



RAAP

Revista de Administración Pública

VOL. 38 No. 1

107

Ene-Abr 2003

Transparencia
en la Función
Pública

INAP

Instituto Nacional de Administración Pública



Revista de Administración Pública

107

TRANSPARENCIA EN LA FUNCIÓN PÚBLICA



INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, A.C.

REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Nueva Época

Revista cuatrimestral publicada por el Instituto Nacional de Administración Pública A.C.

José María Ramos (*El Colegio de la Frontera Norte*), Isabelle Rousseau (*El Colegio de México*),
Ricardo Uvalle Berrones (*UNAM*), Rodolfo Vergara Blanco (*Universidad Autónoma
Metropolitana-Xochimilco*)

Consejo Editorial

José de Luna Martínez (*Banco Mundial*), Eloísa del Pino Matute (*Universidad Rey Juan Carlos*)
Consejo Asesor Internacional

Director

José de J. Sosa L
El Colegio de México
ppsosa@colmex.mx

Comité de Redacción

*Elías R. Hernández Morales, Lourdes Semaan Bissar
Myma Vareta Sa/azar, Roselí A. Venegas Ch.*

Responsable Editorial

Salvador Ortiz
satormoeyanoo.com

© Instituto Nacional de Administración Pública A.C.

Km. 14.5 Carretera Federal México- Toluca
Col. PaloAllo, C.P. 05110
Cuajimalpa, Distrito Federal
MÉXICO

Tels. 50 81 2600 exls. 4285,4325, 4308 Y 4311
www.inap.org.mx/rap

ISSN 0482-5209

Publicación periódica
Registro número 102 1089
Características 210241801

Certificado de licitud de título número 2654
Certificado de licitud de contenido número 1697

Las opiniones expresadas en esta revista son estrictamente personales
de sus autores; la Revista, el INAP o las instituciones a las que están
asociados no asumen responsabilidad por ellas.

Para reproducir los materiales publicados en la REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
se requiere la autorización expresa y por escrito de la Dirección

REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
107
Revista cuatrimestral publicada por el
Instituto Nacional de Administración Pública A.G.
Nueva Época, Vol. 38, N° 1

ÍNDICE

	Página
Presentación C.P. Francisco Barrio Terrazas	5
Introducción Dr. Alejandro Carrillo Castro	9
<i>Marco Histórico</i> Dr. Francisco Díaz de León Mendiola	13
<i>Eficacia del Control Formal en la Administración Pública</i> Dr. Gildardo Héctor Campero Cárdenas	23
<i>Ética y Servicio Público</i> Lic Felipe Aguilar Hernández	35
<i>El Proceso de Construcción de la Transparencia y la Rendición de Cuentas</i> Mtro. Gabriel Campuzano Paniagua	43
<i>La Gestión Pública de la Transparencia</i> Lic. José R. Castelazo	53
<i>La Transparencia como Rasgo Democrático de la Función Pública</i> Mtro. Manuel Villoria Mendieta	67
Premio Anual de Transparencia 2002, Prácticas Participantes	
<i>Sistema de Atención Directa a la Ciudadanía</i> Comisión Federal de Electricidad	79
<i>Metodología para las Intervenciones de Control</i> Consejo Nacional de Fomento Educativo	95
<i>Centro de Información Electrónica (CIE)</i> Comisión Nacional de Seguros y Fianzas	111
<i>Sistema de Control de Gestión</i> Secretaría de Gobernación	129
<i>Investigación e Inteligencia en Áreas Críticas:</i> <i>Una Nueva Metodología. Caso RTC</i> Secretaría de Gobernación	135

<i>Sistema de Auditoría y Control (SAC) para el Registro, Planeación y Seguimiento de Auditorías Nacionales Financiera, S.N.C.</i>	141
<i>Carpeta Electrónica del Comité de Control Interno Secretaría de Seguridad Pública</i>	153
<i>Sistema para el Control y Seguimiento del Programa de Transparencia y Combate a la Corrupción 2002 Pemex Gas y Petroquímica Básica</i>	159
<i>Recurrencia de Observaciones Pemex Gas y Petroquímica Básica</i>	167
<i>Comité de Evaluación de Observaciones Pemex Gas y Petroquímica Básica</i>	173
<i>Procedimiento para la Atención de Inconformidades, su Control y Seguimiento Pemex Corporativo</i>	179
<i>Manual de Auditoría de la Industria Petrolera Estatal Pemex Corporativo</i>	185
<i>Programa de Racionalidad Normativa Pemex Corporativo</i>	191
<i>Control y Evaluación de Órganos Colegiados Pemex Corporativo</i>	195
<i>Actividades Dirigidas a los Hijos de Funcionarios y Empleados FIDELIQ</i>	201
Lecturas Recomendadas	207
Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental	
<i>Transparencia y Acceso: Desafíos a la Nueva Administración Pública Lic. Sergio Sandoval Hernández</i>	219
LEY FEDERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL (Texto íntegro e índice de materias)	225
Resúmenes - Abstracts	249

PRESENTACIÓN

FRANCISCO BARRIO TERRAZAS'

La transparencia como criterio en la gestión pública y como factor de cambio en la sociedad, son hoy temas prioritarios en la agenda nacional. El compromiso por la transparencia se ha traducido, para el Ejecutivo Federal, en una política de gobierno que requiere la participación y el compromiso de todas las fuerzas y sectores sociales, políticos y económicos.

Para ser efectivas, la estrategia y las soluciones al problema de la corrupción deben cubrir todos los aspectos, actores, formas y efectos de este fenómeno. En este sentido, el Gobierno Federal está llevando a cabo cambios estructurales en cuatro grandes vertientes.

1. El combate a la corrupción se realiza a partir de un enfoque integral.

Se creó la Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción, cuya misión es coordinar las acciones de cada una de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, dentro de un programa nacional para prevenir y abatir la corrupción, así como para fomentar la transparencia en el ejercicio de las atribuciones de las instituciones del Gobierno Federal.

Esta estrategia fomenta la instrumentación de controles internos en cada dependencia, contribuyendo al buen gobierno y cerrando espacios a la impunidad y a la comisión de actos de corrupción.

'Secretario de Contraloría y Desarrollo Administrativo

2. El combate a la impunidad se centra en el apego irrestricto a la legalidad.

En el combate a la corrupción, prevalece el estado de derecho y el cumplimiento irrestricto de la ley. Para este gobierno, el combate a la corrupción no es un tema negociable, no responde a intereses políticos o partidistas; al contrario, demanda el apego irrestricto a la legalidad.

3. El involucramiento de la sociedad es esencial en la construcción de una cultura de integridad y transparencia.

Las transformaciones necesarias para reducir los niveles y la tolerancia a la corrupción en nuestro país, requieren la corresponsabilidad entre sociedad y gobierno. Despertar el sentido de responsabilidad individual e impulsar la participación activa de la sociedad resultan tareas fundamentales en la construcción de una cultura de transparencia e integridad.

Por ello, estamos trabajando con grupos representativos de la sociedad, entre los que se encuentran organismos empresariales y sindicales; organizaciones no gubernamentales; instituciones académicas y colegios de profesionistas, con quienes hemos compartido herramientas concretas que pueden instrumentar para reducir espacios a la corrupción en sus ámbitos de acción.

4. La construcción de estructuras preventivas se constituye en una piedra angular del combate a la corrupción.

Estamos convencidos de que el combate a la corrupción no debe basarse únicamente en la sanción de las personas que la reproducen, sino en prevenir que se cometan actos de corrupción. Hoy, los Órganos Internos de Control (OICs) se han convertido en impulsores de la innovación y la mejora administrativas, complementando de esta manera su función fiscalizadora.

La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo está guiando la labor de los OICs a promover el establecimiento de controles internos y supervisar su cumplimiento; a impulsar la cultura de la legalidad, verificar la observancia de la normatividad, ordenarla y proponer su perfeccionamiento; a promover la simplificación y la mejora de los procesos; a dar oportuna atención a la opinión, quejas y denuncias de los ciudadanos; a impulsar la rendición de cuentas; así como en imponer las sanciones que correspondan a conductas indebidas.

Para apuntalar la construcción de estrategias preventivas y garantizar su permanencia, se han propuesto modificaciones al marco jurídico e impulsado la aprobación de leyes y reglamentos y se ha incrementado el uso de las tecnologías de información, a través del desarrollo del gobierno electrónico.

El proceso de revisión y actualización del marco legal incluye la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en cuya elaboración participaron legisladores, servidores públicos de distintas dependencias, académicos y ciudadanos. Esta Ley funda una nueva forma de relación entre los ciudadanos y el gobierno: una relación fincada en la transparencia y en la rendición de cuentas de los gobernantes a la ciudadanía. Asimismo, se impulsó la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

En breve se espera la aprobación de las reformas a las Leyes de Adquisiciones y de Obra Pública, producto de un intenso proceso de consulta con organizaciones empresariales y otros actores del sector privado y dependencias gubernamentales.

En el tema de gobierno electrónico se han ampliado las capacidades de COMPRANET, de tal forma que hoy el 40% de las licitaciones públicas se realizan a través de este portal. Con la puesta en marcha del Sistema de Trámites Electrónicos Gubernamentales, TRAMITANET, los ciudadanos cuentan hoy con un catálogo completo de los requisitos necesarios para realizar trámites ante el Gobierno Federal, además de poder efectuar un número creciente de trámites directamente desde sus computadoras, evitando así millones de operaciones de ventanilla.

La visión y la misión de la SECODAM contemplan generar confianza y dar credibilidad a las acciones gubernamentales, abatiendo los niveles de corrupción en el país y dando absoluta transparencia a la gestión y desempeño de la Administración Pública Federal. Por ello, buscamos permanentemente fomentar el acceso del ciudadano a las instituciones, a la información y a los servicios públicos; crear una nueva cultura administrativa, con cuadros de servidores públicos comprometidos con el buen gobierno; innovar y mejorar los procesos administrativos, y garantizar el cumplimiento de las disposiciones normativas y jurídicas.

En el marco de esta transformación de la gestión pública federal, el Instituto Nacional de Administración Pública y la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo convocaron al *Premio Anual de Transparencia 2002*.

Este Premio se instituyó como un reconocimiento al esfuerzo por transparentar las gestiones administrativas de dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y se otorgó a aquellos OICs que han logrado nuevas formas de control y prevención de la corrupción, de manera consistente con los objetivos, la visión y la misión de la SECODAM.

La utilización de las nuevas tecnologías de la información electrónica, la reingeniería y optimización de procesos, así como la consolidación de una cultura de denuncia ciudadana son algunas de las áreas a las que se abocó el esfuerzo de los OICs que participaron en este Premio, procesos que habrán de replicarse en otras áreas de la Administración Pública Federal.

Este número de la Revista de Administración Pública apoyará, sin duda, el desarrollo de conocimientos sobre la forma en que operan los órganos de control del Gobierno Federal, fomentará la adopción de prácticas exitosas en la prevención y erradicación de la corrupción e impulsará la revisión y mejora de los procesos instrumentados por estos órganos. Conmino a nuestros lectores a adoptar las mejores prácticas aquí expuestas y mejorar así la gestión de las instituciones de gobierno de nuestro país.

La publicación se integra por dos secciones: en la primera se presentan artículos de carácter teórico conceptual escritos por especialistas del propio INAP. Con la segunda sección se supera el compromiso de la convocatoria al *Premio Anual de Transparencia a la mejor práctica de prevención y control de la corrupción*, puesto que además de los ganadores, se incluyen los resúmenes ejecutivos del total de las prácticas documentadas sometidas a concurso. Como valor agregado se incluye el texto completo de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, referida anteriormente, con su correspondiente índice analítico y una *sección* de lecturas recomendadas respecto al tema.

La transparencia es un ejercicio indispensable en los actos de nuestra vida cotidiana, en su construcción gobierno y ciudadanos compartimos responsabilidades. Nuestro compromiso es dar claridad a las actividades que nos competen, generar formas de buen gobierno, transparentar nuestras *acciones* y rendir *cuentas* a la ciudadanía.

Finalmente deseo hacer patente mi reconocimiento a quienes hicieron posible este número de la Revista de Administración Pública. Su contenido evidencia nuestra voluntad y compromiso con el servicio público y la apertura del gobierno a la participación de la sociedad, representada en esta ocasión por el Instituto Nacional de Administración Pública.

INTRODUCCIÓN

ALEJANDRO CARRILLO CASTRO'

El número 107 de nuestra Revista de Administración Pública (RAP) coincide con la conmemoración del cuadragésimo octavo aniversario de la fundación del Instituto Nacional de Administración Pública, esto propicia un recuento de los aportes a la Administración Pública mexicana que se han plasmado en las páginas de la RAP.

A manera de ejemplo recordemos algunos títulos de los primeros artículos publicados: "La Administración Pública en los Planes de Desarrollo Económico" y "El Presupuesto Fiscal en la Economía Nacional", ambos de Don Rafael Mancera Ortiz; "La Formación de Funcionarios Públicos", que ya desde entonces era un tema de interés para los miembros del INAP, elaborado por Álvaro Rodríguez Reyes, a la sazón su Secretario Ejecutivo; "El Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión", por Antonio Luna Arroyo; "Los Fundamentos para una Reforma Administrativa" de Fernando Cuén Barragán, y "Las Tendencias en Torno a la Administración Pública" que se advertían por nuestro entonces presidente don Gabino Fraga, me estoy refiriendo al año de 1956.

Ya en el tema de la Transparencia Gubernamental, que es el objeto de análisis en la presente edición, encontramos que en el número 65/66, de enero-junio de 1986, se reprodujo el "Acuerdo que Dispone las Acciones Concretas que las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, deberán Instrumentar para la Simplificación Administrativa a Fin de Reducir, Agilizar y dar Transparencia a los Procedimientos y Trámites que se Realizan ante ellas" (O.O. 6 de Agosto de 1984). La RAP 82, correspondiente a enero-junio de 1992, contenía un artículo de Miguel Limón Rojas respecto a "La Modernización

*'Presidente del Consejo Directivo del
Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.*

de la Administración Pública. Participación Ciudadana y Transparencia". En el número 106, Alonso Araoz de la Torre abordó el asunto de "La Corrupción y la Impunidad como Elementos de la Inseguridad Pública".

Como se puede observar, hemos venido insistiendo en la modernización del sector público y la profesionalización de sus servidores; se han conseguido avances paulatinos que nos han permitido llegar al México actual: un país francamente distinto en lo político, económico, social y bajo nuevas circunstancias democráticas, en el cual la transparencia es una condición práctica del buen gobierno.

Por supuesto, la transparencia no es privativa de nuestra Nación, pues en el contexto internacional es notoria la actuación de organizaciones ciudadanas que constantemente exigen a los gobiernos mayor apertura (acceso), capacidad de injerencia (participación) y flexibilidad (desregulación) de los trámites con el fin de que los particulares y la sociedad civil estén en posibilidad de funcionar con mayor eficacia para la consecución de sus legítimos propósitos.

Un gobierno abierto es demanda social creciente en el mundo. La respuesta en la mayoría de los casos ha consistido en buscar nuevos mecanismos de acceso ciudadano a la toma de decisiones.

En cuanto a México, en los órganos públicos se han realizado acciones concretas para abrir las ventanas del Poder, trátase del Ejecutivo, Legislativo o Judicial.

La disponibilidad de modernas herramientas administrativas y la aplicación de las nuevas tecnologías de comunicación electrónica, inducen y facilitan el tránsito de un gobierno tradicional a una Administración Pública más cercana y transparente.

Evidentemente, no se trata de una moda. La transparencia proviene de una indiscutible razón democrática; es una política que busca propiciar la participación y corresponsabilidad social, generar confianza e, incluso, cerrar espacios a las prácticas contrarias al interés público.

En este contexto es oportuno desarrollar acciones que contribuyan al ejercicio de la transparencia. Una de ellas es la promoción de un certamen anual convocado por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y el Instituto Nacional de Administración Pública, así como la difusión de los esfuerzos que se realizan en la materia.

De allí la pertinencia de este número de nuestra Revista de Administración Pública, denominado *Transparencia en la Gestión Pública*, que se organiza en dos apartados:

1. Examinar teórica y conceptualmente a la transparencia, a través de las aportaciones de estudiosos, investigadores, académicos y servidores públicos.

- 2 Recuperar y reflejar el esfuerzo realizado por los Órganos Internos de Control (OICs) de las dependencias y entidades públicas federales, mediante la implantación de mejores prácticas de control, prevención de la corrupción y transparencia en el servicio público. Su inclusión es importante como fuente de investigación y seguimiento de casos de estudio que no se agota en la exclusiva revisión de cada práctica, más bien es motivo de análisis para esclarecer el avance de las técnicas y herramientas de gestión aplicadas al ejercicio público.

Así, en el apartado teórico-conceptual, Francisco Díaz de León Mendiola ofrece información histórica que va desde la *G/asnost*, promovida en la antigua Unión Soviética, al acceso a la información en los Estados Unidos; Giidardo Campero Cárdenas escribe sobre la "Eficacia del Control Formal en la Administración Pública", analiza los nuevos enfoques de control en el marco de la gobernanza y la gerencia pública, los compara con el control formal, su regulación, y concluye afirmando que ambos se complementan. Por su parte, Felipe Aguilar Hernández, con "Ética y Servicio Público", llama la atención sobre el compromiso moral que implica la función pública. Gabriel Campuzano Paniagua aborda "La Necesidad de la Transparencia en la Administración Pública Mexicana" y reflexiona sobre la legalidad y legitimidad como elementos clave de la confianza ciudadana basada en la transparencia. José R. Castelazo discurre sobre "La Gestión Pública de la Transparencia", analiza los elementos que conforman las políticas públicas y hace una *disección de la transparencia* para concluir que, en efecto, se trata de una política pública que va más allá de la coyuntura. Cierra esta sección Manuel Villoría Mendieta, quien toca lo concerniente a "La Transparencia como Rasgo Democrático de la Función Pública", analiza la necesidad *de hacer visible* el desempeño de los gobiernos al interior de sus países y su interacción con otras naciones.

El segundo apartado de la Revista corresponde a una descripción sintética de las quince mejores prácticas de prevención y control de la corrupción y transparencia en la gestión pública, participantes en el *Premio Anua/ de Transparencia 2002*.

Se incluye el texto íntegro de "La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental", con un índice analítico y un artículo alusivo de Sergio Sandoval Hernández, con el cual llama la atención sobre la transformación institucional que implica la transparencia.

El conjunto de los elementos descritos convierte a este número de la Revista de Administración Pública en útil referente para la actualidad y el futuro. Con esta edición se constatan el interés y la preocupación de la SECODAM y el INAP por contribuir a la discusión de un tema inserto en la agenda gubernamental como una política pública en constante evolución.

MARCO HISTÓRICO DE LA TRANSPARENCIA

FRANCISCO DÍAZ DE LEÓN MENDIOLA'

El concepto de transparencia en su acepción más simple nos indica la calidad de nitidez con la cual es posible observar a través de un cristal. Desde el inicio de los años noventa el término ha cobrado relevancia entre los estudiosos de los asuntos de gobierno, algunas organizaciones no gubernamentales e indiscutiblemente la opinión pública, -léase medios de comunicación- por las implicaciones que conlleva referirlo al tema del derecho que los ciudadanos tienen a acceder a la información pública, sus ligas con la rendición de cuentas y el combate a los actos de corrupción. Como es natural, el tema aumenta el interés por el debate y las opiniones fluyen a favor y en contra de una política pública de reciente aparición.

La connotación de la voz transparencia, entonces, adquiere la tendencia a derivarla en el sentido de que tanto los gobiernos democráticos como aquellos en vías de alcanzar esta condición, son visibles ante la sociedad civil. Es decir, rinden cuentas, impiden actos deshonestos de los servidores públicos, informan sobre sus acciones y abren sus expedientes a los ciudadanos que así lo demandan.

Esta línea, trazada por los actores señalados, ha obligado a las administraciones públicas a introducir la noción de transparencia como una política pública de atención prioritaria.

En México la transparencia, como objeto de estudio y programa administrativo público, carece de antecedentes sólidos e históricos, -por lo que bien vendría la realización de una investigación de largo aliento. En ello, gobierno y sociedad deben transitar hacia un paradigma permanente, comprometerse en fortalecer una cultura de transparencia que se despliegue, independiente

• *Subcoordinador de Investigación del
Instituto Nacional de Administración Pública*

*Recibido: 17 feb 03
Dictaminado: 27 feb 03*

de tendencias políticas, esto es importante porque como nación se requiere tenerla presente como un valor constante,

No sería prudente que al término de un programa sexenal, el amplio esfuerzo y aplicación de recursos públicos se desperdicien; en la práctica ha ocurrido con otros planes estatales, en México es común dar por concluidos los esfuerzos anteriores e iniciar otros que, en su momento, tendrán la misma suerte.

Antes de ser asumida por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, la política de transparencia recorre distintas etapas, desde el momento en que la sociedad se pronuncia en los foros de consulta popular, para recuperar el tema como uno de los más preocupantes. Al respecto señala Norma Ruiz (2002: 30): "Las políticas públicas constituyen alternativas de acción social que limitan el poder de los gobiernos y responden más a los intereses públicos pudientes, sin embargo, precisan del poder del Estado para imponerse legítimamente a la sociedad en cuestión". En México, el Ejecutivo federal se encargó de trasladar las inquietudes ciudadanas sobre un gobierno transparente al Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 y posteriormente de integrarlo sustancialmente al programa sectorial Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001-2006, a cargo de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

Así puede entenderse cómo a partir de un proceso creciente de demandas sociales es posible hacer de un término cotidiano, que sin perder su frescura, sentido original y traducción literal, tiene toda una asociación con los asuntos públicos, principalmente, cuando interesa saber si los ciudadanos podemos acceder a los expedientes públicos, sin mayor dilación y, aún más, que en ellos se encuentre información confiable.

El propósito de este artículo es contribuir a delinear algunos de los antecedentes del surgimiento de la transparencia, en tanto concepto relacionado con lo público, parodiando a Waldo (1961: 32) en su célebre *Estudio de la Administración Pública*, cuando señaló que "La administración ha sido estudiada desde el amanecer de la Historia pero rara vez con mucho conocimiento de causa y nunca, anteriormente, con el alcance y la intensidad de hoy", podemos afirmar que lo mismo sucede con la transparencia.

En el Libro del Gobierno, (RAP, 47-48: 332) se pueden localizar algunos antecedentes sobre manejo y transparencia del gobierno, aspectos vinculados con la corrupción, la honestidad de los recolectores de impuestos, el otorgamiento de cargos públicos, remuneraciones, acerca de la contabilidad de los ingresos, así como la información y atención a la ciudadanía mediante audiencias públicas, temas sin duda semejantes a los que actualmente están en la agenda de discusión: transparencia, combate a la corrupción, rendición de cuentas, entre otras. El manejo y conducción de los asuntos públicos es un tema obligado en la literatura universal. En la historia antigua y presente de la humanidad se encuentran expresiones de la administración de los Estados. En

este breve recuento habremos de referirnos a tres hitos en los que la transparencia gubernamental es el foco de atención.

