legalidad, pues de ella depende el nacimiento de la capacidad del sindicato.

---

<sup>115</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>116</sup> Camocho Brindis, Mary Cruz. “El registro Sindical. Notas de Derecho Comparado” Universidad Autónoma Metropolitana. México. 1997

El sindicalismo es una de las más importantes manifestaciones de la reacción laboral, pues representa la más auténtica consecuencia de la organización de los trabajadores para promover óptimas condiciones laborales. Santos Azuela cita a Rouast y Durand<sup>117</sup> en el texto “El Pacto Sindical en México”, mencionando que el sindicato desempeña tres funciones esenciales:

1. Permite la intervención colectiva de los trabajadores en la determinación de las estipulaciones del contrato
2. Favorece la unificación de las condiciones de trabajo
3. Consolida la organización de la actividad profesional.

El hecho de que estos sean también sujetos obligados a transparentar fortalece también los principios democráticos, pues se deben observar, pero sobre todo velar por los intereses del conjunto de personas a las que está representando. Si los recursos económicos se están ejerciendo correctamente los trabajadores incrementarían la productividad, mejorarían el entorno laboral, obtendrían un mayor compromiso con y para los trabajadores pero sobre todo sentirse parte de la empresa, instancia, o dependencia para la que se trabaja.

A la lista de sujetos obligados se suma el Poder Legislativo y el Poder Judicial. La parte del Poder Legislativo representa a quienes hemos elegido con un voto<sup>118</sup> y es racional que los ciudadanos queramos y podamos tener conocimiento de cuáles son sus actividades, decisiones, propuestas y acciones que deliberan en su cargo. Para el Poder Judicial la máxima transparencia y publicidad aplica de diferente forma, ya que el sentido apunta sobre todo a garantizar el control y la aplicación correcta de la ley, la transparencia en la justa aplicación de la ley es esencial para la democracia mexicana.

El reto de una consolidación de un sistema nacional de transparencia. Con la reforma se dota y fortalece al Instituto Federal de Acceso a la Información y

---

<sup>117</sup> Santos Azuela, Héctor en “El Pacto Sindical en México”. UNAM

<sup>118</sup> El voto en México es de principio republicano, sus características son: libre, secreto, directo, universal, personal e intransferible.

Protección de Datos (IFAI) al robustecerlo como organismo garante de la transparencia, con esto se establecen nuevas facultades. Entre ellas destacan:

- \* Interponer acciones de inconstitucionalidad contra leyes mexicanas o tratados internacionales, que vulneren el derecho de acceso a la información pública y la protección de datos personales.
- \* Revisar las determinaciones que emitan los organismos locales, a fin de homologar criterios de transparencia en los tres órdenes de gobierno.
- \* Ejercer un procedimiento de atracción para conocer los recursos de revisión en el ámbito local que, por interés o trascendencia pública, así lo ameriten.
- \* Así como estandarizar los procesos de seguimiento y archivo de información de los sujetos obligados, a fin de mejorar el cumplimiento de las resoluciones<sup>119</sup>

Hablar de un órgano garante es hacer mención de la especialización de este en la materia, en la que los integrantes garantizan el valor de una decisión adecuada en los casos que se presenten. El IFAI al ser órgano garante pretende objetividad en la toma de sus decisiones; busca la imparcialidad y la justicia. Entregar estas facultades máximas enfoca la gran importancia al fijar reglas claras en la forma de seleccionar a sus miembros integrantes, así como sus facultades para la operación de las mismas.

El hecho de otorgar autonomía constitucional al IFAI otorga una serie de determinaciones, una de ellas estipulada en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental que a la letra señala lo siguiente:

**Artículo 59.** Las resoluciones del Instituto serán definitivas para las dependencias y entidades. Los particulares podrán impugnarlas ante el Poder Judicial de la Federación.<sup>120</sup>

El artículo anterior señala que las decisiones son vinculatorias, definitivas e inatacables para los sujetos obligados. Cabe señalar que sólo en materia de peligro a la seguridad nacional el Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal podrá

---

<sup>119</sup> Presidencia de la República. “Principales componentes de la Reforma en Materia de Transparencia” 07 de febrero de 2014.