Cambio y transición en la Unión Soviética

El proceso socio-político que vivió la Unión Soviética a mediados de 1985 trajo como consecuencia cambios radicales en la forma de gobernar y el estilo de vida de esa nación; el impulso original partió de Mijail Gorbachov, (1987: 19) líder que visualizó la necesidad de revertir el rumbo en todos los órdenes de las Instituciones públicas y de la sociedad. Gorbachov desarrolló un amplio diagnóstico para hacer frente a un 'estado de crisis' que con otras naciones denominaban como estancamiento.

Los magros resultados se observaron en la caída de la producción y en el creciente deterioro del nivel de vida de los trabajadores, la escasez y dificultad para adquirir alimentos, el nulo avance en ciencia y tecnología, llevando la inercia del aparato productivo a un bajo estatus general, agravado por el agobio que implicó la globalización para la economía soviética. Todo ello implicó la pérdida del sitio de poder científico, tecnológico y político que la URSS tardó siete décadas en construir, de cara al sistema capitalista.

Ese proceso gradual de estancamiento originó una modificación en la estrategia para el desarrollo nacional, era evidente que ante la mirada delentamo abierto y global, se requería de un cambio en los patrones de producción, de estilo de vida, de modo de actuar, de actitudes y el esfuerzo para conducir la nación; la realidad mundial había sido modificada, mientras el esfuerzo tradicional de la población soviética no rendía frutos, al mismo tiempo las instituciones y funcionarios del gobierno fueron perdiendo credibilidad, es decir, la realidad no coincidía con el discurso público que se proclamaba en los diarios y medios de comunicación. El país con todo su poder militar, territorial, tecnológico e intelectual se derrumbaba; la nación, sumida en una crisis inabarcable desde, probablemente, la segunda guerra mundial, se hundía, su salvamento se consideraba imposible.

En abril de 1985, después del cambio de secretario del Partido Comunista, se anuncia una estrategia para enfrentar la crisis de la nación: el Comité Central del Partido decide impulsar la productividad a través de la *Perestroika* (reestructuración), entendida como una política de aceleración del progreso social y económico: renovación total para restaurar a la Nación, y mejorar las perspectivas hacia el futuro.

Inserta en la reestructuración aparece la *Glasnost*, transparencia o apertura, o transparencia informativa- como una política de democratización en todos los aspectos de la sociedad.

Se afirmaba que *Glasnost* permitiera "la transparencia en toda la cadena de mando. Más transparencia, control genuino desde "abajo" y mayor iniciativa y proyecto en el trabajo es ahora una parte de nuestra vida", así era concebida.

Sólo un mecanismo de crítica y autocritica fue el que permitió acceder a posición sólida de abrir el secreto de lo público, un proceso para conocer qué y cómo se habían venido desarrollando y haciendo las cosas, un proceso que consideraba la apertura como sinónimo de democracia.

Gorbachev intentó trasladar transparencia en la información a una SaCiE acostumbrada a mantener todo en secreto y durante años se mantuvo encerrado en su propio sistema político. Una sociedad y sistema político criticados por el capitalismo, orillados a evitar las polarizaciones ideológicas para decantarse hacia los sistemas de gestión ahora nombrados globales.

Qué difícil debe haber sido para una sociedad y un estamento tan rígido como el soviético, asimilar las palabras *Perestroika* y *Glasnost*. *Gorbachev* tenía su intención de superar la oscuridad informativa, que era cuestión común en la sociedad soviética y hasta en su propio partido, no imaginó que años después, en mi opinión, su idea inicial trascendiera al concepto de Gobierno Abierto (que supone la apertura y transparencia informativa de los expedientes públicos y la rendición de cuentas) lo cual tendría amplia semejanza con *Glasnost*! Sin embargo, la noción que *Gorbachev* tenía al respecto, apremió a otro redondear su esfuerzo.

El líder soviético pregonaba el éxito del programa de cambio en materia de transparencia informativa, era evidente que los particulares estaban ansiosos por conocer los actos de la autoridad, desterrar lo malo e iniciar una nueva época, construyendo y multiplicando lo positivo. *Gorbachev* escribía: "Máxima apertura para la *Glasnost*", aludiendo a un pasaje de Lenin, que concitaba a conocer la verdad como valor principal, en su opinión la transparencia informativa convierte en un acto para un control efectivo de las actividades de todos los cuerpos gubernamentales, sin excepción, y una poderosa palanca para corregir las equivocaciones del pasado.

La *Glasnost*, en estricto sentido, lanzó punzantes dardos a toda la sociedad soviética, no únicamente a quien se desempeñaba en cargos públicos; en general llamó a valorar cuán importante podría ser construir un escalón para conducir a la puerta del acceso informativo a todos los niveles, de manera tal que cada individuo tendría ante sí un espejo para analizarse de cara a cuestiones éticas y razonar que con verdaderas actitudes de cambio, los resultados beneficiarían a toda la sociedad, a las organizaciones de trabajadores y así se lograría mayor capacidad en la imagen pública.

Con ello también el aparato público obtendría mayor credibilidad. Incluso en este cambio aparecía una nueva conducta a la que apelaba *Gorbachev*. El estudio de la conducta recta ha sido objeto de diversos análisis, destacar algunos relacionados con la moral individual, al respecto, Pedro Zorrilla (1984: 67) explica que la conducta humana se origina y se define por la razón del hombre, capaz de la autodeterminación que lo hace responsable y que origina diversas manifestaciones de la moralidad.

La apertura informativa contemplada por Gorbachev fue la respuesta al reclamo de una sociedad que largamente esperó el momento de rectificar en su moral individual. El ser humano no puede andar por la vida con una carga a costas que tarde o temprano le ordene un comportamiento ético, con mayor razón los gobernantes sobre los cuales recae la responsabilidad de una actuación honesta. Esa carga permitió a los creadores del programa de cambio abrirse a la ciudadanía y probarse como garantes de la *Perestroika*, que, con relación a los asuntos de interés público, toda persona podría indagar y comunicar su pensamiento, sin menoscabo de su seguridad personal y familiar, se tendría asegurada su palabra, podría expresarse una opinión abiertamente, sin sentirse perseguidos, dejar atrás el temor inquisitivo y persecutorio de otras épocas.

El estudio de un gobierno abierto

a

En los Estados Unidos de Norteamérica la protección y garantías de los ciudadanos para observar, entender y evaluar las decisiones y conducta de los funcionarios del gobierno, encuentra su respaldo en leyes que permiten a la ciudadanía mostrarse inconformes con las decisiones gubernamentales, (Vaughn, 2000: 1), el autor plantea que el acceso a la información disuade la mala conducta y recuerda a los funcionarios públicos su obligación de rendir cuentas. Vaughn recupera una advertencia que solía usar James Madison: "Un gobierno popular sin información popular o los medios para adquirirla, no es sino un prólogo o una farsa o una tragedia o, tal vez, ambas a la vez".

El acceso a la información y la rendición de cuentas son valores que en Estados Unidos se vinculan con el término de "gobierno abierto", a decir de Vaughn, la más efectiva y conocida es la Ley de Libertad de Información, que permite acceder a documentos e información del gobierno. Por su parte los cincuenta estados de la Unión Americana cuentan con algún tipo de ley de características parecidas, regularmente alguna de la información publicada es presentada sin mediar una petición expresa, disponiéndose su colocación en lugares públicos, la naturaleza de los datos acercados a las personas son una especie de reglas, atribuciones y de las organizaciones de gobierno, en cambio otro tipo de documentos pueden solicitarse, cualquier persona tiene derecho de conocer documentos del gobierno, sin aportar razones para el uso o destino final que tendrán.

Continuando con Vaughn, en Estados Unidos al igual que otros países, el avance de los sistemas de comunicación, ha logrado facilitar de forma muy considerable el acercamiento a los informes públicos, para ello, en 1996 se aprobó una ley de Libertad de Información Electrónica, cuyo cometido hace posible acceder a los registros del gobierno, basta disponer de una computadora y un módem, en materia propiamente de apertura informativa acelerada, Vaughn sentencia que la revolución electrónica le promete al ciudadano mayor acceso

a los expedientes anpodlr del gobllrmo, las autoridades evitan a pasos rápidos disminuir 1111 restricciones y pondrán, como a8 habltulll en su cultura, un pelda/lo hacia llrrllll de mayor apertur. Informativa a los estadounidenses. La norteamericana es, en efecto, una sociedad abierta,

Transparencia Internacional

La creciente presencia de las organizaciones no gubernamentales (ONGa) a nivel mundial y su injerencia en las decisiones e indecisiones gubernamentales ha derivado en una amplia participación social que moviliza numerosos contingentes ciudadanos. El caso de Transparencia Internacional (TI) es ilustrativo pues a partir de su nacimiento en 1993, se erige como una de las ONGs principales en observar de cerca, tan cerca como ha podido, el combate a la corrupción. A casi 10 años de su fundación TI SI colocó n la lista de organizaciones que producen confianza y al mismo tiempo incomodidad a los gobiernos pues su contribución pan, fomentar el buen gobierno, aún motiva que los cuadros funcionariales responsables de aplicar políticas anticorrupción no precisamente coincidan con sus agudos e intensos análisis.

Como lo afirma Carlos Silzondo Mayer-Serra (2001 :40) "En forma natural los gobiernos y sus aparatos burocráticos se resisten a revelar datos sobre su desempeño, gastos y resultados." Es una tendencia personal de los servidores públicos, no proporcionar datos e información públicos a menos que existe de por medio una convincente solicitud. Únicamente cuando la presión de las organizaciones de la sociedad civil "arrinconan a la autoridad" es como irremediablemente ésta tiende a presentar cierto tipo de información solicitada.

En este sentido, 1111 pr. ncia de TI n la lucha anticorrupción. condujo a las naciones. a observarse. través de un criatal y determinar el grado de transparencia u opacidad de sus operaciones. El objetivo principal que persigue TI es infundir al sistema global de valores la transparencia y la rendición de cuentas como normas públicamente reconocidas. en términos más claros la construcción conjunta con otros organismos de llmllar naturaleza en sistemas de integridad. (TI, 2002: 1).

Uno de los más importante. dilemas que enfrentan las naciones es la ausencia de confianza en el gobierno (Wolf, 2000: 31).

En algunos países, 1111ma Wolf , la falta de confianza proviene del hecho que el gobierno pierde el control del acceso de los ciudadanos a la Información y al debate público.

El impulso al fortalecimiento de sistemas de integridad desarrollado por TI, contribuye a poner la debida atención de los gobiernos en las instituciones y en la calidad y tipo de información pública que demandan 1011 ciudadanos. Los sistemas de integridad no sólo están basados en la información disponible, sino también en 101 individuos que la generan.

La integridad es factor de honradez y elemento angular en la organización, (Miller, 1990: 157.), la integridad es cultural y como valor debe ser transmitida entre todo el personal de una organización pública, estimulando, motivando y reconociendo el esfuerzo de quienes la fortalecen.

TI considera que un medio para contrarrestar los actos deshonestos es el acceso a la información. La influencia creciente de organizaciones civiles dedicadas al combate de la corrupción ponen el acento particular en la actuación de mayor o menor visibilidad de los gobiernos, afortunadamente para TI y otras instituciones de la sociedad civil sus métodos de trabajo y hallazgos juegan un destacado papel en la conformación de nuevas acciones anticorrupción generados en las agencias públicas.

El camino para erradicar las prácticas nocivas de la ausencia de transparencia y rendición de cuentas se ha visto cada vez más libre de obstáculos, el movimiento global anticorrupción abarca más de un tercio de las naciones (existen más de 80 capítulos nacionales, TI, WWW...) Que integran el mundo, en cuanto a indicadores de percepción, y sobre combate a la corrupción los reportes incluyen más de cincuenta naciones.

Los rasgos de la transparencia en México

Transparencia Mexicana (TM) constituye uno de los capítulos de TI, la participación del capítulo nacional ha contribuido a puntualizar el estado de avance de la transparencia, TM es un visor constante de las acciones y herramientas que el Estado mexicano ha puesto en operación para inhibir los actos de corrupción. Regularmente prepara indicadores de opacidad que consiguen identificar qué tanta atención despliega el gobierno para revertir prácticas de corrupción. Volviendo a Mayer-Serra, (Idem:40) "El capítulo mexicano de *International Transparency*, por ejemplo, ha firmado varios convenios con el gobierno del Presidente Vicente Fox para actuar como testigo en importantes procesos de licitaciones o privatizaciones..." Cabe apuntar que es la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, la instancia que promueve a través de sus unidades administrativas, el empeño de crear las condiciones de un ambiente propicio para cumplir en materia de transparencia, combate a la corrupción y desarrollo administrativo.

La evolución e interpretación de la noción de transparencia ha tenido dos momentos, el primero (PROMAP, 1995-2000: 65) se relaciona con la obligatoriedad de las dependencias de la Administración Pública Federal de considerar en sus programas de trabajo algunas medidas dirigidas a la población usuaria de servicios, entre otros, que el servidor público ostente en lugar visible una tarjeta de identificación, la realización de trámites y requisitos solicitados; el mejoramiento de los sistemas de información telefónicos y electrónicos, la

identificación y adecuada señalización en oficinas públicas, todo ello mediante un esquema de difusión integral y homogéneo.

Un segundo momento (PNCTDA, 2001-2006: 19) considera a la corrupción como "uno de los grandes problemas que México ha enfrentado a lo largo de su historia", las dimensiones del fenómeno resultan difíciles de estimar, pues existe un extenso y complejo sistema de normas y regulaciones de todo tipo, notwithstanding Informes recientes para mejorar los niveles de eficiencia de la Administración Pública Federal y abatimiento de la corrupción revelan resultados positivos, en este sentido el problema de la incidencia de corrupción ha logrado disminuir, dando lugar a resultados confiables producto de un manejo permanente de revaloración del servicio público que crea conciencia y estimula conductas ejemplares.

Sin embargo, la misma Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo confirma que "en materia de transparencia, es esencial destacar que no ha existido una política gubernamental consistente para abrir al conocimiento de la ciudadanía, la organización y operación de las instituciones, los recursos que manejan y los resultados de su gestión... (Programa Nacional de Transparencia). Desde luego el ciudadano debe esperar que la voluntad gubernamental para abrir las operaciones no sea motivada por presiones de terceros, se requiere instrumentar un cambio positivo que reivindique con la legalidad en la medida de la demanda de la sociedad.

La recientemente aprobada Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, viene a llenar ese hueco, cumplir un cometido esencial, que el ciudadano ya reclamaba. Espera que la nueva ley genere nuevas posibilidades legales. El fortalecimiento de la transparencia es posible cuando los mecanismos instaurados desde las oficinas públicas permiten a los ciudadanos acceder a los expedientes de gestión gubernamental.

Bibliografía

- Casellas, Roberto. *Combate a la Corrupción*, Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, México, 1999.
- Dimock, Marshall E, y Gladys O, Dimock. *Administración Pública*. UTEHA, México, 1998.
- Elizondo Mayer-Serra, Carlos. "Impuestos, Democracia y Transparencia". Coedición de Diputados y Auditoría Superior de la Federación, Serie: Cultura de la Rendición de Cuentas, Núm. 2, México, 2001.
- Gorbachev, Mijail. *Perestroika*. Diana. México, 1987.
- Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. *Oficial de la Federación*. México, 11/junio /2002.

- Miller, Lawrence M. *El Nuevo Espíritu Empresario*. Edamex. México, 1990.
- Mulk, Al Nizám. "El Libro del Gobierno", en *Revista de Administración Pública*, 47-48. INAP. México, 1981.
- Ruiz Velázquez, Norma. *Partidos Políticos y Aborto en México: Sistema Político y Agenda Pública*. Tesis de Maestría en Sociología Política. Instituto Mora. México, 2002.
- Schmuhl, Robert. "Rendición de cuentas por el gobierno y observadores externos." Dept. St. State, IIP, *Issues 01 Democracy*, august, 2000.
- Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo. "Programa Nacional de Combate a la **Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001-2006**. México, 2001.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006. *Diario Oficial de la Federación*. México, 30 Mayo/2001.
- Transparency International. www.transparency.org/about/history.html
- Transparencia Mexicana. Capítulo Nacional de Transparencia Internacional "Diagnóstico Institucional del Sistema Federal de Control. "**
- Vaughn, Robert G. "Transparencia-Los Mecanismos: Gobierno Abierto y Rendición de Cuentas". Dept. St. State, IIP, *Issues 01 Democracy*, august, 2000.
- Waldo, Dwight. *Estudio de la Administración Pública*. Aguilar. Madrid, 1961.
- Wolt, Adam. "La Responsabilidad dentro de la Administración Pública. " en Por una **Administración Pública Responsable: Conciliar Democracia, Eficacia y Ética. Praxis**. Núm. 111. INAP. México, 2000.
- Zorraíla Martínez, Pedro. G. "Renovación Moral de la Sociedad y el Sistema Político Mexicano." En *Servidores Públicos y sus Nuevas Responsabilidades*. INAP. *Praxis*, Núm. 60. INAP México, 1984.

LA EFICACIA DEL CONTROL FORMAL

GILDARDO HÉCTOR CAMPERO CÁRDENAS'

*"...tengo la persuasión de que la
respetabilidad del gobernante le viene de
la ley y de un recto proceder..."*

Benito Juárez

1. El contexto del control formal

Los cambios en el mundo han traído consigo un replanteamiento del papel del Estado, al igual que la reforma de normas, instituciones, estructuras y prácticas de gobierno, acordes con los nuevos paradigmas de gobernanza y gerencia, en función de los cuales se introducen innovaciones en la administración pública. Esto, para elevar la capacidad de respuesta, oportuna, flexible y creativa, al servicio de la gente, en un *marco de legalidad* que salvaguarde sus derechos e intereses legítimos, en un entorno de creciente interdependencia, competitividad, interconexión, complejidad y turbulencia de los mercados globales y del contexto social en general, donde "el futuro ya no es lo que solía ser" y "el cambio ya no es igual". (The World Bank, 1998; MAP, Huber y Glick, 1993).

La eficacia del control formal, tema que nos ocupa, se inscribe en esta circunstancia y dentro del ámbito de la Administración Pública, concebida como ciencia política de *buen gobierno*, que se desenvuelve en el cuadro institucional a la par de toda actividad del Estado, cuyo fin primordial es establecer el Derecho y asegurar su imperio; por consiguiente, la Administración Pública tiene un *substratum* jurídico, además de ético, de moral administrativa y cultural; técnico, económico y de eficiencia.

Siguiendo las ideas de Bielsa (1955), la Administración Pública como ciencia política, de extensión y fines limitados, se ocupa de la *realización concreta de la función gubernativa*, que sigue a la concepción de *fines y políticas* y, por consiguiente, se da por sentado que la *eficacia* es el *dominio* de la administración.

'Consejero del Instituto Nacional de
Administración Pública.
Con la colaboración de Anibal Uribe Vi/doso.

Recibido: 21 teo 03
Dictaminado: 5 mzo 03

Asimismo, para ese tratadista, la ejecución de las funciones administrativas supone un ordenado *plan de actividades*, dentro de una *competencia* determinada y *según la ley*, los *reglamentos* e *instrucciones*. Para asegurar la observancia de los preceptos de derecho, y de buena administración, es necesario que la actividad de los órganos o agentes sea objeto de *vigilancia y control*.

2. Concepto y formas de control

Si bien la Administración Pública se ha ocupado siempre de verificar la regularidad de las operaciones, esto es, del control de la acción, en los últimos tiempos el concepto de control se ha ampliado más allá de las funciones tradicionales de guardar la ley y de instrumento de fiscalización financiera, uno que tenga el carácter de *instrumento administrativo*, (Naciones Unidas, 1968).

Para Fiorini (citado por Lanz Cárdenas, 1993), cuando en la ejecución de la gestión administrativa se manifiestan anomalías en la legitimidad o eficacia, es deber de la administración anular o rectificar la gestión ineficaz. Esta función realizada *por y en* la administración recibe el nombre de *control administrativo*, el cual se distingue del control jurisdiccional y del control político.

Por tanto, conforme a Lanz Cárdenas se define al control administrativo como "...las acciones de naturaleza preventiva y de verificación posterior que garanticen la correcta administración de recursos humanos, materiales, financieros, y la obtención de resultados adecuados de gestión de la Administración Pública..."

Desde una perspectiva institucional, Bresser (1999) distingue tres mecanismos de control fundamentales, a saber: el Estado, el mercado y la sociedad civil. El Estado incluye el sistema legal, constituido por las normas jurídicas y las instituciones fundamentales de la sociedad, y es el mecanismo más general de control; el *mercado* corresponde al sistema económico, donde el control se realiza a través de la competencia; finalmente, en la *sociosfera*, los grupos sociales se organizan para defender intereses particulares corporativos o para actuar en nombre del interés público.

Ahora bien, dentro del Estado los controles clásicos son:

- El control vertical, realizado *por y en* la Administración Pública, a través de la *control legal y de procedimientos*, para garantizar la racionalidad y evitar la arbitrariedad.
- El control horizontal que deviene de la división de poderes y los sistemas de auditoría interna e interna.

En el caso de la Administración Pública Gerencial, el control legal a priori va siendo sustituido por el control a posteriori de resultados, y por la competencia entre entidades con autonomía gerencial. En el nivel político están los controles democráticos, la transparencia de los actos públicos, los controles del tercer sector, de la prensa y la oposición. Además, los controles sociales compensan la reducción del control legal y complementan el control de resultados. En la Administración Pública gerencial el control de resultados convenidos en contratos de gestión sustituye al control formal de la Administración Pública burocrática (Bresser).

3. Control formal: Eficacia y Disfuncionalidad

De lo antes señalado, se entiende por control formal el realizado por y en la Administración Pública con el propósito de verificar la conformidad de los actos de los órganos y servidores públicos que la integran, con respecto a lo dispuesto en las normas jurídicas, reglamentarias; y a los procedimientos que de ellas se derivan.

El control formal es garantía del imperio de la ley, evita los abusos de la administración y la malversación de los fondos públicos. Sin embargo, la eficacia del control formal disminuye, cuando no se anula, al aplicarse de manera rígida o estricta en demasía, dando lugar a un legalismo contrario a la dinámica que requiere la respuesta a las necesidades reales de la población. Por consiguiente, al tornarse la legalidad en legalismo y multiplicarse los procedimientos y formularios inútiles, la función pública se convierte en expedienteo y rutina, esto es, en trámite administrativo legal innecesario. Burocratismo que no toma en cuenta el interés general, los preceptos del derecho, las normas de consentimiento de los ciudadanos, ni los resultados del desempeño eficaz (Unión Americana, 1965; Naciones Unidas, 1962; Avellaneda, 1967).

Por tanto, como señala Carrillo Castro (2002), "...cuando se presenta un cuadro generalizado de ineficiencia, burocratismo, exceso de regulación y trámites en la Administración Pública, lo que se pone al día es un esfuerzo sistemático y a fondo de innovación gubernamental que requiere la participación decidida de la sociedad".

4. Paradigmas emergentes de gobernanza, gerencia pública y control administrativo

Gobernanza y control

El término gobernanza o gobernancia -de *governance*- es muy antiguo y su raíz etimológica se encuentra en *kubernetes*, que significa pilotear, guiar, conducir el curso de algo (Peters, 2000). La expresión se emplea en ocasiones:

- a) Para cubrir las actividades de conducción y control en diferentes esferas de la sociedad (Tarschys, 2001);
- b) Se refiere principalmente al ejercicio de la autoridad en el gobierno y en la arena política, o
- c) Es el acto de gobernar en su más amplio sentido.