<sup>120</sup> IFAI. Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. Capítulo IV “Del procedimiento ante el Instituto” Artículo 59.

impugnarlas ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Cabe mencionar que otorgarle autonomía constitucional y dar carácter de definitivas e inatacables a sus determinaciones son gran paso para el IFAI.

A esta reforma se suman las bases para la creación de organismos locales autónomos en los 31 Estados de la República y el Distrito Federal pues la publicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental el 11 de junio de 2002 no arrojó en las 32 entidades federativas del país, un proceso normativo, heterogéneo y simétrico. Con esta reforma estructural los organismos de transparencia en los Estados de la República también tendrán la facultad de interponer acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes expedidas por los Congresos locales, incluida la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

El establecimiento de nuevas facultades para el IFAI como alcance. Como organismo garante del derecho a la transparencia y el acceso a la información pública, ahora el IFAI podrá interponer acciones de inconstitucionalidad contra leyes que vulneren estos derechos. Asimismo, podrá revisar las determinaciones que realicen los organismos locales y atraer los recursos de revisión en el ámbito local que así lo ameriten.

Al establecer la autonomía plena del órgano garante de Transparencia de la Federación el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos contará con autonomía en su totalidad pues, hasta antes de dicha reforma, este órgano, sólo contaba con autonomía operativa, de gestión y decisión, es decir, se trataba de una autonomía limitada; empero, la propuesta ahora implica que el IFAI goce de autonomía técnica plena, pues se le reconoce personalidad jurídica y patrimonio propio, así como plena capacidad de decisión sobre el derecho de acceso a la información y protección de datos personales.

Finalmente y no por ello menos importante la activación del sector social debe involucrarse con mayor énfasis, debe inmiscuirse en las tareas que realiza el

gobierno, ya que el acercamiento proactivo de los esfuerzos de transparencia en la promoción de una cultura de la rendición de cuentas hacia la ciudadanía es básico para aumentar la confianza en nuestros servidores públicos, es decir: la ciudadanía debe interactuar de manera relevante.

A modo de conclusión podemos destacar que el tanto el Gobierno Federal como el Estatal y Municipal requieren de sistemas inteligentes para transparentar, sobre el marco normativo se está trabajando, el logro de una autonomía institucional fomenta la transparencia pero ¿qué hay de las sanciones para los funcionarios públicos que incurran a la corrupción, al no ejercicio de la transparencia, a no rendir cuentas? Existe la lógica de crear una instancia de control, antes que punitivo, correctivo y coercitivo, más preventivo, coadyuvante y promotor de la gestión orientada a la creación de valor público, de más resultados para la sociedad, superando sus expectativas en el gobierno y sus órganos contralores. Es vital pasar de reformas estructurales a la activación de la sociedad que demanda mayor información y que además potencialice exigir cuentas.

El trabajo anterior señala la conceptualización, la historia, los avances, y los retos para el fortalecimiento de la transparencia, la rendición de cuentas, la accesibilidad a la información gubernamental y el combate a la corrupción, que será benéfico para todos, puesto que al promover los valores democráticos entre los ciudadanos y los servidores públicos se incrementa la legitimidad y confianza institucional en los gobiernos y se expande una mayor participación, inclusión y justicia social.

### Anexo 1

Dentro del siguiente recuadro señalaremos detenidamente las modificaciones al Artículo 6º Constitucional, pues con ello, se arrojan un mayor número de alcances.

<p>Artículo 6o. ...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>A. Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación, los Estados y el Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases:</p> <p>I. <u>Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional, en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad. Los sujetos obligados deberán documentar todo acto que derive del ejercicio de sus facultades, competencias o funciones, la ley determinará los supuestos</u></p>	<p>Se amplía el ámbito personal, al establecer nuevos sujetos obligados. En el siguiente apartado se explica a mayor detalle.</p> <p>Se reitera el principio de máxima divulgación.</p> <p>Se establece la exigencia a los sujetos obligados, de documentar los actos en ejercicio de sus facultades, a fin de combatir las indebidas declaraciones de inexistencia de información anteriores.</p> <p>Se prevén modificaciones a los</p>
--	--