Es un sistema que comprende, en el proceso de formulación e implementación de políticas, muchas formas individuales e institucionales, públicas y privadas, para manejar sus asuntos comunes (Carneiro, 2000; UNDP, 1999; OECD, 1995).

El debate de la gobernanza gira en torno a quienes minimizan el papel de los actores gubernamentales formales y asumen que el gobierno ha perdido su capacidad de gobernar. Se afirma que en un sistema de gobierno democrático, el Estado *no es un actor controlador*, y la maquinaria del gobierno está al servicio de la gente. (United Nations, <http://lmagnel.undp.org>). La gobernanza se define, entonces, como el proceso mediante el cual los ciudadanos resuelven sus problemas y satisfacen las necesidades de la sociedad en forma colectiva, empleando al "gobierno" como su instrumento (OECD, 2000).

Por lo contrario, para otros, el mercado, las redes y los gobiernos subnacionales no son buenos candidatos para proporcionar la dirección amplia y coherente deseable en la política pública. Por consiguiente, la gobernanza implica (Peters, 2000) cierto mecanismo que brinde una dirección central y coherente a la sociedad. Los gobiernos nacionales podrían ser los únicos capaces de "suturar" los tejidos sueltos de la gobernanza en todos los dominios de las políticas; y en particular, en el contexto de la globalización, donde se requiere de un gobierno que presente un conjunto de políticas coherentes para lidiar con las poderosas fuerzas externas.

Este espacio nuevo -el espacio global- necesita, como advierte Giddens (2000) de *regulación*, la introducción de *derechos y deberes*, por cuanto: '*ubi societss, ibi ius*'; 'donde hay sociedad, debería haber leyes'.

De lo anterior, se puede afirmar que en el contexto de la gobernanza el Estado continúa siendo un actor relevante, y sin lugar a dudas dominante en la fijación de normas y metas. Y aunque no operen las concepciones tradicionales de gobierno -el *mando y el control jerárquico coercitivo*-, sustituidas por redes poderosas, la gobernanza está presente a través del Estado-nación, el cual crea el entorno político y legal (Peters).

Ahora bien, la *buena gobernanza* debe observar los siguientes principios:

- a) La *rendición de cuentas* de los servidores públicos, mediante criterios de desempeño y mecanismos de vigilancia;

- b) La *transparencia*, referida a la disponibilidad de información para el pública en general y la clarificación de leyes, reglamentos y disposiciones;
- e) La *predictibilidad*, respecto a la existencia de leyes, reglamentos y políticas que regulen a la sociedad, y su justa aplicación;
- a) La *participación* deriva del principio según el cual la población debe ser el principal beneficiario y agente del desarrollo, actuando como individuos, mediante grupos, asociaciones y partidos políticos, ejercitando el voto y a través de los medios masivos de comunicación, y
- e) El *mejoramiento de la gestión del sector público*, por cuanto un deficiente desempeño está en función de una débil capacidad institucional (The World Bank, 1991; 1992; Jaycox, 1992; Asian Development Bank, 1995. <http://www.adb.org>).

Por lo que se refiere al *mejoramiento de la gestión del sector público*, se afirma que las mejores políticas no pueden implementarse con una Administración Pública de mala calidad. La eficacia de las instituciones públicas es necesaria para la promoción del sector privado y conferir poder a las comunidades, con respuestas flexibles y dinámicas ante circunstancias cambiantes. Se espera del gobierno que *faculte en vez de controlar*, y que *facilite en lugar de interferir*. En pocas palabras: "que el gobierno administre menos, y lo haga de manera diferente y mejor".

Por lo anterior, la gestión del sector público es el principal vehículo de la gobernanza. En consecuencia, una buena y sólida gobernanza requiere de un sistema de implementación denominada *gobernanza administrativa*, mediante un sector público eficiente y transparente, que rinde cuentas de su desempeño, se apoya en una eficaz y eficiente gerencia, y *actúa conforme al Estado de derecho* (UNDP, 1995; 1997).

El interés por introducir el nuevo paradigma de gobernanza, y el de nueva gerencia pública -que veremos más adelante- ha sido promovida ante nuestro gobierno por organismos internacionales. En efecto, el Banco Mundial (Giugale, 2000) recomendó al Ejecutivo Federal al inicio de la presente administración una agenda de reformas cuya concreción podría lograrse mediante un 'mejor gobierno', de mejor calidad, más eficaz y eficiente, responsable por sus acciones, y con estructuras de mercado para la prestación de servicios públicos competitivos con proveedores privadas. Las acciones de gobernanza incluyen también una *mayor participación ciudadana*, eficiencia en la *rendición de cuentas*, procesos *transparente*' y *justos*, para atraer capital adicional en el marco de la globalización, descentralización (*devolución* de poder a los niveles más bajos) y justicia. Se estima que dichos mensajes deben, en su caso, adaptarse a nuestra realidad y cultura, con "más innovación y menos imitación".

4.2 Nueva gerencia pública y control

La gobernanza conlleva un movimiento de reforma denominado *Nueva Gerencia Pública* (NGP), con objeto de reducir el tamaño del gobierno e imponer sobre éste una disciplina tipo mercado (Kettl, 2000), sustentado fuertemente en el modelo de gerencia de negocios privados (Peters y Savoie, 1998).

El "nuevo paradigma de gerencia pública" implica una cultura orientada al desempeño en un sector público menos centralizado, caracterizado por un mayor enfoque de resultados en términos de economía, eficacia, eficiencia y calidad de servicio; y la utilización de indicadores cuantitativos para su medición, evaluación y control (OECD 1995).

Según Leeuw (1996), la NGP presta menor atención al desempeño contenido en las leyes, reglamentaciones, procesos y procedimientos, buscando liberarse de los controles formales que prescriben con exactitud cómo conducir operaciones y bloquean la iniciativa gerencial. Por tanto, la NGP busca devolvérle mayor responsabilidad a los gerentes de línea, otorgándoles mayor autonomía y flexibilidad en el manejo de los recursos, con el fin de *dejar que los gerentes gerencien*; en contrapartida de *hacer que los gerentes gerencien*, mediante la rendición de cuentas para mantenerlos responsables de los resultados generales al uso de fórmulas contractuales. (OECD ; Aucoin y Heitzman, 2000).

Cabe advertir que el adecuado equilibrio entre *resultados* y *controles* evita afectar la regularidad normativa de los actos administrativos, mediante la *reforma regulatoria* que abata la 'explosión legal' y mejore la calidad de las leyes y reglamentaciones, con alternativas de costo-beneficio. En el contexto de la NGP una exitosa gestión pública implica el *cambio en los métodos de control formal e inquisitorial*, mediante la autoevaluación del desempeño y la rendición de cuentas (OECD, 1997).

A manera de ejemplo, Osborne y Plastrik (2000) proponen una *estrategia de control* que cambia el *locus* y la *forma* del mismo, terminando con los métodos más burocráticos de la jerarquía y el control central, extendiendo la autoridad a los gerentes de operación y a las organizaciones de la comunidad mediante la facultación (*empowerment*). En la era de la información el éxito requiere que los más cercanos al problema tomen la iniciativa, en vez de aguardar instrucciones de los niveles superiores, apegarse a la normatividad jurídica y el control centrado en la conformidad a ésta.

En tal sentido, la *estrategia de control* comprende tres enfoques:

- a) *Facultación a las organizaciones*, simplificando leyes y reglamentaciones.
- b) *Facultación a los servidores públicos*, reduciendo o eliminando la gerencia jerárquica y confiando en el desarrollo de sus tareas, y

- c) *Facilitación a las comunidades*, compartiendo el poder con sus organizaciones de base y las asociaciones empresariales.

5. Hacia un enfoque comprensivo del control en la Administración Pública.

Hace más de dos décadas que se advierte la necesidad de un "enfoque completo" del control, que no sólo cubra el desempeño fiscal, sino también la eficiencia, la eficacia y el impacto de los programas y proyectos, según se desprende de la lectura de un informe de las Naciones Unidas (1980). El nuevo enfoque se basa en una *auditoría orientada a resultados*, que compara lo realizado con lo planeado, los productos con los objetivos, lo ejecutado con las políticas, además de sugerir medidas para el logro de las metas de manera más económica, corregir deficiencias de gestión, sugerir mejores métodos de control, el uso de indicadores de desempeño, sistemas más integrales de contabilidad y de información gerencial para la 'retroalimentación' de datos esenciales para emprender medidas correctivas.

En la evolución del modelo comprensivo de control podemos distinguir una trayectoria de *auditoría* del sector público que comprende tres etapas. La primera corresponde a la tradicional *auditoría financiera* y de *conformidad con las leyes y reglamentos*. Aquí el interés básico está en la *legalidad* y el *procedimiento* correcto. En la segunda etapa se introducen algunos elementos de evaluación y desempeño. La tercera consiste en el desarrollo de la auditoría de desempeño enfocada directamente en las tres "Ees" y el control horizontal. El primero: economía, eficiencia y eficacia (Pollit y Bouckaert, 2000).

El desarrollo hacia un enfoque integral del control obedece a variables endógenas y exógenas. Los funcionarios públicos, los legisladores y la sociedad desean conocer si los fondos del gobierno se manejan en forma apropiada y acorde a las *leyes* existentes, y si los programas se conducen de manera eficiente, eficaz y económica (The Comptroller General of the Unites States, 1972).

El enfoque comprensivo reduce los controles centralizados *ex ante*, para otorgar mayor libertad a los gerentes públicos, dar respuesta a los clientes y a los objetivos de los programas de gobierno, a la vez que centraliza la medición del desempeño después de la actuación (*ex post*). El enfoque tiene por hipótesis que el comportamiento de las organizaciones y las personas no puede controlarse de manera eficaz mediante leyes y reglamentos cuando los objetivos de tal comportamiento requieren la solución de problemas y la satisfacción de las demandas de las cambiantes condiciones, funciones y programas, y de los mercados globales competitivos (Walsh, 1996). Ya que como sostiene Walsh, a pesar de las leyes y reglamentos de creciente complejidad y formalismo, para asegurar -supuestamente- la justicia y evitar la corrupción, la experiencia ha

demostrado que la corrupción puede adaptarse a las leyes y reglamentos complejo., no asr a la capacidad y la competencia.

El control cuyo objeto t. verificar la conformidad con l u leyes y reglamentos no es desplazado por la auditoría del desempeño; por el contrario, se incorpora dentro de esta última. El control formal se suma al control de desempeño y lo reorienta, para obrar de acuerdo a la ley y la reglamentación administrativa. La ética an al gobierno, los esfuerzos anticorrupción. la reducción del fraude, el deplafar y el abuso, permanecen como elementos centrales. en la reforma de la gerencia pública, y deben continuar en lo alto de la jerarquía de las prioridades de la auditoría tradicional. Asimismo, la nueva perspectiva busca reorientar el control tradicional centrándolo en aspectos importantes, en resultados relevantes del, gestión, en las verdaderas consecuencias de los costos, de los productos y los resultados. Debe auditarse la ley. pero también evaluar si los control's valen lo que cuestan y al generar un valor agregado (Walsh; Minogue).

En pocas palabras, como apunta Kettl (2000) el nuevo enfoque en los productos y resultados, en lugar de procesos y estructuras persigue sustituir los procesos tradicionales basados en la ley por procesos basados en el mercado e impulsados por la competencia, para incrementar la capacidad de respuesta del gobierno hacia los ciudadanos al gerenciar con eficacia.

8. Evolución del control administrativo en la Administración Pública de México

En México el control formal, y sus disfunciones, ha estado presente desde la época colonial donde se aplicaba una abundante y minuciosa legislación y reglamentación administrativa, junto con la centralización del sistema (Gordon, 1976).

Esta evolución legalista y jerárquica, como fuente del control administrativo, se mantiene constante en cada etapa histórica del país. Esa situación fue examinada por la Comisión de Administración Pública (CAP), la cual en su "Informe" de 1967 (CAP, 1976) afirmó que a la fecha no cabía pensar en el control técnico, por cuanto la planeación administrativa era incipiente. En tales condiciones el control consistía en revelar si las acciones cumplían con las normas jurídicas y administrativas, y con arreglo a las órdenes dadas por el Presidente de la República. Sin embargo, las Bases para el Programa de Reforma Administrativa del Poder Ejecutivo Federal 1971-1976 atenderían las recomendaciones de la CAP con un programa cuyo objetivo sería el de "Contar con un eficiente sistema de controles fiscales, financieros y administrativos que permitan evaluar la eficacia de las actividades realizadas en el sector público federal, en función de los objetivos previstos en los planes y programas de cada una de las entidades que lo forman",

Desde hace dos décadas, se advierte en la legislación que crea a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y la relativa a las entidades paraestatales, que al control de la legalidad se suma el de los resultados de los programas y acciones del Gobierno Federal. Para el ámbito de la Administración Pública Paraestatal se establece la evaluación del desempeño general y por funciones de las entidades, además de controlar la forma en que se alcanzan los objetivos, conforme a indicadores de gestión, incluyendo en las autoevaluaciones el cumplimiento de los convenios de desempeño.

En la actualidad, el *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006* (PND) inscribe las funciones de seguimiento y control en el Sistema Nacional de Planeación Participativa, junto con la planeación estratégica, el Sistema Nacional de Indicadores y el mejoramiento organizacional. Asimismo, el PND esboza los componentes básicos de un *buen gobierno*, tales como: *participación* y consulta a la sociedad, rigurosa *rendición de cuentas*, uso honesto y *transparente* de los recursos, eficacia y calidad, y un minucioso proceso de evaluación ". Además, el *Plan* señala que frente al paradigma de un gobierno operativo, *orientado a administrar normas y procesos*, prevalezca el de un gobierno estratégico, *orientado a administrar resultados*. Por lo tanto, la rigidez tiene que ser sustituida por la flexibilidad, y derribar las barreras impuestas por la *excesiva normatividad y sobrerregulación* existente. Prácticas que, como señala el *Modelo Estratégico para la Innovación y la Calidad Gubernamental*, deberán ser sustituidas por la *facultación* como estrategia de control conforme al nuevo paradigma de innovación.

De igual forma, el *Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001-2006* indica que ha sido tradicional en la función pública el establecimiento de reglas y disposiciones que tienen por objeto controlar todo con niveles de detalle excesivos, lo que ha creado un marco normativo sumamente complejo que se refleja en ineficiencias funcionales. En consecuencia, el reto es cambiar el paradigma del control excesivo y poco sustantivo, a otro que libere el potencial creativo, innovador y productivo de los servidores públicos y de las instituciones (SECODAM, 2001).

7. CONCLUSIONES

Como hemos visto, el control formal que se realiza *por y en* la administración, para verificar el cumplimiento de las normas jurídicas y reglamentarias, es garantía del imperio de la ley, impide abusos a los ciudadanos y evita obstáculos a la Administración Pública. El exceso de regulaciones y trámites engorrosos, disminuye la eficacia del control formal al romper el punto de equilibrio con los estándares de desempeño deseados, y entrar -por consecuencia- en la ley de rendimientos decrecientes.

Con el replanteamiento del papel del Estado, surgen nuevos paradigmas de gobernanza y gerencia pública que introducen innovaciones al concepto tradicional del control. Ahora, la eficacia de la gestión se mide más en términos de los resultados, favorecidos por la facultación y la autonomía en las decisiones de los gerentes públicos, la medición y autoevaluación del desempeño conforme a indicadores de calidad, eficacia y eficiencia, la rendición de cuentas, el control *ex post*, en vez del *ex ante*, además de la reforma regulatoria.

Asimismo, la eficacia del control *pory en* la administración, se complementa y refuerza por los controles social y político, facilitados con la transparencia de gestión y el acceso a la información pública.

Desde una perspectiva del macroentorno político y económico de la Administración Pública, en el Estado interventor y proteccionista la eficacia del control formal privilegiaba el cumplimiento de la normatividad, la estrecha vigilancia formal del quehacer público y el enfoque correctivo. En cambio, la eficacia del control en un contexto de mayor democratización, participación social, y apertura de mercados en el marco de globalización ha de ser distinta, por cuanto debe propiciar el pleno ejercicio de esos valores, al igual que la competitividad de los sectores público y privado, con apego a la ley. De tal suerte, el nuevo enfoque de control no sustituye al control formal, sino que potencia su eficacia, lo complementa, actualiza y redimensiona dentro de un nuevo concepto holístico de *control comprensivo*, que reclama de pertinentes indicadores *ad hoc* para medir su observancia y efectividad.

Tenemos el convencimiento de que el binomio "control formal-control de resultados", soportado por un código de ética, y las variables de gobernanza, permitirá una mayor eficacia del control de apego a la legalidad en el desempeño de la gestión de gobierno, en cuanto garante del Estado de derecho y en la concreción de los principios que rigen la función pública, para hacer efectivo el pensamiento de Juárez: "*..la respetabilidad del gobernante le viene de la ley y de un recto proceder..*"

BIBLIOGRAFÍA

- Asian Development Bank. *Governance: Sound Development Management*. 1995.
- Aucoin, Peter y Ralph Heitzman. "The Dialectics of Accountability for Performance in Public Management Reform". En Peters, B. Guy y Savoie, Donald J. *Governance in the Twenty-first Century*. Canada, Canadian Centre for Management Development. McGill-Queen's University Press. 2000.
- Avellaneda, Ricardo. *El trámite administrativo legal innecesario*. Buenos Aires, Centro Interamericano de Capacitación en Administración Pública. 1967
- Bielsa, Rafael. *Ciencia de la administración*. Buenos Aires, Roque de Palma Editor. 1955

- Bresser Pereira, Luiz Carlos. *Reforma del Estado para la ciudadanía*. Argentina, EUDEBA/CLAD. 1999.
- Carneiro, Roberto. "A Changing Canon 01 Government: Irom Custody to Service". En OECD. *Government of the Future*. Paris. OECD. 2000.
- Carrillo Castro, Alejandro. *El Futuro dellNAP*. México, s.e. 2002.
- Comisión de Administración Pública 1967. *Informe sobre la Administración Pública Mexicana*.
- México, Presidencia de la República. Coordinación General de Estudios Administrativos, 1977.**
- Giddens, Anthony. *La Tercera Via*. México, Taurus México. 2000.
- Giugale, Marcelo M. *A comprehensive development agenda for the new era. Synthesis*. New York, Banco Mundial, 2000.
- Gordon Schaeffer, Wendell Karl. "La administración Pública Mexicana". En Secretaría de la **Presidencia. Aportaciones al conocimiento de la administración federal (autores extranjeros.)**. México. Dirección General de Estudios Administrativo. 1976.
- Jaycox, Edward V.K. *The Challenges of African Development*. New York, The World Bank. 1992.
- Kettí, Donald F. *Ttie Global Public Management Revolution*. Washington, D.C. The Brookings Institution Press, 2000.
- Lanz Cárdenas, José Trinidad. La Contra/aría y el control interno en México. México, Fondo de Cultura Económica, Secretaría de la Contraloría General de la Federación. 1993.**
- Leemans, AF. *The Management Change In Government*. The Hague. Institute 01 Social Studies. Martinus Nijholl Editor.
- Leeuw, Frans. "Performance Auditing, New Public Management and Performance Improvement: Questions and Challenges". En: OECD. *Performance Auditing and the Modernization of Government. Paris. 1996.*
- MAP. *Libro Blanco para la Mejora de los Servicios Públicos*. Madrid, España. <http://www.map.es.libro.htm>.
- Minogue, Martin. "Changing the state: concepts and practice in the reform 01 the public sector". En Minogue, Martin, Polidano, Charles y Hume, David. *Beyond the New Public Management. Changing Ideas and Practices in Governance. Cheltenham, U.K., Edward Elgar.Publishing Limited.199B.*
- Naciones Unidas. *Manual de Administración Pública*. Nueva York, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales. 1962.
- — **La Administración Pública en el Segundo Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo**. Nueva York. 1971.
- üECD. **Performance Management in Government: Performance Measurement and Results Oriented Management**. Occasional Papers 1994 NO.3. 1994.
- — *Putting Cltizens Flrst*. 1996.
- — *Modem Budgeting*. 1997.

- — — *Issues and Developments in Public Management. Survey 1996-1997.* 1997.
- — — *In Search of results.* 1997.
- — — "The reform 01 metropolitan *governance*". En *Observer OECD.* 2000.
- Oficina de la Presidencia para la Innovación Gubernamental. *Modelo Estratégico para la Innovación y la Calidad Gubernamental.* México, 2003. <http://innova.presidencia.gob.mx>
- Osborne, David & Plastrik, Peter. *The Reinventore Field Book. Tools for Transforming your Government.* San Francisco, Jossey-Bass. 2000.
- Peters, B. Guy y Savoie, Donald J. "Introducción". En Peters, B. Guy y Savoie, Donald J. *Taking Stock. Assessing Public Sector Reforms.* Canada, Canadian Centre for Management Development, McGill-Queen's University Press. 1998.
- Poilit, Christopher y Bouckaert, Geert. *Public Management Reform. A Comparative Analysis.* Great Britain, Oxford Univesity Press. 2000.
- Presidencia de la República. *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006.* México, 2001.
- Tarschys, Daniel. "Wealth, Values, Institutions: Trends in Government and Governance". En OECD. *Governance in the 21st Century. 2001.*
- The Comptroller General of the Unites States. *Standards for Audit of Governmental Organizations, Programs, Activities & Functions.* Washington, D.C., General Accounting Office. 1972.
- The World Bank. *The Reform of Public Sector Management.* Washington, D.C. 1991.
- — — *Governance and Development.* New York, 1992.
- Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo. *Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001-2006.* México, 2001.
- Unión Panamericana. *Administración Pública en América Latina.* Washington, D. C., Organización de Estados Americanos. 1965.
- United Nations. *Public Auditing Techniques for Performance Improvement.* New York. 1980.
- — — *Building Partnerships for Good Governance.* United Nations. Division 01 Public Economics and Public Administration. 2000.
- UNDP. *Public Sector Management, Governance and Sustainable human Development.* Management Development and Governance División. 1995.
- — — *Governance for sustainable human development.* New York, January 1997.
- — — **Reconceptualising Governance.** Management Development and Governance Division, 1997.
- — — *Public Sector Management, Governance and Sustainable human Development.* **Management Development and Governance Division. 1995.**
- — — *Governance Capacity and its Development Participant's Woorkbook.* 1999.
- — — *Understanding Governance.* [http://magnet.undp.org/cdrb/training-module.](http://magnet.undp.org/cdrb/training-module)
- Walsh, Anne Marie H. "Performance auditing and legislative oversight in the context 01 Public Management Reform in the US experience". En: OCDE. *Performance auditing and modernization of government,* París, 1996.

ÉTICA Y SERVICIO PÚBLICO

FELIPE AGUILAR HERNÁNDEZ'

En los albores del siglo XXI, se constituye en afirmación común, que el ejercicio de la función pública requiere de una constante revaloración y perfeccionamiento ético. Nadie que conozca las fuerzas impulsoras de la historia, puede ignorar que los valores morales ocupan siempre una posición clave; por lo mismo, nadie discutirá la posición trascendente del servidor público en la búsqueda de la felicidad de la sociedad y el desarrollo futuro de los pueblos.