<p><u>específicos bajo los cuales procederá la declaración de inexistencia de la información.</u></p> <p>II. y III. ...</p> <p>IV. Se establecerán <u>mecanismos</u> de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos que se sustanciarán ante los organismos autónomos especializados e imparciales que establece esta Constitución.</p> <p>V. Los sujetos obligados <u>deberán preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados y publicarán, a través de los medios electrónicos disponibles, la información completa y actualizada sobre el ejercicio de los recursos públicos y los indicadores</u> que permitan rendir cuenta del cumplimiento de sus objetivos y de los resultados obtenidos.</p> <p>VI. y VII. ...</p> <p>VIII. La Federación contará con un <u>organismo autónomo, especializado, imparcial, colegiado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena autonomía técnica, de gestión, capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna,</u> responsable de garantizar el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos personales</p>	<p>mecanismos de acceso a la información y los recursos de revisión.</p> <p>Obligatoriedad de preservar y actualizar archivos.</p> <p>Obligatoriedad de publicar en medios electrónicos, información completa y actualizada del ejercicio de los recursos públicos e indicadores.</p> <p>Autonomía Constitucional del Órgano Garante.</p> <p>Se determinan los principios del</p>
---	---

<p>en posesión de los sujetos obligados en los términos que establezca la ley.</p> <p>El organismo autónomo previsto en esta fracción, se regirá por la ley en materia de transparencia y acceso a la información pública y protección de datos personales en posesión de sujetos obligados, en los términos que establezca la ley general que emita el Congreso de la Unión para establecer las bases, principios generales y procedimientos del ejercicio de este derecho.</p> <p>En su funcionamiento se regirá por los principios de <u>certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, eficacia, objetividad, profesionalismo, transparencia y máxima publicidad.</u></p> <p>El organismo garante tiene <u>competencia para conocer de los asuntos relacionados con el acceso a la información pública y la protección de datos personales de cualquier autoridad, entidad, órgano u organismo que forme parte de alguno de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicatos que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal; con excepción de aquellos asuntos jurisdiccionales que</u></p>	<p>Órgano Garante.</p> <p>Facultades del Órgano Garante para conocer del Derecho de Acceso a la Información y la Protección de Datos Personales.</p>
---	--

correspondan a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en cuyo caso resolverá un comité integrado por tres ministros. También conocerá de los recursos que interpongan los particulares respecto de las resoluciones de los organismos autónomos especializados de los estados y el Distrito Federal que determinen la reserva, confidencialidad, inexistencia o negativa de la información, en los términos que establezca la ley.

El organismo garante federal de oficio o a petición fundada del organismo garante equivalente del estado o del Distrito Federal, podrá conocer de los recursos de revisión que por su interés y trascendencia así lo ameriten.

La ley establecerá aquella información que se considere reservada o confidencial.

Las resoluciones del organismo garante son vinculatorias, definitivas e inatacables para los sujetos obligados. El Consejero Jurídico del Gobierno podrá interponer recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los términos que establezca la ley, sólo en el caso que dichas resoluciones puedan poner en peligro la seguridad nacional conforme a la ley de la materia.

El organismo garante se integra por siete comisionados. Para su

Facultades de atracción y revisión del Órgano Garante

Aumenta el número de Comisionados, de cinco a siete, nombrados por la Cámara de Senadores.

<p>nombramiento, la Cámara de Senadores, previa realización de una amplia consulta a la sociedad, a propuesta de los grupos parlamentarios, con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes, nombrará al comisionado que deba cubrir la vacante, siguiendo el proceso establecido en la ley. El nombramiento podrá ser objetado por el Presidente de la República en un plazo de diez días hábiles. Si el Presidente de la República no objetara el nombramiento dentro de dicho plazo, ocupará el cargo de comisionado la persona nombrada por el Senado de la República.</p> <p>En caso de que el Presidente de la República objetara el nombramiento, la Cámara de Senadores nombrará una nueva propuesta, en los términos del párrafo anterior, pero con una votación de las tres quintas partes de los miembros presentes. Si este segundo nombramiento fuera objetado, la Cámara de Senadores, en los términos del párrafo anterior, con la votación de las tres quintas partes de los miembros presentes, designará al comisionado que ocupará la vacante.</p> <p>Los comisionados durarán en su encargo siete años y deberán cumplir con los requisitos previstos en las fracciones I, II, IV, V y VI del artículo 95 de esta Constitución,</p>	<p>Los Comisionados solamente podrán removerse por causa grave, y serán sujetos a juicio político.</p> <p>Se crea un Consejo Consultivo.</p> <p>Se faculta al Órgano Garante para imponer medidas de apremio.</p> <p>Obligatoriedad de todo servidor público de coadyuvar con el Órgano Garante.</p> <p>Coordinación del Órgano Garante entre entidades fiscalizadoras, archivísticas y estadísticas, así como con sus homólogas en las entidades.</p>
--	--