Tal aseveración, supone la necesidad de contar con un servicio público profesionalizado y comprometido con las causas sociales. Sólo así se logrará poner por encima de cualquier interés individual, el bien colectivo que es la esencia y razón del servicio público.

Materia del servicio público

Todo arte y toda investigación científica, lo mismo que cualquier acción y elección, siempre buscan algún bien; por ello, es acertada la definición que dice que el bien, es todo aquello a lo que las cosas aspiran.

Si todo conocimiento y toda elección apuntan a algún bien ¿cuál es el bien a que tiende el servicio público y que será, por lo tanto, el más excelso de todos los bienes en el orden de la acción humana? La mayoría de los espíritus selectos llaman a ese bien la felicidad y suponen que es lo mismo vivir bien y obrar bien que ser feliz, pero la esencia de la felicidad es cuestión disputada y no la explican del mismo modo el ciudadano y los estudiosos del tema.

*'Asesor de la Coordinación de Proyectos
Especiales del Gobierno del Estado de México*

*Recibido: 21 feb 03
Diciaminado: 5 mzo 03*

No sin razón, el bien y la felicidad por lo común se conciben a imagen del género de vida que a cada cual le es propio; la multitud y los más banales ponen el bien supremo en el placer, por eso aman la vida voluptuosa; los espíritus selectos y los hombres de acción identifican la felicidad con el honor que, puede decirse, es el fin de la vida pública.

El verdadero bien debe ser algo propio y difícil de arrancar, no depende de momentos históricos ni de circunstancias, es consubstancial a la vida humana.

El bien del que se habla es el de la competencia de la ciencia soberana y más que todas arquitectónica, la cual es, con evidencia, la ciencia política. Ella, en efecto, determina cuáles son las ciencias necesarias en las ciudades y cuáles las que cada ciudadano debe aprender y hasta dónde.

Es cosa amable hacer el bien a uno solo, pero más bella y más divina es hacerlo al pueblo y a las ciudades.'

En general, el bien es todo lo que posee valor, precio, dignidad y mérito, bajo cualquier título que lo posea. En este sentido, un bien es también la belleza o la dignidad, la virtud humana o una acción virtuosa en particular, un comportamiento aprobado.

En esta esfera del significado específico, de acuerdo con el cual la palabra se refiere particularmente al dominio de la moralidad, de la conducta, de los comportamientos humanos intersubjetivos, se designa, por lo tanto, el valor específico' de tales comportamientos. Con este segundo significado, o sea como bien moral, el bien es objeto de la ética, pero sin olvidarnos que en la felicidad se encuentran el placer y los caracteres que suelen exigirse para constituirla.

Para algunos, la felicidad parece consistir en la virtud; para otros en la prudencia; otros más en una forma de sabiduría, sin faltar aquellos para quienes la felicidad es todo eso o parte de eso con placer o sin placer, a todo lo cual, hay aún quienes añaden la prosperidad exterior como factor concomitante.

En cualquier caso lo nuevo, de manera absoluta, era que el contenido más honroso del propio comportamiento moral consistía, precisamente, en la conciencia del deber para desempeñar la labor profesional en el mundo; es decir, observar en el mundo los deberes que a cada quien obliga la posición que tiene en la vida y que por ende, viene a convertirse en profesión.

Cromwell, escribió al parlamento: "os ruego que tratéis de evitar tenazmente los abusos de todas las profesiones, especialmente de una que a muchos los hace pobres para que los menos se hagan ricos: eso no beneficia a la comunidad".'

¹ Hugo Padilla y Wonfilio Trejo. *Temas de filosofía*, Antología 2, ANUIES, México, 1976, p. 21.

² Citado por Max Weber. *La ética protestante y el espíritu del capitalismo*, La Red de Jonás, México, 1989, p. 48.

Volteando los ojos a Lutero es quien tiene en más alta estima el trabajo profesional; de esta forma se vuelve más clara la concepción de que el ejercicio de una profesión se convierte en una especie de mandato que Dios destina a cada quien, exigiéndole continuar en el estado en el que se encuentra por disposición de la Divina Providencia.

El servicio público juega un papel moral y político dentro de la vida de los ciudadanos, pues su dignidad y bienestar depende del primero y éste expresa la calidad moral institucional del gobierno, en esa medida, no sólo adquiere autoridad moral sino una autoridad política propia de su naturaleza, pues no debe olvidarse que todo cuanto tiene que ver con el gobierno y todo cuanto éste hace es político, ya que ésta es el arte y la ciencia de gobernar. No obstante, en función de la masa, sólo una pequeña parte de la política es el arte y la ciencia de gobernar.

Es así, como los procesos políticos crean consenso o consentimiento en el contexto social del momento, o bien ponen al descubierto la falta de ese consenso. En todos los casos, los principales papeles de los ciudadanos, especialmente los responsables, que figuran como funcionarios son:

- Poner en el debido enfoque (resolver e integrar) esas necesidades sentidas por el pueblo;
- Dar forma específica a las respuestas del gobierno destinadas a atender las necesidades;
- Inyectar previsión y preocupación por los factores que no resultan fácilmente visibles para los ciudadanos en general; e
- Intentar hacerlo de modo que se organicen las respuestas del gobierno para asegurar, cuando menos, el consenso o consentimiento de la mayoría.

Lo que resulta de este proceso de coordinación de organizaciones y pueblo (una de las formas de definir la esencia de la buena administración) no es un producto arbitrario, sino uno organizado, institucional, representativo y político; será uno al que no le es muy grande el número de los que se opongan abiertamente, pues resulta claro que no disponían de otra opción mejor; será uno que está sujeto a cambio y que se modificará a la luz de la experiencia, en respuesta a las censuras populares: es así como deberán ser los productos del gobierno democrático.

Como establece Huntington, el bien no se logra sin grandes esfuerzos y sin que haya quien lo promueva con eficacia y tesón, a diferencia del mal que nace

y se desenvuelve por si solo; el interés individual pugna generalmente con los intereses ajenos; mientras que el espíritu de asociación, por lo tardío en generalizarse, especula, más no siempre fecunda.

Al respecto, la estructura de muchos sistemas de empleo público hoy existentes se basa en el principio de una clase directiva no especializada, posiblemente ecléctica, distinta de la carrera ejecutiva donde la especialización ha penetrado con mayor facilidad. De esta elemental dicotomía entre dirigentes y subordinados (los segundos provistos de una mayor especialización técnica respecto de los primeros), se han derivado problemas comunes a la mayor parte de las administraciones públicas en su esfuerzo por adaptarse al progreso tecnológico.

El personal técnico, los expertos de automación, los especialistas de cualquier tipo, encuentran una posición muy precaria en la estructura de los sistemas de empleo público donde la tradición se ha hecho sentir mayormente:" sin embargo, cuando se trata con personal altamente capacitado técnicamente surge un nuevo problema: la falta de sensibilidad a los problemas sociales, lo que se convierte en un enorme precipicio entre demanda-solución. Esto nos hace afirmar que no sólo se requieren conocimientos sin vocación de servicio, dando paso así al cuerpo y al alma del servicio público.

Woodrow Wilson en su célebre ensayo *The Study of Administration*, dice que el administrador no nace, sino que se hace; en otras palabras: es indispensable buscar principios sólidos y duraderos de administración para terminar con la improvisación y el empirismo.'

De esta manera es importante que la materia del servicio público no sólo contenga pilares de raciocinio y tecnicismo, que más que fortalecer debilitan su esencia al desprenderla de toda conciencia que dirige y regula la acción del servicio público dentro de la sociedad, pues la razón y la técnica carecen de toda probidad moral. Por ello es importante no perder el binomio razón y conciencia o cuerpo y alma.

Ética personal del servicio público

Tanto profesional como académicamente, la Administración Pública se distingue por su preocupación por la conducta de los asuntos públicos en bien del interés común. Para que pueda distinguirse, la Administración Pública debe estar profundamente relacionada con todo el contenido de la teoría política y social; quienes la ejercen, no sólo deben tener conocimientos, sino también la capacidad para comprender, sabiduría eminentemente humana, totalmente terrena y, al mismo tiempo, dotada de aspiraciones elevadas.

³ Frederick C. Mosher y Salvatore Cimmino. *Ciencia de (a) administración*, Ediciones Rialp, Madrid, 1961. p. 446.

⁴ *ibid.*, p. 41.

De este modo, dice Appleby, la convicción se tincna en la esperanza de que prepararse profesionalmente para la Administración Pública no quiere decir ocuparse de producir inventores de artilugios o sabuesos del procedimiento, sino estadistas administrativos. Es imprescindible que la educación para los servicios públicos se vincule con una filosofía del servicio público, puesto que el primer elemento esencial para una mejor actuación pública estriba en comprender a la propia sociedad y a los individuos que la componen; el segundo busca comprender la política y el gobierno; mientras que el tercero aspira a comprender la conducta de los asuntos en las instituciones organizadas."

En contraste, es de esperarse que en una democracia del bienestar le correspondan a los servidores las tareas más importantes, como podrían ser comprender las fuerzas impulsoras de los intereses de grupo dentro del proceso social y luego trasladarlas al proceso de crecimiento del bien común, unido a las fuerzas dinámicas de la sociedad en todas sus dimensiones.

Esto nos hace pensar que debería estar fuera de toda duda que la justicia social está en la encrucijada de las decisiones políticas mundiales del futuro.

Los servidores públicos, en este sentido, aceptan obligaciones especiales para servir de manera más o menos bien definida a los intereses que sus cargos deben fomentar; al hacerlo, simultáneamente reducen su derecho a considerar otros factores, ya sea de sus intereses personales o de otros más generales sin relación con la institución o con su cargo dentro de ella.

En fin, el servidor público especializado, piedra angular del Estado, es un producto muy antiguo en las más diversas culturas; sólo que en ningún país de época alguna se ha visto, de modo tan inexorable, que el servidor público esté como en occidente, sentenciado a reducir toda la base de orden político, económico y técnico en las angostas normas de una organización de servidores públicos especializados, ya sea estatales, técnico-comerciales y en especial jurídicos, como hitos de las más trascendentales acciones de la vida social.

El occidente es también el único que ha conocido el Estado como organización política de acuerdo con una constitución establecida, a un derecho estatuido y con una administración a cargo de servidores especializados, conducida por reglas racionales positivas: las leyes. Todo esto, fuera de occidente, se ha conocido de modo rudimentario, carente siempre de este fundamental acoplamiento de los decisivos elementos que le son peculiares.

En cuanto a lo pasado, Weber anuncia que entre los factores de formación de mayor importancia de la conducta destacan: la fe en los poderes mágicos y piadosos y el consiguiente concepto de la obligación moral.'

⁵ Platón. *La república*, Editores Mexicanos Unidos, México, 1987, p. 428.

⁶ Max Weber. *Op. cit.*, p. 15.

La observación de Eggleston es certera, el servidor público se sabe sometido a los imperativos de una doble moral: la que rige para su vida privada y la que rige su actividad pública; en este último sentido el servidor público ve ligada su actuación a la ley del éxito, correspondiente a su vez a la ley de las expectativas de los que pertenecen a su asociación y mediante la cual ejercen presión sobre el servidor público.

La Ley de éxito es decisiva para presionar al servidor público sobre las decisiones económicas y sociales, políticas y administrativas. En todo ello, como dice Eggleston, opera de modo importante el interés peculiar de la asociación." En cuanto a las fuerzas de índole objetivo (legal, que ponen determinados límites a las metas que se proponen asociaciones y servidores, así como a sus acciones), ciertamente no otorgan en modo alguno una protección suficiente al campo del interés general.

Sea como sea, la conclusión es que el servidor público, a causa de la duplicidad de su posición entre el interés de grupo y el interés general, muchas veces se ve forzado a traspasar los límites impuestos a sus acciones por el interés general; empero, también se puede demostrar que los imperativos del interés general resultan determinantes de su actuación en cualquier orden: "Todo arte y toda investigación, parecen tender a algún bien, y por ello definieron con toda pulcritud el bien los que dijeron ser aquello a que todas las cosas aspiran".

Por todo lo anterior, el hombre de gobierno debe reconocerse en la historia política como el hombre noble, porque debe tener una visión recta, medida y cálida de las cosas de Estado y no dar cabida a la mala pasión ni al resentimiento o a la mezquindad, como tampoco a la arrogancia, enfermedad profesional que aqueja a menudo a los que mandan en los países. Estar equipado para el liderazgo moral que reclaman los pueblos es una exigencia insalvable en estos tiempos.

Los estudios de Appleby observan que la ética personal del servicio público está compuesta por actitudes mentales y cualidades morales. Ambas se complementan, pues la virtud sin la comprensión puede ser tan desastrosa como la comprensión sin la virtud. Con base en ello Stephen Bailey crea un modelo normativo de ética del servicio público.?

Estas actitudes mentales y cualidades morales corresponden a todos los servidores públicos de todas las ramas y todos los niveles de gobierno. Son tan afines a los jueces y a los legisladores como lo son para los funcionarios ejecutivos y administradores; son tan esenciales para el empleado de línea

⁷ Citado por Johannes Messner. *El funcionario*, Ediciones Rialp, Madrid, 1962.

⁸ *Id.*

⁹ Aristóteles. *Ética nicomaquea*, Porrúa, México, 1983, p.I.

¹⁰ Citado por Stephen Bailey. "Ética y servicio público", en Roscoe C. Martin, *Administración pública*, Herrero Hermanos, México, 1976, pp. 345-346.

como para el de asesoría; para los funcionarios estatales y locales rezan lo mismo que para los nacionales e internacionales.

Actitudes mentales

En el servicio público son dos los ingredientes principales: la virtud y el conocimiento; esto porque sin la virtud es difícil el establecimiento de la responsabilidad y sin el conocimiento es imposible reclamar responsabilidad.

La responsabilidad refuerza el apego a los deberes formales del cargo; reclama un esfuerzo superior de rendimiento.

Según Bailey, las actitudes mentales representan esencialmente un ejercicio de reconocimiento, de toma de conciencia de ciertas realidades que él clasifica en tres tipos:

- Reconocimiento de la ambigüedad moral de los hombres y de todas las *policías* públicas.
- Reconocimiento de las fuerzas del contexto que condicionan las necesidades morales en el servicio público.
- Conciencia de las paradojas de estos reconocimientos."

Cualidades morales

No es nada difícil apreciar que las actitudes tienen que estar respaldadas por cualidades morales y virtudes operantes. Las tres cualidades morales esenciales en el servicio público son:

- Optimismo
- Valor
- Justicia templada por la equidad."

Tanto las actitudes mentales como las cualidades morales deben ser atributos de la personalidad del servidor público, definido en el sentido más laxo de la palabra: esta acepción comprende desde el parlamentario hasta el funcionario de confianza; desde el juez hasta el servidor público local.

¹³ *Ibid*, p. 348..
12*Id*.

Esto es de gran importancia pues define claramente el perfil del servidor público y lo diferencia del empresario cuya única preocupación es la productividad y el cumplimiento de los objetivos de su organización mediante la relación mando-obediencia. **En** cambio, el servidor público además de tener los conocimientos necesarios para el buen desempeño de sus actividades, debe poseer valores éticos que coadyuven las buenas relaciones humanas y agudicen sus sentidos para tener la capacidad de entender su presente en beneficio de la Administración Pública y de la propia sociedad. Cualidades y aptitudes que todo servidor público debe contener como imperativo de su propia naturaleza, dado su carácter social.

Conclusión

Establecer el perfil del servicio público, sin duda, es harto difícil y hasta pretencioso en una época que se desenvuelve en espacios definidos por la imprevisibilidad, la explosión y la diversidad que no encuentra antecedente alguno en la historia universal. Ingredientes que transforman el entorno de la arena pública y determinan el perfeccionamiento de la actuación del hombre de gobierno.

Por ello, pocos tiempos como los actuales han puesto tanta atención en la materia del servicio público y en el valor ético de servir a los demás. **En** consecuencia, la función pública requiere de un servicio público profesional, que se constituye en una tarea inaplazable; servidores públicos con una serie de cualidades y actitudes que consoliden la alta probidad moral, propias, de quienes están llamados a causas nobles.

BIBLIOGRAFÍA

- Aristóteles. *Ética nicomaquea*. Porrúa. México, 1983.
- Huntington, Samuel P. *El orden político en las sociedades en cambio*, Paidós, Argentina, 1992.
- Maquiavelo, Nicolás. *Obras políticas*, Editorial de Ciencias Sociales, Instituto Cubano del Libro, La Habana, 1971.
- Martin, Roscoe C. *Administración pública*, Herrero Hermanos, México, 1976.
- Messner, Johannes. *El tuncionario*, Ediciones Rialp, Madrid, 1962.
- Mosher, Frederick C. y Salvatore Cimmino. *Giencia de la administración*, Ediciones Rialp, Madrid, 1961.
- Padilla, Hugo y Wonfilio Treja. *Temas de filosofía*, Antología 2, ANUIES, México, 1976.
- Platón. *La república*, Editores Mexicanos Unidos, México, 1987.
- Weber, Max. *La ética protestante y el espíritu del capitalismo*, la Red de Jonás, México, 1989

LA NECESIDAD DE LA TRANSPARENCIA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MEXICANA

GABRIEL CAMPUZANO PANIAGUA"

Introducción

Se ha vuelto recurrente en nuestros días hablar de la necesidad de la transparencia, de la visibilidad de las acciones de gobierno, como un elemento central de la confianza y de la disposición de los ciudadanos para acatar las disposiciones gubernamentales [legitimidad] y como garantía del desempeño de un buen gobierno apegado a la ley y al respeto de los derechos [legalidad] de los habitantes de un país.

Se piensa en la transparencia como una acción que debe distinguir a unos gobiernos de otros en los distintos procesos de transición democrática y como un elemento que renueva la relación con la sociedad. Sin embargo, no siempre se alcanzan a especificar las razones por las cuales es necesaria la transparencia gubernamental y cuáles son los beneficios que los ciudadanos y la población en general obtienen de dicha transparencia. Tampoco es fácil establecer explícitamente los pasos a seguir, la secuencia lógica de los mismos, las áreas o funciones del gobierno y de su tarea publico-administrativa en donde hay que trabajar para alcanzar la claridad de las acciones de gobierno. Se habla de la transparencia en oposición a lo que se hace en lo oculto, de manera escondida.

También se prescribe la transparencia como el remedio contra la corrupción, el abuso de poder, y el ejercicio inadecuado o patrimonial de los cargos y recursos públicos. Políticamente, la corrupción debe ser vista en términos de legalidad e

*'Coordinador del Centro de Estudios en Administración
Pública y Profesor de Tiempo Completo de la Facultad
de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.*

Recibido: 10 mzo 03
Dictaminado: 12 mzo 03

ilegalidad, legitimidad o ilegitimidad y no en términos morales. Por lo tanto, no interesa indagar aquí acerca de la validez moral y la explicación o justificación ética' de los comportamientos de los funcionarios y servidores públicos que han llevado a la sociedad a tener desconfianza, descrédito o, incluso, temor de la Administración Pública; sino más bien a hacer algunos señalamientos de la urgencia de establecer programas públicos, es decir, colectivos y visibles, de lucha contra la corrupción y a favor de la transparencia de la acción gubernamental. El documento se centra en aspectos relacionados sólo con la Administración Pública, como una vertiente de la corrupción pública, no aborda los aspectos relativos al sistema político ni al sistema judicial aun cuando sus vinculaciones son más que conocidas y obvias. Pero tampoco, se habla de la corrupción en otros ámbitos, privados o sociales, ya que desbordarían el alcance y objeto del presente artículo.

1. Un primer punto de vista

En los últimos años, hemos estado atestiguando en nuestro país una serie de cambios y transformaciones en diversas esferas del todo social. En el plano económico, pasamos de un modelo fundamentalmente cerrado y en el que el Estado tenía un papel no único pero sí preponderante, a un modelo abierto orientado a la exportación y en el que el Estado sigue teniendo un papel importante pero ya no preponderante en la iniciativa económica. El impulso que la globalización ha dado a cambios culturales en nuestra sociedad, como los referidos a los derechos humanos, la lucha contra la discriminación, el respeto a las diferencias, resultan muy positivos.

Pero sin duda, que el cambio con mayores repercusiones es el referido a las transformaciones que se operan en el seno de la vida política de la Nación.

¹ En el lenguaje común, normalmente no se distingue el uso de los términos "moral" y "ética". Por ejemplo, se dice, que talo cual conducta o comportamiento es moral, amoral o inmoral, ético o contrario a la ética, significando que es "bueno" o "malo", de acuerdo con un determinado código o conjunto de normas que consideramos generalmente referentes y aceptadas. Es decir, de manera indistinta se utilizan ambos términos, como sinónimos, para referirse a ciertas costumbres, normas, conductas, pautas de comportamiento y maneras o modos de obrar de los seres humanos. Etimológicamente, ambos términos se refieren, respectivamente a, *moreso ethos*, esto es, al comportamiento o conducta del ser humano con relación a las costumbres, a los hábitos y al carácter de los individuos. Se tiende a suponer, en la mayoría de los casos, que este código o conjunto de normas puede ser universalmente válido o aceptado.

Desde un punto de vista técnico-filosófico las palabras "moral" y "ética" no tienen idéntico significado. "Moral" es el conjunto de comportamientos y normas que solemos aceptar como válidos; y "Ética" es la reflexión sobre por qué los consideramos válidos y la comparación con otras "morales" que tienen personas diferentes. Por eso se puede decir que, la ética es la filosofía moral o disciplina filosófica que estudia las reglas morales y su fundamentación; o, también, la teoría (o ciencia) del comportamiento moral de los hombres en sociedad.

En donde hemos pasado de un sistema electoral poco competido y cerrado a uno altamente competido y abierto, de tal forma que la alternancia en la conducción política del país, en los distintos ámbitos de gobierno, es una realidad consolidada, aunque el desarrollo democrático todavía no sea plenamente maduro ni seamos una sociedad de ciudadanía plena."

Sin embargo, estamos atrasados en llevar a cabo la gran transformación de la Administración Pública. Transformación vital porque en las sociedades parecidas a la nuestra, la Administración Pública esta obligada a demostrar fehacientemente, las ventajas que la gobernabilidad democrática tiene frente a los usos, costumbres y prácticas del pasado. En la discusión sobre las transiciones democráticas, que no suponen procesos sincrónicos, armónicos, estables y uniformes, se reconoce la importancia que el desempeño de la Administración Pública como función estatal tiene. Es reconocido, también, que aún en las democracias estables o maduras existen diferencias, y hasta enfrentamientos, entre las actitudes de los políticos y de los administradores de los asuntos públicos y las de la ciudadanía en general, así como de las percepciones sociales de su *modus vivendi*?