no podrán tener otro empleo, cargo o comisión, con excepción de los no remunerados en instituciones docentes, científicas o de beneficencia, sólo podrán ser removidos de su cargo en los términos del Título Cuarto de esta Constitución y serán sujetos de juicio político.

En la conformación del organismo garante se procurará la equidad de género.

El comisionado presidente será designado por los propios comisionados, mediante voto secreto, por un periodo de tres años, con posibilidad de ser reelecto por un periodo igual; estará obligado a rendir un informe anual ante el Senado, en la fecha y en los términos que disponga la ley.

El organismo garante tendrá un Consejo Consultivo, integrado por diez consejeros, que serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores. La ley determinará los procedimientos a seguir para la presentación de las propuestas por la propia Cámara. Anualmente serán sustituidos los dos consejeros de mayor antigüedad en el cargo, salvo que fuesen propuestos y ratificados para un segundo periodo.

La ley establecerá las medidas de apremio que podrá imponer el

organismo garante para asegurar el cumplimiento de sus decisiones.

Toda autoridad y servidor público estará obligado a coadyuvar con el organismo garante y sus integrantes para el buen desempeño de sus funciones.

El organismo garante coordinará sus acciones con la entidad de fiscalización superior de la Federación, con la entidad especializada en materia de archivos y con el organismo encargado de regular la captación, procesamiento y publicación de la información estadística y geográfica, así como con los organismos garantes de los estados y el Distrito Federal, con el objeto de fortalecer la rendición de cuentas del Estado Mexicano.

B. ...

## Bibliografía

Aguilar, Luis F. "El aporte de la política pública y la Nueva Gestión Pública a la gobernanza". XII Congreso Internacional del CLAD sobre la *Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Santo Domingo, República Dominicana. 30 octubre - 2 noviembre 2007.

Aguilar, Luis F. *El estudio de las políticas públicas*. , Porrúa. México. 2003.

Alcocer, Jorge. "La observación internacional de los procesos electorales. La experiencia mexicana en 1994". México, UNAM.

Álvarez Enríquez, Lucia (2000) "Actualidad y debate en torno a la sociedad civil" en: Bolos, Silvia (2003) *Participación y espacio público*. UACM México.

Ávalos Bracho, Marcos. *Transparencia y política de competencia*. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública México 2009.

Ayala Espino, José. *Economía del sector público mexicano*. ESFINGE. México. 2001.

Brizio Rodríguez, Guillermo. "La auditoría, la transparencia y la rendición de cuentas". *Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción*. Instituto Nacional de Administración Pública. Revista de Administración Pública. Volumen XLIII, Número Especial. México. 2008.

Camocho Brindis, Mary Cruz. "El registro Sindical. Notas de Derecho Comparado" Universidad Autónoma Metropolitana. México. 1997

Carbonell, Miguel. "El derecho a la información en América Latina" Documento obtenido desde: [http://www.miguelcarbonell.com/docencia/El\\_derecho\\_de\\_informaci\\_n\\_en\\_Am\\_ri\\_a\\_Latina\\_y\\_El\\_Caribe.shtml](http://www.miguelcarbonell.com/docencia/El_derecho_de_informaci_n_en_Am_ri_a_Latina_y_El_Caribe.shtml)

Carbonell, Miguel. Mesa 4. "Reforma en Transparencia, Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción". 2003. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.

Carbonell, Miguel. "La corrupción política. Introducción general". *Transparencia, Ética, y Corrupción*. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. México. 2009. Obtenido desde: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=2785>

Carbonell, Miguel. "Un México carcomido por la corrupción". *ADN político.com* México. 2012.

Carrillo Castro, Alejandro. *Colección 200 años de la Administración Pública en México. Génesis y Evolución de la Administración Pública Centralizada*. INAP Tomo II Volumen I. México.

Cassirer, Ernest. *Antropología Filosófica*. "Introducción a una filosofía de la cultura". FCE. México. 1967.

Cerrillo I Martínez, Agustí. *La gobernanza hoy; 10 textos de referencia*. Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid, España. 2005.

Centro de Documentación Información y Análisis. Artículo 69, "Marco Jurídico de los Informes Presidenciales". México.

Chiavenato, Idalberto. *Introducción a la Teoría General de la Administración*. McGraw Hill, 7ª Ed. 2004

Cienfuegos Salgado, David. "Responsabilidad civil por daño moral" <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/revdpriv/cont/27/dtr/dtr3.pdf>

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Última reforma publicada DOF 10-02-2014. Obtenido desde: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm>

Clío. México siglo XX. Los sexenios. Basada en la obra de Enrique Krauze "Miguel de la Madrid. Oportunidades perdidas. 1/6". Obtenido desde: <http://www.youtube.com/watch?v=9BIZiK7cSSM>

Curzio, Leonardo. "La seguridad nacional de México y la relación con Estados Unidos". *Las opciones de México*. UNAM. México. 2007

Diario Oficial de la Federación 11/12/2008. Secretaría de la Función Pública. "Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción 2008-2012" Dato Obtenido desde: [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5073202&fecha=11/12/2008](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5073202&fecha=11/12/2008).

Diario Oficial de la Federación. Programa para un Gobierno Cercano y Moderno "Estrategia transversal: Gobierno Cercano y Moderno". Estrategia transversal: Gobierno Cercano y Moderno.

Dussauge Laguna, Mauricio I. "Combate a la corrupción y Rendición de Cuentas: Avances, limitaciones, pendientes y retrocesos". *Los grandes problemas de México XIII Políticas Públicas*. COLMEX. México. 2010.

Foncerrada, Luis “La importancia del sector privado en México”. Obtenido desde: [http://www.coparmex.org.mx/upload/bibVirtualDocs/8\\_entorno\\_octubre\\_09.pdf](http://www.coparmex.org.mx/upload/bibVirtualDocs/8_entorno_octubre_09.pdf).

Gamboa Montejano, Claudia. “Responsabilidad de los servidores públicos. Estudio Teórico Doctrinal, Antecedentes, Derecho Comparado, e Iniciativas presentadas en el tema en la LX Legislatura”. Centro de Documentación, Información y Análisis. México. Noviembre 2009. <http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/spi/SPI-ISS-28-09.pdf>

Gámiz Parral, Máximo N. “Capítulo IX Otras disposiciones constitucionales”. *Derecho Constitucional y Administrativo*. UNAM. México.

González Aréchiga, Bernardo. “Transparencia en el Rescate Bancario: ¿Problemas de Agencia, Corrupción, Imperfecciones de Mercado o Captura Regulatoria?, Transparencia y corrupción en privatizaciones y rescates” en *el foro Debatiendo las Fronteras entre Estado, Mercado y Sociedad. Conferencia sobre Corrupción y Transparencia*. Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM. Auditorio de la Coordinación de Humanidades. México, D.F. 23-25 de Marzo de 2006.

Guerrero Gutiérrez, Eduardo. *Fuentes para el estudio de los sectores público, privado y social en México*. UNAM. México. 1991.

Guerrero, Omar. *Introducción a la Administración Pública*. México, Ed. HARLA, 1985. Obtenido desde: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/3/1206/5.pdf>

Guerrero Gutiérrez, Eduardo. “La Transparencia focalizada: avances y resistencias. El caso de México”. *La Promesa del Gobierno Abierto*. ITAIP.

Hernández Oliva, Rocío Citlalli cita Inostroza Fernández en el Marco conceptual para el análisis del Estado y del sector público. UNAM. México <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/3/1206/5.pdf>.

Instituto Federal Electoral “Las elecciones del primero de Julio: cifras, datos, resultados”

Iglesias Alonso, Ángel. *Gobernanza e Innovación en la Gestión Pública*. Alcobedas 1979-2003. Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid, España. 2006.