También se conoce, que de vez en cuando, se generan ciertas turbulencias sociales, como por ejemplo: en incidentes electorales, en los cambios gubernamentales, en la formación de coaliciones para gobierno, o cuando se presentan desajustes económicos, entre otros fenómenos. Pero, la fortaleza de las instituciones, una Administración Pública orotesionat' y eficiente, así como la madurez democrática de la sociedad permiten cruzar por tales turbulencias sin mayores problemas. Aun cuando de todas formas, por costumbre o por cultura, la ciudadanía le apueste a los procesos democráticos y a su estabilidad. La presencia y penetración mediáticas de los gobernantes por sí solas no son suficientes. O no lo son todavía, para garantizar que la sociedad ya tiene un

² Una sociedad es de ciudadanía plena y de desarrollo democrático maduro, en la medida en que los ciudadanos son conscientes de sus deberes y responsabilidades cívicas, entienden y conocen (Almond) el sistema político electoral, y participan activamente en el mismo y contribuyen a fortalecer su sistema político y a generar confianza en el mismo. Hay sociedades que tienen un amplio historial del desarrollo de su ciudadanía formal y real y hay otras que han empezado, relativamente, tarde la afirmación de su ciudadanía real. En el caso de México, ilustran bien el insuficiente desarrollo ciudadano, la necesidad de contar con una credencial de elector y padrones electorales con fotografía, en contraste con otros países.

³ Es decir la gente tiene una percepción propia, real o infundada, de su condición y nivel de bienestar y responde en las encuestas que ha mejorado, empeorado o mantenido igual su nivel y calidad de vida.

⁴ Por profesional, entendemos una Administración Pública sostenida por un fuerte sistema de servicio civil que permite la continuidad, la estabilidad, y la eficiencia de los procesos administrativos públicos, independientemente de las contingencias políticas que los cambios electorales acarrearán en las sociedades democráticas.

alto nivel de confianza sobre la validez de la alternancia democrática y el provecho social que puede generarse. En otras palabras, la administración está llamada a responder con soluciones de un alto grado de efectividad y calidad a las demandas sociales y asuntos públicos. No basta solamente con atenderlos de palabra.

Esto es así, ya que la falta de madurez y consolidación del desarrollo democrático y de la ciudadanía plena, puede ocasionar regresiones al no ver palmariamente los beneficios en la vida cotidiana del cambio democrático, a que la sociedad se sienta decepcionada por los ofrecimientos desbordados de las campañas electorales, o a que se caiga en la apatía y en los procesos electorales no haya la deseable participación ciudadana, precisamente por el desencanto y la frustración de no ver mejoradas sus expectativas de vida.

Pero hay otro razonamiento importante, en este mismo sentido, ya que los expertos y tratadistas del fenómeno de la corrupción pública señalan que los cambios (político, social, administrativo) son catalizadores de "situaciones de corrupción a través de algunas dimensiones tales como: la discontinuidad de los procesos institucionales, la velocidad del cambio y las desigualdades del ritmo del cambio entre las distintas partes del sistema social".⁵

Pero frente a los vicios de una Administración Pública acostumbrada a operar políticamente' (esto es, de conveniencia) y no públicamente:" como principio fundamental, es necesario refundarla. Es decir, diseñar, construir y operar una Administración Pública de lo público. De tal forma, que el interés general, colectivo, guíe su desempeño de una manera efectiva, transparente, visible y eficiente. Si la acción gubernamental logra convencer a la sociedad de su nueva esencia, pública y transparente, la sociedad buscará gobiernos emanados de procesos democráticos y en fortalecer y madurar dichos procesos. Aun cuando, no baste sólo con ello para alcanzar mayores niveles generales de bienestar para la población.

Por ello, la Administración Pública tiene que repensar las formas de abordar los problemas y de procesar las soluciones. Debe consultar a la sociedad tomando

⁵ Gorrochategui, Nora: "Medidas preventivas de la corrupción en el funcionamiento del aparato público", en Revista del CLAD Reforma y Democracia # 16, Febrero de 2000, Caracas.

⁶ Por un manejo político, se entiende una administración que no atiende los asuntos públicos guiada por el interés general, sino por el interés de un grupo, facción o partido y no buscando el beneficio de la sociedad. a la cual se debe.

⁷ Lo público tiene dos sentidos fundamentales. Se identifica con el interés general, con el bien común, lo que le interesa a la colectividad por encima del interés individual. Lo público requiere la necesaria supeditación, hasta la supresión si es necesario, del interés individual al colectivo. Se identifica, también, con la irreductibilidad del bien común o colectivo en la suma de los bienes individuales. En otras palabras, el todo es primero que las partes. En su segundo sentido, lo público tiene el sentido de transparencia, es decir, lo que es visible, lo que se lleva a cabo delante de espectadores. En este sentido una Administración Pública de lo público, quiere decir una administración que busca el interés colectivo y que se maneja de manera transparente, visible. Cfr. Bobbio. Norberto: "Estado, gobierno, sociedad. Por una teoría general de la política". Ed. FCE, México, varias ediciones.

en consideración la opinión de los públicos interesados en los asuntos públicos correspondientes. Debe pensar en soluciones factibles y viables y debe ser transparente en la toma de decisiones y en la ejecución de las mismas, así como en los costos que su operación generan. En fin, debe adoptar otro estilo de administración, debe guiarse por un estilo público y transparente.

2. La transparencia en su dimensión mundial

Por supuesto que la transparencia va acompañada de una intención explícita de combatir la corrupción administrativa y la corrupción política, que saber los existen, y de construir una administración más eficiente. Pero sus objetivos finales no deben ser sólo los coyunturales o electorales, como ganar legitimidad y consenso social. Deben estar orientados a fines superiores, a impactos trascendentes: a la salud y permanencia de la República y al mejoramiento de sus gobiernos para el bienestar colectivo, social.

En el plano de las influencias internacionales, la transparencia, se inscribe en toda la gama de acciones de reforma de las administraciones públicas o acciones de construcción de una "buena gobernabilidad", llamadas genéricamente reformas de segunda generación -entre las que también se encuentran: la calidad total (gobierno de calidad), el e-government (gobierno digital), reducción de costos (gobierno que cueste menos), servicio público de carrera (gobierno profesional)- impulsadas por los organismos multilaterales, como el Banco Mundial, FMI, OCDE, BID. Estas medidas, son la secuencia de las reformas de "primera generación" revitalizadas a partir de los años noventa bajo la expresión "Consenso de Washington".

En este mismo sentido, la globalidad del mundo contemporáneo obliga a las sociedades en su conjunto a buscar el mejor equipamiento -"reformas de segunda generación"- para enfrentar la dinámica mundial de cambios y de exigencias globales y las presiones que surgen al contrastarlos con las exigencias y demandas internas. Tampoco, pensamos que son la panacea que resuelve de la noche a la mañana los vicios de una administración hiperburocratizada y

³ Las reformas experimentadas por muchas sociedades en los últimos años -privatización, desregulación, finanzas públicas sanas, combate a la inflación, etc.- llamadas de primera generación, reimpulsadas por la publicidad del "Consenso de Washington", tuvieron como finalidad la estabilización de la economía y la superación de las crisis fiscales como resultado del agotamiento del modelo de desarrollo anterior, fundamentalmente cerrado, y en el que el Estado tenía un papel preponderante. Un balance de estas medidas de ajuste indica que no se resolvieron algunos de los problemas básicos y que, sin embargo, la desigualdad y marginación sociales se incrementaron alarmantemente: un ejemplo típico, lo constituyen las sociedades latinoamericanas. Según el Banco Mundial, en 1991 una quinta parte de la población mundial sobrevivía con menos de un dólar diario, es decir cerca de 1200 millones de personas se encontraban en esta situación. Para la CEPAL "la década perdida" fue un periodo de marcado deterioro de los niveles de pobreza en América Latina. La región retrocedió, en efecto, y en 1990 se ubicaba en niveles de pobreza superiores incluso a los existentes a comienzos de la década de

poco efectiva. No son tampoco, las ideas "innovadoras y de cambio del nuevo" equipo y estilo gobernante que habrán de diferenciarlo del anterior. Más bien, dado el contexto internacional y las condiciones demandantes de una sociedad cada vez más dinámica, de todas formas la Administración Pública estaría obligada a llevar a cabo cambios y ajustes, independientemente del color del partido que gobierne y, por supuesto, cada gobernante tendría su genio y manera particular de instrumentar los cambios.

3. Tipología de la corrupción pública

Según, Michael Johnston,⁹ no hay una definición precisa, concisa y universalmente aceptada de la corrupción, de sus significados y sus efectos. Comparto la preocupación del autor citado, en el sentido que la corrupción o la percepción generalizada de la misma, amenace la vitalidad, la transparencia y la justicia de la política y, por supuesto, de los aparatos administrativos y jurisdiccionales de los países del orbe.

En el mismo sentido Yves Meny,¹⁰ apunta: "desde hace al menos un decenio y de manera más clara en estos últimos años, el problema de la corrupción ocupa un lugar primordial en los temas políticos. Todos los observadores coinciden en esta afirmación y las discrepancias eventuales sólo se producen en torno a matices o aspectos secundarios. De todas formas, esta unanimidad sobre la gravedad del problema como cuestión política apenas va más allá de este acuerdo mínimo. En todos los demás aspectos, hay múltiples discrepancias debidas a la dificultad de aprehender la cuestión pero también a la multiplicidad de sus formas de expresión y a la diversidad de los actores que intervienen en el debate".

En la antigüedad, la palabra corrupción tenía un sentido mucho más amplio de lo que tiene actualmente. Grandes pensadores como Platón, Aristóteles, Tucídides y Maquiavelo, emplearon el término para referirse más a la salud moral del conjunto de la sociedad y menos a las acciones de los individuos. Considerando la distribución de la riqueza y del poder, la relación entre dirigentes y seguidores, las fuentes del poder y el derecho (legitimidad) de los gobernantes

los setenta. En los noventa, por el contrario, impulsado por la recuperación del crecimiento económico, ha habido una importante mejoría en estos indicadores, pero el promedio regional se encuentra aún por encima de los niveles prevalecientes antes de la crisis. De este modo, mientras en 1980 el 35% de los hogares se encontraba en situación de pobreza, y en 1990 dicha proporción se ubicaba en el 41%, en 1994 se mantenía en el 39% (Ocampo, José Antonio: "Distribución del Ingreso, pobreza y gasto social en América Latina", en Revista de la CEPAL, # 65, Agosto de 1966. p. 1).

⁹ Johnston, Michael: "La búsqueda de definiciones: la vitalidad de la política y el problema de la corrupción", en Revista Internacional de Ciencias Sociales # 149, UNESCO.

¹⁰ Meny, Yves: "Corrupción "fin de siglo": Cambio, crisis y transformación de los valores", en Revista Internacional de Ciencias Sociales # 149, UNESCO.

a gobernar; o en el "amor a la libertad" de un pueblo, en la calidad del liderazgo político y la viabilidad de los valores o del estilo político, los derechos y libertades (legalidad) de los gobernados. La política se imaginaba como un proceso social que trascendía el conflicto de intereses específicos y se destacaban los fines y las justificaciones del poder político, así como los medios empleados para su uso o su consecución."

Gianfranco Pasquino," apunta que la corrupción es un fenómeno por el cual "un funcionario público es impulsado a actuar en modo distinto de los estándares normativos del sistema para favorecer intereses particulares a cambio de una recompensa".

Pero, ¿qué es lo que lleva a los funcionarios públicos a actuar de una manera distinta a su código normativo cayendo en el abuso, buscando su beneficio personal y olvidando el interés colectivo? Esta es una cuestión fundamental.

La solución que demos a la misma perfilará un diseño institucional, organizacional, administrativo, que nos lleve a intentar limitar el problema de la corrupción con mejores armas. Por ejemplo, si la perspectiva es desde el punto de vista moral, que en mi opinión, no es el único criterio ni sería el más acertado, puede llevarnos a exigir a los funcionarios públicos un código moral-religioso uniforme, olvidando que la sociedad mexicana es plural, lo cual sería inaceptable o inaplicable en una sociedad laica.

Un nuevo diseño institucional, nos dota de la generación de nuevos incentivos para conductas públicas que consideramos legítimas y legales, conforme a códigos normativos; y generan también, las "desmotivaciones" necesarias que inhiben conductas impropias. En el ámbito organizacional, otros autores," piensan en términos de la influencia de las culturas. Tanto el nivel de cultura que se percibe en la sociedad como de la cultura laboral u organizacional.

En este sentido, siguiendo esta línea de influencia cultural, a veces, se reduce el problema a pensarlo como un asunto de valores, educación, y cultura personales, ignorando el medio social, laboral, organizativo y legal en el cual las personas ejercen sus tareas.

Desde el punto de vista organizacional, el problema se deriva de un mal diseño estructural y organizacional de las corporaciones, dependencias y dependencias de la Administración Pública. Así como de la estructura piramidal y discrecional para la toma de decisiones, sumado a la ausencia de instituciones positivas dentro de las mismas organizaciones y externas a ellas que induzcan y refuercen en los individuos comportamientos deseables en su acción profesional.

¹¹ Johnston, Michael, op. citó

¹² Bobbio, N. y Maneucci, N. "Diccionario de Política", Siglo XXI Editores, México, 1981, p. 438.

¹³ Véase, por ejemplo, Ulrich Beck: "¿Qué es la globalización?", Ed. Paidós, España, 1999; Gorrochategui, Nora, op. citó

Otra visión, haría hincapié en las "zonas grises" que se generan a partir de las intersecciones de distintos sectores o ámbitos (política, sector económico y Administración Pública; y sus diferentes combinaciones) provocando "confluencia de incongruencias organizacionales que a través de diversas manifestaciones, generan la vulnerabilidad que permite la aparición de modalidades de corrupción". Ejemplos de esto los tenemos, cuando hay poder de concesión, otorgamiento, autorización y un integrante del sector económico privado pretende obtener una autorización que constituye un beneficio para él y está dispuesto a pagar (sobornar) por ello. O cuando en la Administración Pública existen designaciones de funcionarios por recomendación política y no atendiendo al mérito y capacidades del individuo.

En esta misma línea, se asegura también, que la corrupción se debe a un problema de inestabilidad laboral. En la medida que los funcionarios y servidores públicos tienen la incertidumbre sobre su futuro laboral la tendencia es a favorecerse vía la corrupción para los tiempos de contingencia.

Para algunos, "el asiente de la corrupción está en los sistemas políticos mismos, al haberse forjado sobre un estilo de reparto de cargos públicos como si fueran los bienes ganados en la batalla o sistema de bolín. Con lo cual se premia la lealtad y el trabajo a favor de los vencedores, y a veces, sin ningún mérito o habilidades específicas para ocupar los cargos. Este tipo de manejo genera administraciones públicas temporales, no de carrera; y es una de las presiones que la administración mexicana debe enfrentar. Por supuesto que en otros países, también se utilizó este estilo de conformación de gobiernos y administraciones, pero que la aparición de los sistemas de servicio civil, los mecanismos de rendición de cuentas y la participación vigorosa de la sociedad lograron que se abandonara dicho estilo, no sin presiones y conflictos.

- Otro punto de vista, ubica el problema en la debilidad de las sanciones judiciales y en los sistemas de control político y administrativo inadecuados o insuficientes. "En arca abierta el justo peca", "no quiero que me den sino que me pongan donde hay", "alojo del amo....", etcétera, son frases que pueden ejemplificar la excusa que justifica un comportamiento que puede volverse inadecuado y perjudicial para la sociedad en su conjunto.

La debilidad o la fácil evasión de la sanción penal redundan en impunidad; y la impunidad se considera como el mayor incentivo para cometer actos de corrupción. ¿De dónde emana esta facilidad de evitar la sanción judicial? ¿Acaso

¹⁴ Gorrochategui, Nora, op. cit.

"Véase por ejemplo, Bell, Daniel: "La corrupción y la política de la reforma", en Revista Vuelta # 202, Septiembre de 1993, Sáenz Josué: "Nueve tesis sobre México", en Revista Vuelta # 132, Noviembre de 1987; Gorrochategui, Nora, op. cit., Johnston, Michael, op. cit.: Rose-Ackerman, Susan: "Democracia y alta corrupción", en Revista Internacional de Ciencias Sociales # 149, UNESCO, en general todos los artículos de este número de la RICS.

se deriva de la corrupción del sistema judicial? o ¿Del amparo del sistema político (pago de favores)?

4. Algunas consideraciones finales

- 4.1 Sin duda que la Administración Pública mexicana ha tenido, durante muchos años, mala fama. Sin embargo, remontar años de una percepción muy amplia de corrupción en su interior no es asunto fácil. Algunos cínicos, mencionarán que la corrupción -en su nivel más sencillo, el de ventanilla- es el aceite que hacía funcionar y aceleraba la maquinaria administrativa o, incluso, que es una medida democrática, porque al depositar en el cajón del servidor público el billete del soborno, los ciudadanos y usuarios son atendidos con prontitud y celeridad y sin importar su condición social o política. Otros, mal pensados dirán que el término de "cliente-ciudadano" (que ahora está de moda utilizar), no tiene nada de nuevo, porque desde hace muchos años, servidores públicos (agentes de policía, tránsito, inspectores, personal de ventanilla, licencias, etcétera) siempre han visto al público usuario como su "cliente", previa retribución (soborno), por supuesto.
- 4.2 El fenómeno de la corrupción, es muy amplio, extendido, opera en el ámbito público y en organizaciones sociales y corporaciones del sector privado, incluso, hasta en algunas organizaciones religiosas; por lo tanto, es complejo, multifactorial, a veces intangible, situacional y poco estudiado. Y sus estragos sociales poco difundidos.
- 4.3 En consecuencia, debe ubicarse en la agenda pública del gobierno, en el debate nacional y en el debate académico, para ir encontrando caminos seguros que nos lleven a limitar o minimizar la corrupción.
- 4.4 El mejor antídoto contra este mal es, sin duda, la transparencia. Pero no basta con leyes, oficinas para el efecto y declaraciones. Son necesarias acciones públicas que las lleven a ser operables.
- 4.5 La Presidencia de la República, bien haría en consensuar con los partidos políticos, acciones encaminadas a transparentar la función pública. Pero nada es más efectivo que cuando la sociedad contempla que se predica con el ejemplo.

- 4.6 El mejor remedio contra la ignorancia es la educación. Un buen instrumento para lograr la transparencia es la educación y capacitación de los servidores públicos. Capacitación pertinente, moderna, interactiva. La educación virtual o a distancia, tiene potencialidades muy interesantes que pueden ser exploradas y utilizadas con mucho éxito en el seno de la administración gubernamental. El poder público, puede acordar con las Universidades, los Colegios de Profesionales y otras Asociaciones no gubernamentales, grandes campañas de capacitación y concientización o sensibilización del personal al servicio del Estado.

- 4.7 Finalmente, si no hay voluntad de todos los posibles actores para concertar y construir una Administración Pública y una sociedad guiadas por la transparencia, en vano serán los esfuerzos aislados para tratar de contener la corrupción, que se nos presenta en este inicio de siglo, como uno de los males de las sociedades modernas.

LA GESTIÓN PÚBLICA DE LA TRANSPARENCIA

JOSÉ R. CASTELAZO'

I. El significado de la transparencia.'

A lo largo de la Historia, las instituciones que detentan el poder del gobierno, dan la idea de ser no sólo inaccesibles para la gran mayoría de la población, sino de representar una especie de "caja negra", dentro de la cual no se sabe a ciencia cierta lo que acontece para producir malos, buenos o regulares resultados.

Los símbolos del poder son físicos y subliminales. Por ejemplo, en México, el Palacio Nacional o Los Pinos, el edificio de la Suprema Corte, el Recinto Legislativo de San Lázaro, las sedes de las dependencias y entidades públicas; en Londres, el Palacio de Buckingham o el Parlamento en Westminster; en París, el Palacio del Eliseo; en Madrid, el Palacio de la Moncloa; en Moscú, el Kremlin; La Casa Blanca o El Capitolio en Washington, La Casa Rosada en Buenos Aires, etcétera. El poder se "siente", pero difícilmente se "observa"; es subliminal porque las más de las veces nos lo imaginamos, no nos consta su manejo.

*'Secretario Ejecutivo del Instituto
Nacional de Administración Pública*

*Recibido: 21 feb 03
Dictaminado: 27 feb 03*

, La transparencia es un término que puso en boga Mikhail Gorbachev, lo cual se puede apreciar en su libro *Perestroika, New Thinking for our Country and the World* (Harper and Row, Publishers, New York, 1987 - Fontamara en español - "More Light to Glasnost I). Glasnost (que se puede traducir como transparencia) es una estrategia que apoya la apertura acerca de los asuntos públicos en todas las esferas de la vida comunitaria.

Más adelante, al inicio de la década de 1990, Peter Eigen abandona voluntariamente el Banco Mundial para crear una Organización no Gubernamental llamada *Transparencia Internacional* a objeto de observar los niveles de corrupción en el aparato público (ver el "Reporte Global de Corrupción",

La publicidad y propaganda gubernamentales resultan insuficientes para certificar el buen comportamiento de los funcionarios y/o la adecuada administración de los asuntos públicos. Normalmente las preguntas relativas a quiénes gestionan las decisiones, cómo se toman, procesan y ejecutan, son de difícil respuesta

Medir los resultados gubernamentales a veces se convierte en tarea verdaderamente compleja. El halo que rodea al poder es tan intenso que puede encandilar, deslumbrar o hasta eventualmente cegar, a quien intente descubrir sus procedimientos "*noli me dangere*" (*no me toques*).² Como productos sociales, evidentemente los gobiernos no son homogéneos, lejos están de ser perfectos, con frecuencia se equivocan y muchos de sus errores son política, económica y socialmente costosos. La secrecía que rodea los asuntos del Estado, está siendo abatida por una intención democrática impulsada desde la sociedad con cierta aceptación de los gobiernos. Tal dinámica persigue desmitificar la función pública, socializarla, ponerla al alcance de la comunidad, haciéndola copártcipe de su destino."

Por todo ello es pertinente hablar de "transparencia".

En sentido estricto, el sinónimo de "transparencia" es "claridad"; su antónimo, "oscuridad".³ Sin embargo, hablando de política y Administración Pública, diríamos que el sinónimo de transparencia bien podría ser "visibilidad", y su antónimo, "opacidad".

Afirmar lo anterior tiene sentido pues no todo lo que acontece en el aparato público, de suyo intrincado, puede estar totalmente claro para la ciudadanía. Hay materias que por su naturaleza y vinculación a la seguridad pública, a la

publicado anualmente, basado en un análisis de prensa y en estudios *ad-hoc* de cada país). La experiencia de Eiqen como financiero internacional para África y América Latina, indicaba que los fondos destinados a varios países no permeaban a la población sino se quedaban en manos de elites corruptas (ver pág. <http://www.transparency.org>).

Por otro lado, en el libro *Source Book-Confrontando la Corrupción: los Elementos de un Sistema de Integridad Nacional* (Berlín: Transparency International, 2000). cuyo autor es Jeremy Pope, se habla sobre "el índice de percepción de la corrupción", IPC, que consiste en aplicar una serie de encuestas en los distintos países para apreciar cómo la población percibe la corrupción de sus gobernantes.

Otra publicación que puede servir para ilustrar el concepto de transparencia es el de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico OCDE, *Las Reglas del Juego Cambiaron, la lucha contra el soborno y la corrupción*, París. OCDE, 2000. En 1997 se firma "la Convención" para combatir el cohecho de servidores públicos extranjeros en transacciones comerciales internacionales. Este convenio convirtió a la OCDE en líder dentro del combate a la corrupción

² Esta afirmación se sustenta en la añeja costumbre de sustraer de la opinión pública el manejo del poder, tal como se documenta desde la época del *arcanum imperium* o "secretos del imperio", que facultaban al soberano para decidir sobre la vida y destino de su pueblo: Guerrero. Omar *Las Ciencias de la Admmietreciotv en el Estado Absolutista*. Fonlamara. México. 1985.

³ Vid supra. nota 1.

seguridad nacional y a la esfera privada de los servidores públicos, permanecen restringidas a ser consultadas o utilizadas solamente por las autoridades facultadas por la Ley, al menos durante algún tiempo.'

En todo caso, la función pública "debe" estar visible. Por lo tanto, del gobierno se espera que favorezca el acceso a la información como garantía al derecho de todo ciudadano a saber lo que está pasando al interior de las instituciones públicas.'

El ejercicio de la transparencia está abocado a combatir el ocultamiento de prácticas antidemocráticas, manejos turbios, o información sesgada por parte de las autoridades. Para un sistema político, la transparencia significa en los hechos la prueba de su apertura, la adopción de una cultura democrática participativa. La transparencia es el antídoto contra la demagogia. En otras palabras, constituye la comprobación de una voluntad de poder compartido entre gobierno y sociedad.'

La transparencia se sustenta en la Libertad de Expresión y en el Derecho a la Intorrnación". Tiene dos caras de la misma moneda: en un lado, establece la obligación a los responsables de las instituciones que legítimamente ejercen el poder, sean del Ejecutivo, Legislativo o Judicial. Se trata de informar periódica y sistemáticamente respecto del estado de sus diferentes órganos, de las tareas a su cargo y de las gestiones que realizan.⁹ En la otra cara, se encuentran los individuos y la sociedad organizada en múltiples formas (partidos políticos,

⁴ Corripio. Fernando, *Diccionario de Ideas Afines*. Edit. Herder, Barcelona, 1996, p. 681.

ⁿEn Estados Unidos el Acta de Libertad de Información establece que los archivos confidenciales o clasificados deben ser abiertos 25 años después del suceso, aunque el presidente en turno tiene el derecho de retrasar la apertura de dichos archivos. En México, la nueva Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental ha seguido esta tendencia. En el Artículo 12 de dicha Ley se establece un plazo de 12 años para desclasificar los archivos, pudiendo prorrogarse por igual número de años, siempre y cuando se argumenten motivos de seguridad nacional.

⁶ Sobre el particular se han creado varias organizaciones no gubernamentales para impulsar la creación de leyes de acceso a la información pública; es el caso del Grupo Oaxaca que participó en la Comisión de Gobernación de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión a través de un representante, en la negociación y redacción de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

^r*Municipios transparentes, 14 acciones básicas para la transparencia*, SECODAM. ICMA, USAJD, mt@secodam.gob.mx, sin fecha. Cuadernillo que instruye sobre 14 acciones que teóricamente permiten transparentar la función pública en el orden municipal.

⁸ En México el Artículo 6 Constitucional garantiza ambos derechos. Vale la pena mencionar que en el Pacto de San José de Costa Rica, firmado por nuestro país en tal y ratificado por el Senado, en su Art. 13 establece concretamente el Derecho a la información.

⁹ Prácticamente en todas las constituciones y leyes en distintos sistemas democráticos en el mundo. los gobernantes están obligados a informar a los cuerpos legislativos o edilicios. En el caso de México, el Artículo 69 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos norma esta obligación para el Presidente de la República. En las leyes orgánicas de los Poderes Legislativo y Judicial también se establece lo propio, aunque los informes sean para ellos mismos (Arts. 48 y 113 de la Ley Orgánica del Congreso de la Unión y Art. 14 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación). En cuanto a los estados y municipios se replica el modelo.

organizaciones no gubernamentales, cámaras empresariales, sindicatos, iglesias, instituciones educativas, medios masivos de comunicación, clubes de servicio, juntas vecinales, etc.), las cuales, de distintas maneras, demandan saber cómo se administra el poder, cómo se manejan los recursos públicos y hacia quiénes se orientan los beneficios de las políticas públicas.⁹

En este entorno, los congresos, y esencialmente los medios de comunicación, resultan entes privilegiados al estar específicamente diseñados, y presumiblemente capacitados, para investigar, informar; acotar a los gobernantes al ejercicio estricto de sus facultades, a la vigilancia de su proceder, a la denuncia de sus desviaciones y a la exigencia de la verdad.¹⁰

La transparencia aplicada a la cotidianeidad en la vida política y administrativa, genera dos sentimientos verificables: confianza y certidumbre, lo que políticamente se traduce en legitimidad.¹¹

Una democracia que se precie de serlo, no acepta la *razón de Estado*¹² como justificante de las acciones del poder; tampoco permanece pasiva frente a decisiones autoritarias o arbitrarias que mengüen su fortaleza y rasguen el

La **rendición** de cuentas, "accountability", es un concepto más amplio, que remite a la responsabilidad pública, a fijar las circunstancias de una constante reconciliación democrática, a la eficiencia, a la eficacia y a la ética en el servicio público. *Pour Une Administration Publique Responsable: Concilier Démocratie, Efficacité et Éthique*, Institut International des Sciences Administratives (Civil Service College, United Kingdom, 1999), Bruxelles, 2000. El libro contiene la reseña y los trabajos de una **reunión** de discusión que se llevó a cabo en Londres. Representa un documento por demás útil para entender el papel comprensivo de la rendición de cuentas.

¹⁰ Como una derivación de la democracia, paralelamente al concepto de "democracia electoral", se ha venido **desarrollando** la idea de una "democracia participativa", cuya sola enunciación invita a pensar en un pleonismo puesto que la democracia por definición es participativa o no es democracia. Más allá de la discusión, lo importante es fijar los límites y los campos de esa participación para **evitar** obstaculizar la marcha de los asuntos públicos en función de los intereses particulares que cada uno de los grupos **sociales** organizados legítimamente defiende o representa. De esta manera, la importancia del Estado prevalece sobre los intentos de disminuir su autoridad e impacto social. Ver la *Enciclopedia de la Política*, FCE. México. 1997, pp. 216-224.

¹¹ Un análisis de los alcances de la responsabilidad de los medios como *guardianes de la moralidad* es abordado por Nilda LUHMANN en *La Política como Inmoralidad*. cit. por SERRANO. Jesús en "La Ética de la Administración Pública", México, Universidad de Educación a Distancia de América Latina, A.C., 2002. pp. 17-18.

¹² **"Legitimidad"** entendida como la suma de legalidad y voluntad popular expresada en el voto y en los resultados de gobierno. El concepto explica de dónde procede el poder, en quién radica y en nombre de quién se aplica. Se trata de una justificación ética puesto que no hay duda de los resultados electorales y del ejercicio democrático del poder en la vida diaria. Ver el concepto de "Legitimidad" en el *Diccionario de la Ciencia Política* de Norberto Bobbio, Tomo 11. Siglo XXI Editores. México. 1982, pp. 892-897.

¹³ La razón de Estado fue argüida por vez primera en El Príncipe de Maquiavelo (Edil. Porrúa, Colección **Sepan** Cuántos. México-Italia -1999). ésta faculta al gobernante para, en nombre del Estado, **poder** decidir, a su libre albedrío, cual es la mejor opción para el Reino.

tejido social." Por eso la transparencia implica una lucha de todos los días en distintos frentes, viendo hacia una integración plural de la comunidad nacional e internacional.

Además del componente netamente político que la transparencia tiene como resultante de una suma de voluntades sobre el argumento de que es mejor lo visible que lo opaco, tal transparencia habrá de acompañarse de la posibilidad técnica administrativa de su realización (acceso a la información y sistematización de la misma), ambas cosas en el marco del Derecho.

Lo anterior demanda la concreción de la transparencia en una "política pública", con características específicas, esto es: suficientes para diferenciarla de otras políticas públicas, de suerte que la transparencia sea tan identificable como verificable, es decir, que se note.

2. La transparencia como política pública."

En mi opinión, y en términos generales, una política pública se define cuando en ella encontramos por lo menos seis componentes:

La razón de Estado ha tenido muchos críticos, ya que en su nombre a lo largo del tiempo se han cometido innumerables crímenes e injusticias. Un ejemplo de ello es el terror jacobino de la Revolución Francesa, mediante el cual se asesinaron en la guillotina a un gran número de pensadores y nobles debido a que la elite gobernante pensaba que su presencia era dañina para el Estado: Reyes. Romén Crítica de I. **Razón de Estado**. Universidad Complutense, Madrid. 2000.

¹⁴ Una de las decisiones que en los últimos años ha rasgado el tejido social en nuestro país, fue el intentar construir el nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México en terrenos que corresponden al antiguo Lago de Texcoco. Esta decisión fue tomada sin el consenso de los habitantes de la región, lo que generó numerosas marchas en el Distrito Federal, violentando el Estado de Derecho al portar banderas blancas durante las mismas.

La ingobernabilidad comenzó en julio de 2002 cuando después de un enfrentamiento con policías estatales, los ejidatarios de San Salvador Atenco tomaron el control de su municipio poniendo retenes en las principales entradas al mismo y secuestrando a funcionarios de la Procuraduría de Justicia del Estado de México. El gobierno finalmente desistió del intento de construir el aeropuerto; pero el tejido social en el Municipio mencionado quedó dañado, ya que los ejidatarios depusieron a las autoridades municipales y se declararon "municipio autónomo".

¹⁵ Las políticas públicas han sido consideradas, en esencia, como las respuestas de los gobiernos a las demandas sociales recurrentes; incluso, con un enfoque de la psicología de Skinner, se les ha llegado a comparar con procesos de "estímulo-respuesta". En otro punto de vista se compara con el procesamiento cibernético: "input-black box-output" (EASRÓN y O'DONELL, entre otros). Rodrigo BOAJA, en su *Diccionario de la Política* (segunda edición, México, Fondo de Cultura Económica, 1998), hace referencia a lo que llama una *acepción restringida* - concepto distinto a *politics* -, "*policy*" que significa conjunto de planes, sistema, método, modo de proceder de un gobierno ... Es la *orientación*, alcances y prioridades que da a su gestión ...

Para ahondar en la definición de política pública, Luis F. Aguilar - prolífico estudioso de estos temas - aporta una valiosa aclaración en un artículo editorial ("Una política de Estado para mí"), en el periódico *Reforma* del miércoles 19 de febrero de 2003, p. 14-A.

- El propósito explícito de la misma;
- La norma o elemento jurídico que la convierte en obligatoria, y en su caso coercitiva, para la parte gubernamental;
- El programa que justifica su creación, organiza la consecución de las metas y la dota de recursos;
- La estructura administrativa responsable de llevarla a cabo;
- Las prácticas consuetudinarias que posibilitan su ejecución; y por último,
- La participación de la sociedad organizada como corresponsable de esa política pública.

En el ámbito internacional y nacional el compromiso de los gobiernos para transparentar su desempeño, parte de la idea del "buen gobierno", es decir: honesto, eficaz, eficiente y congruente con las necesidades, demandas y expectativas sociales. De ahí se desprenden acciones concretas:

- Combate a la corrupción;
- Desregulación;
- Incremento de la productividad;
- Acceso a la información, por sólo señalar algunas características.

Ante la diversidad de versiones, aquí intentamos precisar objetivamente los elementos que integran una política pública.

¹⁶Cfr. ARISTÓTELES, "La Política". Edición preparada por Carlos García Gual y Aurelio Pérez Jiménez, segunda edición, Editora Nacional, Madrid, 1981, Libro Cuarto: los diversos tipos de regímenes políticos. Capítulo XI: regímenes que convienen a los distintos tipos de pueblos; Libro Séptimo: El Régimen Ideal. PLATÓN, "La República o el Estado", introducción de Ricardo García Gual, Biblioteca EDAF de bolsillo, Madrid, 1981, libros Cuarto y Quinto. HOBBS, Thomas, "Leviatán o la materia, forma y poder de una República eclesiástica y civil, Capítulo XXX de la misión del representante soberano.

Tal compromiso encierra en sí mismo el propósito explícito. Se cumple así, la primera parte de la construcción de una política pública.

Por lo que corresponde a la ley, la política pública debe garantizar que el compromiso sea ineludible por parte del sector público. El fin de la norma consiste en evitar la elusión o evasión del asunto. En el caso de México, existe el Derecho a la Información en el nivel constitucional, vinculado a otros ordenamientos relacionados en el propio cuerpo constitucional, por ejemplo, lo concerniente al capítulo de las Responsabilidades." La nueva Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, satisface, entonces, la segunda condición para considerar a la transparencia como política pública.

En dicho ordenamiento se establece una serie de obligaciones y un programa concreto para poner en marcha la transparencia gubernamental. Asimismo, dispone la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública como órgano autónomo en sus decisiones, ciudadanizado, pero dentro del ámbito del Poder Ejecutivo, es decir, con dependencia administrativa y presupuestal. Este órgano constituye el eje rector de los Comités de Información de cada dependencia y entidad, en las cuales se establece una Unidad de Enlace con la ciudadanía. Por otro lado, dentro de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo ya existe la Unidad de Vinculación para la Transparencia desde 2001, justamente con el propósito de transparentar la actividad de esa dependencia y coadyuvar con los órganos de control interno del Gobierno Federal para tal fin.

Con la existencia de la Ley y la presencia de las estructuras orgánicas encargadas de aplicarla, se satisfacen otras dos de las condiciones que dan lugar a una política pública.

En lo tocante a las prácticas de transparencia, en esta misma edición se presentan 15 casos que fueron objeto de un escrutinio en tanto participantes en el primer Premio Anual de Transparencia, convocado por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y el Instituto Nacional de Administración Pública en 2002.

¹⁷ De las leyes relacionadas con la aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, tenemos, entre otras, las siguientes: Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; Ley Federal de Entidades Paraestatales; Ley Federal de Procedimiento Administrativo; Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal; Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público; Ley de Obras y Servicios relacionados con las mismas. Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República; Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos; leyes orgánicas de las universidades e institutos de educación superior y otros órganos autónomos.

La instauración de estas y otras prácticas -se convocará el Premio 2003- permitirá, gradualmente, que las instituciones vayan cobrando conciencia de la necesidad de transparentar su acción, de suerte que los servicios que prestan o las funciones que realizan, estén cada vez más cerca del público, justamente por estar más a la vista.

Las prácticas transparentes tienden a estructurar un sistema administrativo capaz de limitar la discrecionalidad de los funcionarios en la toma de decisiones y ejecución de funciones con efectos directos sobre la comunidad. Pero también se requiere sensibilizar a los servidores públicos acerca de las bondades de la transparencia como valor democrático; se trata de desarrollar en ellos una actitud abierta, colaboradora, constructiva y dispuesta a indagar y coadyuvar a la solución de las preocupaciones sociales.

Lo que cierra el círculo de cualquier política pública, en este caso la de transparencia, es la participación social organizada.,.

Obviamente son los medios masivos de comunicación quienes ejercen con mayor atingencia el Derecho a la Información: investigan, hurgan, desmenuzan, presionan, interrogan, descubren, interpretan, denuncian, publican, pasan al aire sus opiniones e informaciones.¹⁸ Los medios, por vocación, están llamados a ser los guardianes de la Libertad de Expresión. Naturalmente resultan molestos al poder. En teoría pueden llegar a constituirse como una verdadera conciencia

¹⁸ La participación ciudadana en la elaboración, evaluación e instrumentación de las políticas públicas ha sido en los últimos años tema fundamental de diversos estudios. Majone en su libro "Evidenciación, Argumentación y Persuasión en el Proceso de Políticas" (Edit. FCE. México. 1998) hace énfasis en la importancia de la corresponsabilidad gobierno-ciudadanía para el buen éxito y desempeño de las políticas públicas.

¹⁹ En cuanto a ejemplos significativos, traducidos en logros, de la lucha protagonizada por la prensa para abrir la información gubernamental o bien, de en los privados que afectan a la comunidad. el Siglo XX no tiene parangón en la Historia. Solamente recordemos El Watergate (Washington Post), al principio de la década de 1970, que condujo a la crisis moral del sistema político estadounidense, coronada con la renuncia de Richard Nixon, o lo más reciente constituido por tres casos: Enron, Worldcom y FBI. documentados por la Revista "Time" (diciembre 30, 2002/enero 8, 2003), número extraordinario que saca a la luz los fraudes ocultados a cientos de miles de pequeños, medianos y grandes inversionistas de Enron y Worldcom, así como las tallas estructurales del FBI, cuya negligencia y falta de coordinación impidieron prevenir los ataques terroristas a las torres gemelas de Nueva York.

Sin embargo, sólo entre 1970 y 1990 se han publicado más de 200 textos que señalan cómo los Estados han ocultado información con el pretexto de la guerra fría y la lucha contra el terrorismo, hecho que atenta contra los derechos civiles y la libertad de expresión. Ver "La 'esistible Tentación Terrorista", de José Vidal-Beneyto, El País (España), p. 6.

Pero no sólo lo relacionado con la Política se oculta (desapariciones, presos, golpes de Estado, tortura, etcétera), sino también movimientos financieros internacionales que crean crisis tan severas como la de 1995 en México o la del 2001 en Argentina. e igualmente, cuestiones relacionadas con la asignación de contratos públicos a empresas privadas, o bien, de los procesos de privatización. De manera que resulta mucho más densa la "barra negra". que se incluye pero que no se puede documentar, cuyo desatape o alumbramiento mostrarla la verdadera cara de las ramificaciones entre agentes públicos y privados dedicados a denostar la Política. la Administración Pública y la Empresa.

social si se manejan con responsabilidad y no como instrumentos del propio poder político o económico.

El acercamiento al mundo actual, está preñado de hechos que gracias a la insistencia e influencia de la prensa, se transparentaron al grado de volverse moneda corriente, colocando a la secrecía gubernamental en el ojo del huracán. Cuando la información de un suceso oscuro se ventila, generalmente ocasiona un daño moral, a veces tan grande, que puede afectar a varias generaciones. Sin embargo, es preferible llegar a la verdad siempre y cuando sea posible enmendar las causas de un trauma social. Precisa tener mucho cuidado en la indagación del pasado porque puede estar inspirada por la venganza y no por la justicia."

Hay otra participación social menos evidente que la de los medios, pero al fin y al cabo eficaz, me refiero a la que se compenetra de la importancia de la política pública, define su papel en la misma, se hace corresponsable de su parte, asume sus riesgos y actúa, tanto a nivel individual como colectivo: piénsese solamente en el ejercicio de las garantías individuales, como el derecho y obligación de votar y ser votados; el derecho de ejercer la huelga; la libertad de reunión, de tránsito, entre otras.

En ello los partidos políticos juegan un rol fundamental, en tanto entidades de interés público e interlocutores entre la sociedad y el gobierno. Podríamos referirnos en los mismos términos al papel de los sindicatos. Recuérdese, por otra parte, cómo se han creado organismos no gubernamentales destinados a garantizar la transparencia; evalúese la colaboración de colegios de profesionales en la certificación del desempeño gubernamental; la colaboración de organizaciones vecinales en el cuidado del entorno urbano, entre muchas otras actividades en las que puede participar la sociedad, sistemática, consciente y ordenadamente."

²⁰ Después de la Segunda Guerra Mundial, la Corte Internacional de Justicia, establecida en La Haya, Holanda, dependiente de la ONU, ha vigilado y procurado el respeto a los Derechos Humanos, a grado tal que estos asuntos han rebasado las fronteras nacionales y han dado lugar al establecimiento de otras instituciones cuya labor ha colocado en la mesa de discusión hasta qué punto inciden en la soberanía y si este concepto mantiene su vigencia. En América está la Corte Interamericana de Derechos Humanos, cuyas resoluciones inciden en la mayor parte de los países del continente.

En México, a partir de la década de los 90, el tema de los Derechos Humanos se vuelve parte de la agenda nacional y culmina con la Creación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y, a fines del 2002, el Senado de la República ratificó el Acuerdo entre el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y el Gobierno Mexicano para establecer una oficina en nuestro país. Como efecto espejo del fenómeno mundial, se crean también numerosas organizaciones pro derechos humanos muchas de ellas inspiradas más por ánimos de venganza que de justicia. La reciente creación de la Fiscalía Especial para Movimientos Sociales y Políticos del Pasado sigue visos semejantes.

²¹ Dahl, Robert, *Polyarchy*, Yale University Press, USA, 1971 (la conformación de distintos centros de poder distribuidos a lo largo y ancho de la estructura social, garantizan no sólo el flujo de la información y con ello la transparencia, sino el equilibrio indispensable entre las distintas fuerzas).

La ventaja de una política pública es su funcionalidad para vigilar, controlar y eficientar el aparato gubernamental en sus distintos ámbitos de actuación.

Si la transparencia en una sociedad ha de convertirse en política pública, entonces debe transitar por un camino largo, a veces espinoso, en ocasiones sinuoso, hasta el logro de este objetivo que además de lo señalado líneas arriba, tiene profundas raíces culturales entramadas con la educación familiar, escolar, la socialización de valores, elementos que complican notablemente la implantación de la transparencia, la cual no puede responder a una moda pasajera o atribuirse a la visión de un gobierno en lo particular, sino llegar a ser, reitero, una constante capaz de enfrentar los avatares de la resistencia a darle visibilidad al gobierno, sobre todo en aquellas áreas susceptibles de caer en la corrupción.

Por ende, la transparencia, para ser efectiva, debe sujetarse a un proceso de gestión.

3. La gestión pública de la transparencia

El objetivo de la gestión pública consiste en transformar las demandas, necesidades y expectativas sociales en programas de gobierno con resultados específicos - contantes y sonantes - en distintas materias: de bienestar social, infraestructura física, salvaguarda de la Soberanía Nacional, seguridad pública respecto de las personas físicas y morales y sus bienes, entre muchas otras. Uno de los propósitos de la gestión pública es contribuir a establecer los equilibrios indispensables entre los distintos sectores sociales para garantizar la gobernabilidad democrática."

Cuando se combina este concepto amplio de gestión pública con el de transparencia ya descrito, entonces se concluye que el objetivo consiste en clarificar el proceso gubernamental en todas sus variantes, con el fin de abrir la puerta a la sociedad para que participe en las transformaciones que le corresponden de acuerdo a sus circunstancias, aspiraciones y posibilidades.

El primer paso de la gestión pública de la transparencia se refiere a determinar las demandas, necesidades y expectativas reales, auténticas, motivadas por intereses legítimos, a las que debe darse respuestas idóneas y satisfactorias. De ahí que una demanda y/o necesidad se analiza y pondera, se jerarquiza y factibiliza de acuerdo a dos posibilidades y a dos condiciones: las posibilidades financieras y técnicas, y las condiciones socioeconómicas y políticas.

²² OSPINA 80221, Sonia M. (Gestión Política Pública y Desarrollo Social: Hacia la Profesionalización de la Gestión Pública). *Gestión y Política Pública*. México, CIDE, Vol. 2, enero-junio, 1993, pp. 39-41.

El segundo paso de la gestión pública de la transparencia, es establecer o restablecer, crear o inventar procesos con cuatro características:

- Abiertos;
- Sencillos;
- Socializados, y
- Honestos.