Jiménez Castro, Wilbur. *La Reforma Administrativa, la reforma del estado y la privatización de instituciones, Empresas, y Programas Públicos*. Editorial Universidad Estatal a Distancia, San José Costa Rica. 2006.

Koontz, Harold, "Administración, una perspectiva global", McGraw Hill 12ª Ed. 2004.

Labra, Armando. *El Sector social de la economía*. UNAM, México. 1988.

Laveaga Rendón, Gerardo. "Glosario". *Análisis del régimen de transparencia y acceso a la información en los Estados y la Federación*. Instituto Federal de Acceso a la Información. México. 2013.

Lomelí G, Paulina. "Plan Nacional de Desarrollo". Documento obtenido desde: <http://www.fundacionpreciado.org.mx/biencomun/bc150/115plan%20nacional.pdf>.

Martínez Bullé-Goyri, Víctor M. "Las garantías individuales en la Constitución Mexicana de 1917". México, UNAM.

Mejía Ch, Ileana cita a Andreas Schedler para una discusión parecida de esta faceta del concepto en "¿Qué es la rendición de cuentas?" *03 Cuadernillo de Transparencia*. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública México. México. 2004.

Mendel, Toby. *El derecho a la información en América Latina. Comparación Jurídica*. UNESCO. Ecuador. 2009.

Michel, Elena. "Convergencia se convierte en Movimiento Ciudadano". [eluniversal.com.mx](http://eluniversal.com.mx)., publicado el 1 de agosto de 2011.

MORENA. Capítulo I "Disposiciones generales". Obtenido desde: <http://morenadf.mx/sitio/descargas/ESTATUTO.pdf>

Pacto por México. Los 5 Acuerdos. "Acuerdos para la Transparencia, Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción". Obtenido desde: <http://pactopormexico.org/acuerdos/transparencia-rendicion-de-cuentas-y-combate-a-la-corrupcion/>

Pérez Nieto y Castro Leonel, Ledesma Mondragón Abel, Introducción al estudio de Derecho, segunda edición, editorial Harla.

Peschard, Jacqueline. "Transparencia y Partidos Políticos". *8vo cuaderno de transparencia*. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. México. 2008.

Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012. Obtenido desde: <http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/index.php?page=transparencia-y-rendicion-de-cuentas>.

Presidencia de la República “Plan Nacional de Desarrollo 1983-1989” Revista de Administración Pública.

Presidencia de la República. Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012. “Democracia efectiva y política exterior responsable en Transparencia y Rendición de Cuentas”. Obtenido desde: <http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/democracia-efectiva-y-politica-externo-responsable/transparencia-y-rendicion-de-cuentas.html>

Quijano Torres, Manuel. “Humanismo público y profesionalización del servicio” en *Visión multidimensional del servicio público especializado*. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM/Plaza y Valdés, S.A de C.V. México. 1999.

Rivero Casas, Jesús. “El cambio racional de preferencias en el proceso electoral de 2006 en México”. *Una aproximación a las teorías de la Elección Racional en la Ciencia Política*. Publicación Digital, México, 2012.

Roitter, Mario (2004) “El tercer sector como representación topográfica de sociedad civil”. Daniel Mato (coord.), *Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización*. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela

S/A. México. Documento en PDF obtenido desde: [http://www.oas.org/juridico/spanish/mec\\_avance\\_mexIII.pdf](http://www.oas.org/juridico/spanish/mec_avance_mexIII.pdf) el día 27 de enero de 2014.

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

Santos Azuela, Héctor en “El Pacto Sindical en México”. UNAM

Schamis, Héctor E. “Corrupción y transparencia: debatiendo las fronteras entre estado, mercado y sociedad”. Instituto de Investigaciones Sociales. UNAM. Siglo XXI. México. 2009.

Secretaría de Gobernación. Archivo General de la Nación. “Transparencia y rendición de cuentas”. Obtenido desde: <http://www.agn.gob.mx/menuprincipal/transparencia/transparencia.html>.

Secretaría de Finanzas. “Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de México”. Obtenido desde: [http://portal2.edomex.gob.mx/copladem/planes\\_desarrollo/plan\\_nacional/index.htm](http://portal2.edomex.gob.mx/copladem/planes_desarrollo/plan_nacional/index.htm)  
Secretaría de Hacienda y Crédito Público “Clasificación Económica del Gasto Público.