Para ilustrar tales características, piénsese en el proceso administrativo que sostiene la materia electoral en México: credencial con fotografía, listado nominal con fotografía a la disposición de los partidos y de la opinión pública. Es un sistema tan simple de comprender, que resulta identificable y por ende accesible a todos los ciudadanos sin importar su condición socioeconómica. Es un sistema socializado a tal grado, que las casillas electorales se integran con funcionarios escogidos al azar, ciudadanos especialmente capacitados para cumplir su función. Desde luego las votaciones están a la vista de observadores nacionales y extranjeros. Las boletas se depositan en urnas transparentes que impiden cualquier tipo de falsificación o acto de deshonestidad, garantizando, precisamente, la transparencia. Si había un nudo en la confianza ciudadana acerca de los resultados electorales, éste se destrabó al aplicar, a lo largo de casi dos décadas, un proceso de gestión pública adecuado a las circunstancias y, por supuesto, transparente."

Otro ejemplo relevante es el del Centro Nacional de Evaluación para la Educación Superior (CENEVAL), organismo no gubernamental, autofinanciable, que desde 1994 aplica los exámenes de admisión a las instituciones educativas de nivel medio superior y superior en todo México.²⁴

Estos tipos de comportamiento socio-gubernamental, muestra fehacientemente que es posible llegar a la transparencia. Y así, podrían citarse múltiples ejemplos que han venido cuajando en la cultura política administrativa contemporánea.

La gestión pública tiene dos detonadores: se plantea ante la Administración Pública por la población y/o se promueve por las propias autoridades. Sea cual fuere el origen, es responsabilidad del aparato público equilibrar los resultados a objeto de evitar que la balanza favorezca a algún sector sobre otro. Por lo

²³ En este lapso se han promulgado la Ley Federal Electoral (1973); la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (1977); el Código Federal Electoral (1987) y el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (1990) el cual tuvo una importante reforma en 1996 (vigente).

²⁴ www.ceneval.edu.mx

tanto, tales resultados deben ser transparentes, mensurables, cuantificables y con valor socioeconómico agregado, esto es, que contribuyan a mejorar las condiciones de la población!

Específicamente, en cuanto a la gestión pública de la transparencia, ésta también puede ser iniciada por la sociedad o el gobierno. Lo importante es que sus efectos sean susceptibles de evaluarse cuantitativa y **cuantitativamente**.²⁶

El hecho de rendir cuentas en tiempo y forma, encierra el cumplimiento legal, pero el contenido de los informes, que deben ser suficientes, oportunos, veraces y verificables, otorga o niega a los gobernantes la credibilidad y la confianza, ingredientes de la gobernabilidad, uno de los fines de la transparencia."

Por otro lado, tal y como se estipula en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Gubernamental, precisa organizar los documentos y archivos para ponerlos a disposición del público básicamente mediante sistemas electrónicos, de manera que es menester establecer un proceso de consulta e interacción que garantice la transparencia. Ello implica contar con la infraestructura física y tecnológica, tanto como de personal capacitado en las técnicas idóneas para lograrlo!⁸

En esta breve colaboración, evidentemente no se puede destrabar toda la urdimbre en que está inmersa la transparencia como tema conceptual, como política pública y como proceso de gestión a que debe someterse en torno al poder y desde el poder público, lo cual no obsta para proponer, a manera de conclusión, algunos ideas probablemente útiles para redondear lo tratado:

²⁵ **Por ejemplo, una gestión de agua potable - sea que la iniciativa provenga de la sociedad o del gobierno - para mejorar la salud, habría de incidir en la economía del lugar y la calidad de vida.**

^{as} **Lo cuantitativo se ve y se palpa, por ejemplo, a través de la obra pública, de los docentes y alumnos en el sistema educativo nacional; de los médicos y enfermeras que atienden a un determinado número de pacientes en un año; de las viviendas construidas para los trabajadores, etc. Lo cualitativo se refiere justamente a la calidad de esa obra pública o de los servicios que presta el gobierno, la que garantiza a la población seguridad, progreso y condiciones de vida que permitan el desarrollo individual y colectivo.**

²⁷ **Vid Supra, nota No. 7.**

²⁸ **Entre los retos a corto plazo en materia de Transparencia está la instrumentación de la Ley. Ya se crearon los Comités de Información y las Unidades de Enlace en cada una de las Dependencias del Ejecutivo federal y también se designaron los comisionados del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. Queda pendiente la emisión del Reglamento correspondiente a efecto de que se puedan seguir los lineamientos y criterios para la publicación o reserva de la información gubernamental (a este respecto, la Ley considera como reservada, aquella cuya difusión pueda comprometer la seguridad pública o nacional, la defensa nacional; la conducción de las relaciones internacionales; la estabilidad financiera, económica o monetaria; poner en riesgo la vida o seguridad de alguna persona; la que por disposición expresa de alguna Ley tenga el carácter de confidencial, entre otros) y a partir del mes de junio de 2003 recibir las solicitudes de parte de la ciudadanía. También queda pendiente la emisión de criterios de catalogación, clasificación y conservación de documentos, de parte del Instituto en coordinación con el Archivo General de la Nación, para que a partir del enero de 2005 quede completa la organización y funcionamiento de los archivos administrativos.**

- La transparencia es un medio del que se vale un sistema democrático abierto para mostrar sus procesos político-administrativos, y promover la participación social responsable en el quehacer gubernamental.
- La transparencia, para ser efectiva, habrá de definirse y estructurarse como política pública (propósito, norma, programa, organización, prácticas y participación social).
- La transparencia requiere de una gestión pública institucionalizada, pues de otra manera será imposible traducirla en los hechos (dar visibilidad al proceso gubernamental; valorar y priorizar demandas y necesidades; establecer e informar acerca de las posibilidades reales de solución; abrir, simplificar, socializar y garantizar la honestidad de la gestión; producir resultados cuantificables y confiables; desarrollar al máximo la utilización de las nuevas tecnologías para garantizar el flujo de información, y con ello, la transparencia).
- La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, constituye una plataforma para desarrollar una nueva cultura político-administrativa, vinculando a la ética con la política. De no cumplirse, no sólo será letra muerta, sino que hará nugatorios los esfuerzos realizados en torno a la materia.
- Adoptar un discurso sobre la transparencia que se niegue en los hechos, significa frustrar la posibilidad democrática de establecer la corresponsabilidad entre gobierno y sociedad para la gran mayoría de los asuntos que les competen. La simulación política es veneno para la transparencia.

Por último, no basta la voluntad, y mucho menos el voluntarismo, para lograr la transparencia. Después de todo, el mundo político y humano está pletórico de buenos deseos. Concretar las acciones es tarea de ciudadanos plenos junto a servidores públicos responsables, íntegros, conocedores y experimentados. También la improvisación puede ser la tumba de la transparencia.

Lo importante no es mantener limpia la ventana, sino lo que se puede mirar a través de ella.

LA TRANSPARENCIA COMO RASGO DEMOCRÁTICO

MANUEL VILLORIA MENDIETA'

Para Rafael Calvo'
Universidad Rey Juan Carlos. Madrid-España

Introducción

En la historia de la humanidad jamás se había llegado a un grado de complejidad, interdependencia y contradicción como el que ahora *vivimos*. La acción política en los países democráticos se *desenvuelve* en parámetros de dificultad y sofisticación enormes. Nuestros gobernantes se *ven* sometidos a presiones tan plurales, *diversas* y cambiantes que su ámbito de decisión parece constreñido a salir del paso cada día y a buscar en cada instante el apoyo técnico y mediático que permita sobrevivir unas horas más sin caer en el conflicto e, incluso, en el escándalo. Todo ello puede arrastrar a *niveles* de opacidad *elevados* y posibilidades de arbitrariedad amplias para una clase política dominada por la urgencia. La política parece cada vez más reducto de profesionales sin ideales o por lo menos sin emociones, algo así como tecnócratas del *vivir* en la tensión y bajo focos que nunca se apagan. En la célebre distinción de Max Weber (1972) podríamos decir que el político dominado

Recibido: 21 feb 03

Dictaminado: 27 feb 03

¡ Mi agradecimiento al profesor José SOS8 por su colaboración en la difusión de mis escritos en México y a Leticia Delgado por sus sugerencias. Además quisiera que este artículo fuera mi pequeño homenaje a Rafael Calvo, Secretario General de Transparency International España, recientemente fallecido en plenajuventud y de quien sus amigos aprendimos cada día honestidad, optimismo y valentía.

por la ética de la responsabilidad está venciendo al de la convicción. Y sin embargo, nunca tanto como ahora hemos necesitado visión estratégica y, sobre todo, fortaleza moral. Ciertamente, no necesitamos fanatismo, pero sí políticos con fundamentos éticos que no pierdan el norte cuando la tormenta arrecia.

Este artículo trata precisamente de las dificultades de hacer política guiada por la ética democrática en tiempos dominados por la técnica y por las necesidades de los medios de comunicación. Trata de las dificultades de profundizar en la democracia cuando la economía y su fría razón cuantitativa prima sobre la deliberación, y de la casi imposibilidad de aportar razones cuando la urgencia televisiva exige mensajes telegráficos y envoltorios formales estandarizados de acuerdo a parámetros estéticos de origen cinematográfico. En suma, trata de cómo hacer avanzar la transparencia democrática en tiempos de banalización de la política, imperialismo de la técnica, globalización de la inseguridad, y avance de la incertidumbre y desconfianza.

En todo caso, conviene aclarar que las afirmaciones que siguen se refieren a países democráticos, pues en dictaduras es el propio régimen quien está corrupto, siguiéndose de ello la corrupción de todas sus actuaciones. No es por tanto la transparencia una propuesta a considerar sin previa democratización del régimen.

La corrupción y sus raíces

Cuando se analiza la corrupción se corre el riesgo de quedarse con lo anecdótico y olvidar lo esencial; la corrupción hunde sus raíces de forma ramificada y profunda, además de ser fruto de patologías sociales y económicas que dan vida a su capacidad de destrucción. Por ello, si se pretende combatirla cortando sus ramas, lo único que se consigue es que más adelante vuelvan a surgir con igualo más fuerza. El camino, pues, consiste en evitar que le llegue el agua y la luz que le alimentan y cortar sus raíces.

Para seguir ese camino conviene entender que, cuando la corrupción es elevada en una sociedad, su fundamento reside, además de en las perversiones de la naturaleza humana, en la desigualdad, en culturas políticas dominadas por la desafección o, peor aún, la apatía democrática, y en la cultura prebendalista inserta en los partidos políticos de dichas sociedades. Sobre las perversiones de la naturaleza humana es difícil trabajar, aunque siempre, a través de la educación y la socialización en valores cívicos, se pueden reducir los casos de personas guiadas por valores antisociales y éticamente perversas. Sobre los otros tres fundamentos el trabajo también es largo y, en ciertas condiciones, especialmente sinuoso. Cuando las tres variables confluyen al mismo tiempo, la situación para un país empieza a ser muy preocupante. Pero, además, en ocasiones, los instrumentos de minimización de los efectos de la

corrupción están desactivados o, lo que es peor, también ellos están infectados por el virus, con lo que a los fundamentos perversos se unen incentivos institucionales al comportamiento inmoral. En esos casos, nos encontramos ya plenamente situados dentro del círculo vicioso de la corrupción, con todo lo que ello implica (ver figura 1).

En algunos países se ha caído cerca de lo que denominaría el círculo vicioso de la corrupción y la deslegitimación del sistema político. En este círculo se parte ya de una estructura social y cultural caracterizada por la desigualdad. Probablemente sea la desigualdad uno de los factores que más influyen en el desarrollo de la corrupción. Esta afirmación se basa en estudios recientes que hemos realizado en los que se comparan índices de corrupción internacionales con el coeficiente Gini; en estos estudios se observa de manera clara cómo la corrupción se correlaciona positivamente con la desigualdad (Villoria 2000). También, en otros estudios más detallados y completos (Karstedt, 2002), se demuestra cómo no sólo se correlaciona la corrupción con los índices cuantitativos de desigualdad, sino que también se correlaciona incluso más con índices cualitativos. En relación con la dimensión estructural de la desigualdad, se puede comprobar cómo las sociedades con desigualdad elevada se caracterizan por una baja movilidad entre estamentos sociales y una alta estabilidad de las elites, circunstancia que crea redes verticales de clientelismo y densas redes horizontales entre elites en las que anida la corrupción. En estas sociedades, los mecanismos de control social están infradesarrollados y, por ello, las elites pueden aprovecharse del control propio sobre la justicia, los medios de comunicación, y el conocimiento.

Esta dimensión estructural se complementa con una dimensión cultural, como la que expresan encuestas sobre la distancia de poder, basadas en la medición de patrones valorativos que legitiman y apoyan las relaciones de poder jerárquicas. Existen sociedades donde es muy elevada esta aceptación de que existen elites y que deben mandar por su superior conocimiento y/o fuerza. En estas sociedades, como consecuencia de lo anterior, existe un elevado sentimiento de inseguridad, fruto de las relaciones de dependencia y obediencia, así como de la falta de control de la arbitrariedad de las elites. Finalmente, como corolario, el nivel de confianza intersubjetiva y hacia las instituciones es muy bajo.

Todos estos elementos culturales y estructurales han sido medidos a través de distintas fuentes -coeficiente Gini, renta per cápita, nivel de confianza intersubjetiva, distancia de poder, porcentaje de mujeres que alcanzan el nivel secundario de educación-, para 35 países (Karstedt, 2002), y los resultados demuestran que todas las dimensiones estructurales de la desigualdad tienen una fuerte correlación con el índice de percepción de la corrupción de *Transparency International*: sociedades con altos niveles de desigualdad en los

ingresos tienen altos niveles de corrupción, mientras que aquellas con bajos niveles de desigualdad tienen bajos niveles de corrupción. En cualquier caso, los estudios demuestran que la correlación es no-lineal, es decir, que una vez que los países han alcanzado un nivel adecuado de igualdad, la corrupción decrece exponencialmente. También es cierto que en países con bajos niveles de desigualdad los niveles de corrupción pueden variar bastante, lo que indica que existen otros factores institucionales que ayudan a reducir tal problema. Pero en las dimensiones culturales de la desigualdad, las correlaciones con los índices de percepción de corrupción son no sólo fuertes, sino también lineales. Las sociedades no igualitarias tienden a pagar sobornos más fácilmente, la desconfianza en las personas y las instituciones impulsa, además, a este tipo de comportamientos. En suma, los factores culturales y su influencia en las prácticas institucionales son clave para entender la corrupción y para luchar contra ella.

Por regla general, cuando la desigualdad es muy elevada la ciudadanía desconfía fuertemente de los partidos políticos, desconfianza que, en ocasiones llega a las propias instituciones políticas, y que acaba desembocando en desafección política primero -desconfianza hacia la acción política y los partidos- y, más tarde, en apatía e, incluso, en alienación respecto al sistema político y los valores de la democracia (Paramio, 1999). Evidentemente, a ello contribuyen algunos partidos políticos prebendalistas, partidos cuya única ideología real es el poder, por la capacidad que éste da de repartir cargos y prebendas entre sus afiliados y simpatizantes. El Estado es un botín que hay que repartirse mientras se está en el cargo. Partidos, además, que no tienen incentivos fuertes para el cambio profundo -sí para los maquillajes- pues la ciudadanía está tan apática que abandona toda rebeldía y respuesta sólida y sistemática. Sí puede haber respuesta explosiva, sin rumbo, o voto al *outsider* populista que, cuando gobierna, no hace sino empeorar las cosas.

Como quiera existen elecciones más o menos libres, se requieren largas y costosas campañas que hay que financiar. El financiamiento se realiza de manera bastante opaca, pues aunque existen ayudas públicas a los partidos éstas son insuficientes para cubrir los inmensos gastos de las referidas campañas. Por ello, numerosos empresarios nacionales y extranjeros participan de forma activa en la financiación, esperando a cambio recompensas si gana el partido financiado. En una sociedad con alto grado de desconfianza interpersonal, con fuerte intervención estatal y sin instituciones que marquen claras reglas del juego, el mercado no existe como espacio para la libre competencia, más bien es un campo de batalla en el que puede triunfar quien tenga menos escrúpulos. Así pues, el empresario encuentra innumerables costos de transacción y el financiamiento a los partidos es uno más de entre ellos. En general, existe un incentivo claro para los buscadores de rentas.

Una vez en el gobierno, el partido o partidos beneficiados por la ayuda empresarial proceden a institucionalizar dichos apoyos. Por una parte, devolviendo favores a través de privatizaciones, desregulaciones, contratos, concesiones o normativas fraudulentas. Por otra, exigiendo nuevas derramas que ayuden esta vez a mantener unas finanzas sanas al partido y a sus dirigentes. La administración no puede, cuando no existe un funcionariado profesional e inamovible, oponerse o dificultar este robo sistemático; antes bien, coopera en la actuación para mantener el cargo o, incluso, desarrolla sus propios mecanismos de financiamiento personal a través de las "mordidas" más o menos institucionalizadas. La prensa, dominada a través de la propia publicidad institucional, o mediante los grandes acuerdos con los propietarios, no puede vocear suficientemente la corrupción de la que tiene noticia. Finalmente, los casos de corrupción que, milagrosamente, llegan a la judicatura, cuando ésta está también sometida al nombramiento y control político-partidista, son sistemáticamente archivados o provocan sentencias absolutorias, salvo casos excepcionales en los que se decide generar algún "chivo expiatorio". Los jueces saben que su cargo depende de los políticos que los nombraron, o que desde las instancias superiores del poder judicial podrán paralizar su carrera si actúan de forma imparcial, por lo que son cooptados para mantener un marco de impunidad para el poder establecido. Esta impunidad genera, aún, más desconfianza y desafección. Precisamente esa desafección puede contribuir a que el partido en el poder consolide una red de apoyo económico, mediático, judicial y administrativo que le permita reducir la igualdad de oportunidades electorales y haga muy difícil la alternancia, con lo que se consolida un modelo semidemocrático.

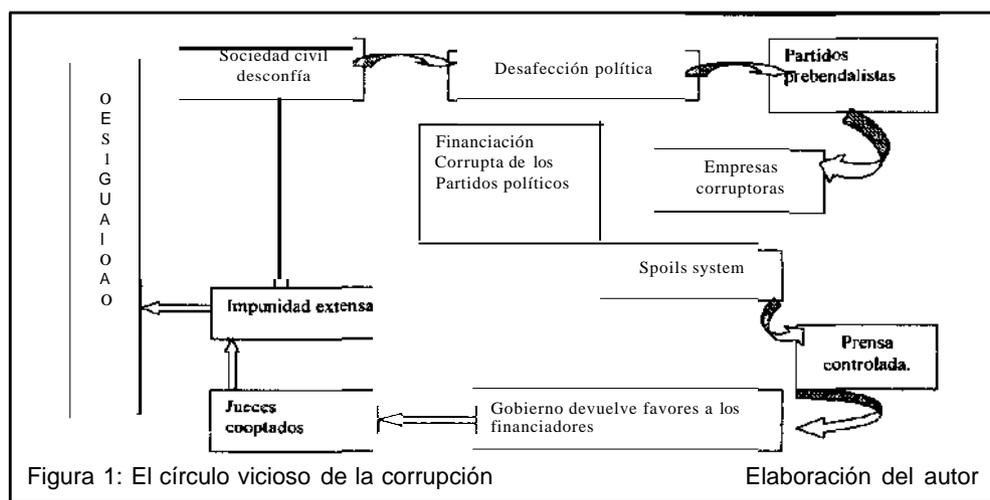


Figura 1: El círculo vicioso de la corrupción

Elaboración del autor

Es evidente que la situación propia del círculo vicioso es una situación extrema, pero cualquier país puede caer en ella o volver a ella si no se toman medidas adecuadas y se está constantemente en guardia. Precisamente para evitar caer en tal situación, la transparencia es un instrumento imprescindible, aunque parcial, de lucha.

La transparencia como respuesta y sus ámbitos de acción

Desde muy diversas instancias se viene insistiendo en que para luchar contra la corrupción es necesario introducir luz en el sistema político-administrativo y en el sistema empresarial, es decir, que hay que reforzar los mecanismos de rendición de cuentas en las organizaciones y generar instancias de participación de la sociedad civil en el control del gobierno. El concepto de transparencia es el paraguas bajo el que se cobijan toda una serie de propuestas que incorporan esa filosofía. Por ello, es un concepto amplio que engloba muy diferentes lecturas.

La transparencia es la cualidad de lo transparente, y esto se aplica a lo que permite ver a su través." Para nuestros efectos, la transparencia permite minimizar el abuso del poder por parte de aquellos que lo deben ejercer de forma delegada, y que sin embargo lo ejercen en beneficio propio. Desde un punto de vista subjetivo, la presencia o ausencia de transparencia puede afectar a todo un conjunto de entes y organizaciones muy diversas.

Así, la transparencia se puede referir a todo un conjunto de medidas que favorecen el control de los accionistas sobre las decisiones de los ejecutivos y CEO de sus empresas, así como el sometimiento de los comportamientos de las corporaciones multinacionales a unos estándares éticos globalmente defendibles. Recientemente se ha visto cómo diversos Consejos de Administración de empresas privadas importantes otorgaban a sus directivos multimillonarios préstamos que nunca se pagarían o indemnizaciones escandalosas, mientras aprobaban planes de reducción de plantillas; empresas dedicadas a la gestión de inversiones engañaban a sus clientes para que compraran acciones que no valían nada y gracias a ello estas empresas realizaban espléndidos negocios; numerosas empresas de países desarrollados siguen pagando sobornos en el extranjero a pesar de firmar sus gobiernos la Convención de la OCDE de lucha contra el soborno; otro gran número de empresas importantes utilizan paraísos fiscales para evadir el pago de impuestos en el país de origen de su capital y donde residen sus directivos y accionistas principales; y empresas auditoras y de consultoría falsifican datos de empresas auditadas a cambio de mejores y mayores contratos. Ante todo ello, la transparencia implica la aprobación de códigos de ética internos en las empresas, la introducción de mecanismos de control interior: como los consejeros

independientes, las comisiones internas de control, el control de las operaciones vinculadas, etcétera. También implica una separación de las actividades de auditoría y consultoría en las empresas auditoras, un control mayor sobre ellas y una definición de los contenidos mínimos de evaluación. Y sin lugar a dudas, una mejor colaboración de los bancos internacionales, sobre todo de los situados en paraísos fiscales, en la lucha contra el blanqueo de capitales. Un fracaso en estos intentos de generar transparencia es peligroso para la economía mundial, pues la pérdida de confianza en el mercado dispara los costos de transacción y dificulta la inversión. Además, este fracaso tiene efectos políticos negativos, al facilitar la expansión de la desigualdad y la imbricación perversa de lo público y lo privado.

La transparencia también puede referirse a los partidos políticos. Los partidos en las democracias se encuentran con una presión permanente para estar en campaña, además esas campañas son cada vez más caras y en ellas las televisaras ocupan un papel central. Estas circunstancias exigen a los partidos recaudar fondos de forma opaca, de manera que se eviten los límites de donaciones que las legislaciones suelen establecer para evitar la auténtica compra de decisiones que muchas empresas y grupos de interés intentan. Por otra parte, las elites que controlan los partidos tienden a fomentar la opacidad para evitar el control democrático de sus bases y mantenerse así en el poder. Todo ello es un peligro para la democracia, pues partidos cooptados serán, cuando lleguen al poder, gobiernos corruptos. Y líderes sin control interno pueden patrimonializar unos ideales en beneficio propio. Para luchar contra estas peligrosas tendencias se deben reforzar los mecanismos de control judicial y administrativo de las cuentas de los partidos, limitar drásticamente los gastos electorales y fomentar la democracia interna en tales organizaciones.