Secretaría de la Contraloría General de la Federación. 02-Septiembre-1988. Documento obtenido desde: <http://www.normateca.gob.mx/Archivos/DECRETO%20POR%20EL%20QUE%20LOS%20TITULARES%20DE%20LAS%20DEPENDENCIAS%20Y%20ENTIDADES%20DE%20LA%20APF%20Y%20SERVIDORES%20PUBLICOS%20HASTA%20NIVEL%20DE%20DIRECTOR%20GENERAL%20EN%20EL%20SECTOR%20CON%20PARAESTATAL,%20DEBERAN%20RENDIR%20AL%20SEPARARSE%20DE%20SUS%20EMPLEOS.PDF>

Secretaría de la Función Pública “Programa Nacional de Rendición de cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción 2008-2012”

Sistema Internet de la Presidencia, 2007. “Presentación – Primer Informe de Gobierno” <http://primer.informe.gob.mx/contenido/?contenido=310>

Valadés, Diego. “Análisis y Prospectiva de la Administración Pública Mexicana”. *La Reforma del Estado. El Marco jurídico*, en Revista de Administración Pública N. 112 México. 2006-2012.

Vargas, Miguel Ángel. “6 presidentes y 6 planes de desarrollo con metas similares” Obtenido desde: <http://www.adnpolitico.com/gobierno/2013/08/29/6-presidentes-y-6-planes-de-desarrollo-con-metas-similares>

Vergara, Rodolfo. “La Transparencia como problema”. *5to cuaderno de transparencia*. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. México. 2008.

## Portales de Internet

Descripción del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD)

- <http://old.clad.org/portal>

Diario Oficial de la Federación.

- Publicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental
- Publicación del Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción 2008-2012

México EVALÚA.

- Centro de Análisis de Políticas Públicas. "Reformas a la Ley de Transparencia: ¿Dónde estamos?"

Pacto por México

- Documento en PDF del Pacto por México. <http://pactopormexico.org/>

Presidencia de la República.

- Principales componentes de la Reforma en Materia de Transparencia del 07 de febrero de 2014.

Transparencia Internacional.

- "¿Qué es corrupción?" Obtenido desde:  
<http://www.accionciudadana.org.gt/que-es-corrupcion>

Youtube

- Clío. México siglo XX. Los sexenios. Basada en la obra de Enrique Krauze "Miguel de la Madrid" Oportunidades perdidas. 1/6. Obtenido desde:  
<http://www.youtube.com/watch?v=9BIZiK7cSSM>

## **Dependencias con textos o artículos de consulta**

Centro de Documentación Información y Análisis.

Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos

Secretaría de Gobernación:

- “Reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 2013”
- Archivo General de la Nación. “Transparencia y rendición de cuentas”

Secretaría de Finanzas. “Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de México”

Secretaría de la Función Pública “Programa Nacional de Rendición de cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción 2008-2012”

Sistema Internet de la Presidencia, 2007. “Presentación – Primer Informe de Gobierno” <http://primer.informe.gob.mx/contenido/?contenido=310>

Presidencia de la República “Plan Nacional de Desarrollo 1983-1989” Revista de Administración Pública.

Suprema Corte de Justicia de la Nación. “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que reforma la de 5 de Febrero de 1857”. Documento Obtenido desde: [http://www2.scjn.gob.mx/red/cpeum/PDF\\_articulos/CPEUM-006.pdf](http://www2.scjn.gob.mx/red/cpeum/PDF_articulos/CPEUM-006.pdf)

## **Leyes. Marco Jurídico revisado**

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental

Ley Federal de Protección de Datos Personales

Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012.

Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012. “Democracia efectiva y política exterior responsable en Transparencia y Rendición de Cuentas”.

Plan Nacional de Desarrollo. “Estructura del Plan” 2007

Pacto por México. Los 5 Acuerdos. “Acuerdos para la Transparencia, Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción.”

Plan Nacional de Desarrollo 2013 - 2018. Documento en PDF.

Programa para un Gobierno Cercano y Moderno “Estrategia transversal: Gobierno Cercano y Moderno”. Estrategia transversal: Gobierno Cercano y Moderno. 30 de agosto de 2013.