No debe olvidarse que también debe ser transparente el Parlamento. Los diputados sometidos a disciplina férrea de su grupo favorecen la opacidad en las decisiones de los partidos. Por otra parte, parlamentos que no expresan la proporcionalidad del voto permiten la constitución de mayorías aplastantes, con lo que sus posibilidades de abuso son mayores. Finalmente, cuando las normas de incompatibilidades de diputados o senadores no existen o se incumplen impunemente las posibilidades de abuso del cargo son muy elevadas. Ante estos riesgos, la transparencia reclama sistemas de listas abiertas para una parte de la composición del Parlamento; también reclama limitaciones a los sistemas electorales mayoritarios a través de mecanismos de proporcionalidad; y normas de incompatibilidades para los representantes que eviten que intereses privados dominen comisiones parlamentarias.

y tampoco puede quedar fuera de la transparencia el propio Poder Judicial. Los jueces pueden estar sometidos a disciplina partidista, o actuar parcialmente a favor de poderosos grupos de presión, o convertirse en un poder incontrolable

que no responde a nada ni nadie de sus decisiones o dilaciones. Para reducir tales riesgos es preciso garantizar la independencia, la imparcialidad y el control de la calidad de las decisiones judiciales, fomentando la transparencia mediante la presencia del jurado popular, facilitando la participación popular en la elección de los miembros de los Consejos de la Magistratura, estableciendo mecanismos de recurso que eviten la indefensión frente a la injusticia, incentivando el control de los Consejos sobre el trabajo y rendimiento de los miembros de la carrera judicial.

No obstante todo lo anterior, la petición de transparencia suele centrarse en el Ejecutivo. Un Ejecutivo situado en la opacidad es un peligro para la democracia, pues puede utilizar sus enormes poderes para romper las reglas de juego, impidiendo el control parlamentario, dificultando la acción del poder judicial, utilizando los fondos públicos sin ninguna cortapisa, abusando de la información oficial, manipulando las televisiones públicas, etcétera. De ahí que, desde la teoría de la transparencia, se propongan, entre otras medidas, las siguientes:

- Fomento de las Comisiones independientes para regular y controlar los mercados estratégicos, y sometimiento de los directivos de las Comisiones al control parlamentario.
- Potenciación del control parlamentario del ejecutivo, exigiendo una mayor presencia del gobierno, la creación de oficinas presupuestarias en sede parlamentaria, o la menor resistencia a la creación y funcionamiento de comisiones de investigación.
- Mejora técnica de los Tribunales de Cuentas y fomento de su independencia; así como creación de Defensores del Pueblo y apoyo a su labor mediante la dotación suficiente de medios de investigación.
- Creación de Fiscalías especiales de lucha contra la corrupción y defensa de su independencia. También, favorecimiento del control judicial de los actos discrecionales del gobierno.
- Garantía de la independencia de las televisiones públicas, donde existen, y sanción del incumplimiento de su deber de formar e informar honestamente.
- Exigencia de la evaluación de todos los programas públicos y sometimiento de tal labor a una oficina técnica con suficiente nivel de independencia.

- Promoción de las cartas de derechos ciudadanos en cada agencia gubernamental y establecimiento de defensores del cliente.
- Control jurídico, contable, económico, de gestión y estratégico a través de órganos internos y externos especializados y profesionales.
- Participación abierta de los afectados por normas y decisiones en la configuración de las mismas y facilidad para el control por éstos en su ejecución.

Conclusiones:

Las dificultades actuales en la lucha por la transparencia

A pesar de la preocupación existente en tantos países por fomentar la transparencia, a pesar de tantos fondos nacionales e internacionales dedicados a luchar contra la opacidad, a pesar de las declaraciones oficiales y los honestos intentos de tantos responsables públicos, es preciso reconocer que el camino recorrido es aún corto. Las razones de ello están en las tendencias sistémicas y en factores coyunturales que aminoran el impacto de los intentos más serios.

La economía internacional se mueve guiada por la lógica del beneficio, intentando reducir controles que dificulten tal fin. Ello en un marco de competitividad feroz y con bastante volatilidad en los mercados. Parece ser una necesidad común desregular, reducir el sector público, bajar impuestos y controlar el déficit público. El resultado está siendo un crecimiento cada vez más desigual, tanto en términos de diferencias entre países como de inequidades internas en el seno de cada país. Ya vimos los efectos de la desigualdad sobre la corrupción, en consecuencia, medidas de apoyo a la transparencia son prácticamente convertidas en irrelevantes por la tendencia de la economía global a la concentración de poder.

Por otra parte, la política tiende a estar cada vez más dominada por las necesidades mediáticas. Hoyes imposible ganar unas elecciones sin televisión, es inviable intentar algo serio en política sin multimillonarios gastos en *marketing*. Con ello, los partidos tienen incentivos muy fuertes para usar el financiamiento ilegal y para quedar sometidos a compromisos con grandes grupos de presión cuando lleguen al gobierno. Además, las encuestas sobre valores en todo el mundo indican un avance del rechazo a los partidos y a sus dirigentes, con lo que la militancia se reduce y la abstención electoral puede crecer.

Finalmente, el avance del terrorismo y de la delincuencia organizada internacionalmente están provocando cambios en las actitudes ciudadanas y en las de los gobiernos de numerosos países democráticos, favoreciendo una

reducción de las libertades en aras de la ansiada seguridad. Es obvio que ese otorgamiento de mayor poder al Estado para defendernos implica también reforzar sus mecanismos de opacidad y reducir el control sobre sus actuaciones.

Todo ello en conjunto lleva a un cierto pesimismo sobre el nombre actual de la lucha por la transparencia. No obstante, es preciso no desmayar y seguir en la lucha, pues sabemos que el futuro de una economía que garantice desarrollo sostenible pasa por mayor transparencia en las empresas y en los gobiernos, sabemos que el futuro de los partidos políticos como organizaciones legitimadas y eficaces para la democracia pasa por niveles superiores de transparencia también, y sabemos que la verdadera lucha contra el terror y el delito no pueden alcanzarse sin gobiernos honestos, que rindan cuentas y sepan responder. Y si lo sabemos, tarde o temprano el camino de la razón se abrirá paso entre las sombras del miedo y la avaricia.

BIBLIOGRAFÍA

- Karstedt, S. (2002) *"The Culture of Inequality and Corruption: A Cross- National Study of Corruption"*. Mimeo.
- Paramio, L. "Cambios sociales y desconfianza política: el problema de la agregación de preferencias", *Revista Española de Ciencia Política*, vol. 1, No. 1: 81-95, 1999.
- Villoria, M. *Ética pública y corrupción: curso de ética administrativa*. Tecnos-Universidad Pompeu Fabra, Madrid, 2000.**
- Weber, M. *El político y el científico*, Alianza, Madrid, 1972.

SISTEMA DE ATENCIÓN DIRECTA A LA CIUDADANÍA*

ÓRGANO INTERNO DE CONTROL EN LA COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD

Introducción

El Sistema de Atención Telefónica a la Ciudadanía (SACTEL), a pesar de sus bondades, no era suficiente para dar una atención acorde a las crecientes necesidades de la población, así como, para evitar la recurrencia de la queja por actos indebidos de los servidores públicos, lo que generó la búsqueda de sistemas innovadores que permitieran mejorar los procesos, considerándose la posibilidad de redireccionar el mismo, hacia una atención personalizada a la ciudadanía, a fin de lograr mayor presencia en la paraestatal y acercar a la autoridad al lugar donde se originan los hechos.

En tal sentido, el Área de Quejas del Órgano Interno de Control en la CFE, propuso desconcentrar facultades a los Titulares de los Órganos Internos de Control Regionales, a fin de dar certeza jurídica a sus actos y de esta manera estar en posibilidad de mejorar los tiempos de atención. Por otra parte, fue indispensable determinar el perfil de puesto para generar la confianza y credibilidad a través de un Sistema de Atención Directa, con programas cuyo fuera tener presencia entre la ciudadanía en general, así como, entre los prestadores de servicios, proveedores y contratistas de la Paraestatal. Todo ello, soportado con un Programa de Difusión de los servicios que ofrece a la ciudadanía el Órgano Interno de Control en la CFE.

*'Práctica ganadora en la Categoría GI,
Premio Anual de Transparencia 2002.*

*Recibido: 24 feb 03
Dictaminado: 28 feb 03*

No obstante lo reciente de la puesta en marcha del Sistema de Atención Directa a la Ciudadanía, por el carácter de control preventivo del mismo, se reportan resultados positivos y beneficios, tales como: atención directa a usuarios del servicio, identificación de áreas de oportunidad de mejora, verificación del cumplimiento de compromisos de servicio a clientes de la CFE y prevención de actos indebidos.

El presente documento contiene un resumen de las actividades realizadas para la puesta en marcha del Sistema de Atención Directa a la Ciudadanía, tales como el diagnóstico y la instrumentación de las acciones estratégicas; así mismo, se incluye una descripción general de los programas que se encuentran en operación, los que están en desarrollo y un resumen de los resultados obtenidos al cierre del 2002.

Antecedentes

A partir de la reforma en diciembre de 1996 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se dió inicio a la reestructuración del Órgano Interno de Control en la Comisión Federal de Electricidad, a fin de convertirlo en promotor del desarrollo de la Paraestatal.

El análisis del "Programa de Prevención de la Corrupción y Mejoramiento de los servicios Públicos de la Comisión Federal de Electricidad", documento elaborado por la Entidad, confirmó que éste fue concebido como complemento al estudio que desarrolló para el Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000 (PROMAP). El cual adoptó una estrategia clara y definida, pero únicamente en la línea de necesidades del Area Comercial, en la que se definían acciones para la misma y consideraba como base de estudio su propia estadística, a su vez, reflejaba que en la Paraestatal no existían indicios de corrupción en la prestación del servicio, manifestando que los actos indebidos de los servidores públicos no eran relevantes.

El Órgano Interno de Control en la CFE, al evaluar la citada información y los datos obtenidos a través de las áreas de Auditoría Regional, consideró conveniente modificar sus estrategias de operación, a fin de tener una intervención integral en las diferentes áreas que conforman la entidad, tales como, Generación, Transmisión y Transformación, Construcción y la propia Distribución.

Por su parte, la SECODAM, en abril de 1997, abrió un canal de comunicación telefónica de nivel nacional, para que los usuarios de los servicios de la Administración Pública Federal manifestaran su queja, denuncia, sugerencia o petición. El número lada 800 sin costo de SACTEL-SECODAM, se difundió en los avisos-recibo que por consumo de energía expide la Entidad, cubriendo al 100% de los usuarios del servicio.

Desconcentración del SACTEL a las Contralorías Regionales del OIC en la CFE



Con base en el análisis de la operación del SACTEL-SECODAM durante el período 1997-1998, se concluyó que era un imperativo su desconcentración hacia las Contralorías Regionales en la CFE. Lo cual se logró a principios del ejercicio 1999, con el apoyo de la Dirección General de Atención Ciudadana de la SECODAM y el impulso que diera al proyecto la propia parasstatal.

El análisis de los resultados del Sistema de Atención Telefónica a la Ciudadanía (SACTEL), al cabo de tres años de operación (enero 1999-diciembre 2001), concluyó que el mismo cubrió las expectativas de una atención efectiva a través de la telefonía, que le valió en su oportunidad el reconocimiento de la ciudadanía y autoridades.

Sin embargo, las crecientes demandas de los ciudadanos, reclaman instrumentos que atiendan con mayor eficacia y oportunidad sus necesidades.

Por tal motivo y en virtud de acreditar en estos años la atención de los servicios que presta la Entidad, se consideró oportuno dar por concluido el SACTEL y reorientar los recursos y el esfuerzo a la prevención de los actos indebidos de servidores públicos.

Diagnóstico

Se analizaron las etapas del proceso de atención de peticiones ciudadanas, en los rubros de recepción, captura de datos en los sistemas electrónicos institucionales, integración de expedientes, investigación y elaboración de proyectos de resolución.

Se identificaron las áreas de oportunidad para optimizar el proceso de atención, tales como: delegar funciones y facultades a los Titulares de los Órganos Internos de Control Regionales; contratación y/o capacitación al personal de Quejas; atención de forma expedita a peticiones ciudadanas, preferentemente quejas y denuncias contra servidores públicos; e incrementar la presencia del OIC en la entidad.

Se determinó la metodología a seguir que permitiera el cumplimiento de los objetivos establecidos.

Objetivo general

Optimizar el proceso de atención de peticiones ciudadanas mediante la atención directa a la ciudadanía, con la finalidad de lograr mayor presencia en la CFE y acercar a la autoridad al lugar donde se originan los hechos, principalmente en áreas en donde el contacto de los servidores públicos de la paraestatal es frecuente con los usuarios del servicio.

Objetivos Estratégicos

- Promover una nueva cultura de queja que coadyuve a la atención exclusiva de quejas o denuncias contra servidores públicos.
- Apertura de canales de comunicación permanente con la ciudadanía, a fin de incorporarla a los procesos de fiscalización.
- Fortalecer la función preventiva de prácticas de corrupción.
- Coadyuvar en el logro de la transparencia de la gestión pública.
- Identificar áreas de oportunidad y promover acciones de mejora.

Nuevo Enfoque de los Organos Internos de Control



En tal sentido y en congruencia con los lineamientos y objetivos del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 y el Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001-2006, se actuó dando certeza jurídica a los actos de los Órganos Internos de Control Regionales, verificando el marco jurídico y estableciendo normatividad en la operación, acorde al nuevo enfoque preventivo de los Órganos Internos de Control, con lo que se busca impulsar el desarrollo administrativo y de los servidores públicos, para que puedan actuar con estructuras, sistemas y procesos de calidad en un entorno de ética pública.

Marco Legal

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS: Artículos 8, 108, 109 Y 113.

LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL: Artículo 37, fracciones XII y XVII.

LEY FEDERAL DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES: Artículo 62, fracción I.

LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS: Artículo 10.

REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECODAM: Artículo 47, fracción III, numeral 1 y IV inciso e, numeral 1.

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2001-2006.

PROGRAMA NACIONAL DE COMBATE A LA CORRUPCIÓN Y FOMENTO A LA TRANSPARENCIA Y EL DESARROLLO ADMINISTRATIVO 2001-2006.

LINEAMIENTOS Y CRITERIOS TÉCNICOS Y OPERATIVOS DEL PROCESO DE ATENCIÓN CIUDADANA, 2002, EMITIDOS POR LA SECODAM.

Instrumentación

El personal que participó en el diseño e instrumentación del Sistema de Atención Directa a la Ciudadanía fue el siguiente:

<p>Área Central</p> <p>1 Titular del Área de Quejas 1 Jefe del Departamento de Quejas 1 Jefe del Departamento de Atención Ciudadana 8 Personal Técnico y de Apoyo</p>
<p>Área Regional</p> <p>14 Jefes del Área de Quejas 14 Operadores del Sistema</p>

Concluido el diagnóstico e identificados los objetivos en el combate a la corrupción, se instrumentó el Sistema de Atención Directa a la Ciudadanía, realizando entre otras, las siguientes:

Acciones Estratégicas

Intercambio de experiencias con otros OIC's

El Área de Quejas del OIC en la CFE, instrumentó reuniones de trabajo, como oportunidad de retroalimentación e intercambio de experiencias, con otros Órganos Internos de Control de Dependencias y Entidades del Sector Público.

Los principales objetivos de las reuniones de trabajo son la unificación de criterios y la mejora en los procesos.

Revisión y Actualización del Marco Jurídico

Con motivo de las modificaciones al Reglamento Interior de la SECODAM, publicadas en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 16 de julio y 29 de noviembre de 2001; Y a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, publicada en el DOF de fecha 13 de marzo de

Instructivo para otorgar reconocimientos al Personal

Para establecer la política, tipo y periodicidad, así como el procedimiento para el otorgamiento de reconocimientos al personal, por el trabajo que se desarrolla en el proceso de atención de promociones de la ciudadanía, se elaboró documento que precisa los aspectos que deberán considerarse para calificar la actuación del personal.

Programa de Presencia del OIC en la CFE

Se distribuyeron entre el personal del Área de Quejas Regional los Lineamientos para la Operación del Programa de Presencia del Órgano Interno de Control en la Comisión Federal de Electricidad, cuyo objetivo es el atender de manera eficaz y oportuna los reclamos de la ciudadanía cuando sus derechos sean afectados.

Programas en operación

Una vez desarrolladas las acciones estratégicas señaladas, se diseñaron e instrumentaron los Programas que conforman propiamente el Sistema de Atención Directa a la Ciudadanía, los cuales se han clasificado en Proyectos en Operación y en Desarrollo, detallándose a continuación cada uno de ellos:

Capacitación

Para la instrumentación del Sistema de Atención Directa a la Ciudadanía, se impartió capacitación a los Titulares del Área de Quejas Regionales, misma que tuvo verificativo del 12 al 13 de febrero del 2002, con objeto de preparar a dichos titulares, y que éstos a su vez, cuenten con elementos para capacitar al personal operativo del Sistema.

La reunión se desarrolló con la asistencia del personal convocado de las Contralorías Regionales y los temas tratados fueron los siguientes:

1. Redireccionamiento del Sistema de Atención Telefónica a la Ciudadanía.
2. Presentación del Sistema de Atención Directa a la Ciudadanía.
3. Programa de Presencia del OIC en la CFE.
4. Lineamientos y Criterios Técnicos y Operativos.
5. Proceso de Atención de Peticiones Ciudadanas.
6. Lineamientos Generales para la Integración de Expedientes.

Reclutamiento, selección y contratación de personal

Para apoyar la actividad de reclutamiento, selección y contratación del personal, se elaboró un documento para orientar las acciones que se realizaron en este rubro.

Funciones del Operador

Atender telefónicamente a usuarios del servicio de energía eléctrica y realizar visitas a las agencias o sucursales de la Entidad, utilizando los Módulos portátiles de Atención Directa a la Ciudadanía, para la difusión de los servicios y el levantamiento de encuestas.

Colocación de buzones

Para el fortalecimiento del proceso de atención de peticiones ciudadanas, se ampliaron los canales de comunicación a través de la colocación de Buzones en agencias y sucursales de la Entidad.

Visitas de asesoría y supervisión

Se realizaron por parte de personal del Área Central de Quejas, visitas de asesoría y supervisión, en las cuales se revisaron entre otros aspectos, los procedimientos utilizados en la recepción y atención directa de las promociones de la ciudadanía, así como, la operación del Sistema Electrónico de Atención Ciudadana (SEAC).

Difusión de los servicios que brinda el Órgano Interno de Control en la CFE

*250,000 VOLANTES,
109,980 DíPTICOS,
1,040 CARTELES,
846 BOTONES (PINES),
12,375 CALCOMANÍAS Y 150,000 TARJETAS LADATEL.*

Se promueve una nueva cultura de queja en la ciudadanía, mediante la instrumentación de un Programa de Difusión de los Servicios que brinda el Órgano Interno de Control en la CFE,

La difusión que se realiza promueve una comunicación más activa con los diferentes sectores de la sociedad, a fin de coadyuvar también en el mejoramiento de los servicios que presta la Entidad,

Módulos portátiles

Atención Directa a la Ciudadanía en Agencias, Sub-agencias, Sucursales, Plazas Comerciales y Plazas Públicas, cuyo objetivo es la difusión de los servicios que presta el OIC a la Ciudadanía, así como, la función preventiva de actos indebidos,

Evitar la Recurrencia de la Queja

Para evitar la recurrencia de las quejas o denuncias, se estableció un "Programa de Visitas" a las áreas de la Entidad, para dar a conocer de manera directa a los servidores públicos, la Misión y Visión de la Contraloría, el Nuevo Enfoque y el Marco Jurídico de sus obligaciones,

En dichas reuniones se presenta el cortometraje "Cuando seas Grande" y se distribuye un boletín informativo que contiene datos relevantes de la Entidad y de la legislación relativa a los derechos y obligaciones de los servidores públicos,

PROGRAMAS EN DESARROLLO

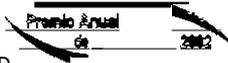
Muestreo sobre la calidad

Con el objetivo de coadyuvar a la Comisión Federal de Electricidad en el logro de su misión, conocer áreas de oportunidad e identificar la percepción de los usuarios sobre el servicio público de energía eléctrica, en el presente año se inicia el primer Muestreo sobre la Calidad del Servicio en la CFE,

A partir del 2003, se aplicarán por parte de los operadores del Sistema, 6,000 encuestas a nivel nacional (ver página siguiente), abarcando las Contralorías Regionales, El tiempo estimado de aplicación será de 3 meses para el levantamiento, 1 mes para la consolidación de la base de datos y 1 mes para la explotación de la información y entrega de resultados,



PRIMER ENCUESTA SOBRE
 LA CALIDAD DEL SERVICIO DE LA
 COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD



Datos del encuestado:

Sexo: Masculino Femenino Edad: 018824 040859 Nivel de escolar: Ninguno Preparatoria Primaria Licenciatura Secundaria Postgrado

¿En la casa donde vive, el contrato de luz está a nombre de? Propietario Inquilino Ninguno

¿Son frecuentes las interrupciones de energía eléctrica? Si No

¿Se restablece rápidamente el servicio, cuando se intermite la energía eléctrica? Si No

¿Hay constantes variaciones de voltaje? Si No

¿eFE atiende oportunamente las demandas de servicio? Si No

¿Es eficiente el servicio telefónico 071 de la eFE? Si No

¿Cuáles son los medios que utiliza para hacer contacto con eFE? Si No

¿Cuáles son los medios que utiliza para hacer contacto con la eFE? Internet Directo Teléfono Correo Buzón Otro

Clasifique el trabajo de los servidores públicos siguientes:

lecturista: Buena Mala Me'e Regular
 Cajero: Buena Mala Regular
 Agente Comercial: Buena Mala Regular

¿Cuales la percepción que tiene de la eFE? Buena Mala Regular

¿Sabía usted que exista una Contraloría de la SECODAM en la eFE? Si No

¿Conoce la función de la Contraloría en la CFE? Si No

¿Conoce algún acto indebido en la CFE (Describa)? Si No

Datos del encuestador (excluido del personal del CIC en la CFE)

Nombre del encuestador: _____ Entidad federativa: _____ Folio: _____
 Contraloría Regional: _____ Localidad o Mpio: _____ Fecha: _____

Sistema Interactivo de Voz (IVR)

Con el objetivo de ampliar los medios de captación de peticiones y permitir a la ciudadanía tener acceso a un mecanismo moderno que impulse su participación, se planea insertar en la red telefónica de la Entidad. una opción en su menú, que dé la posibilidad al usuario de acceder al Área de Quejas de los Órganos Internos de Control Regional correspondiente.

Buzón de consulta en el sitio WEB de la SECODAM

Con el objetivo de agilizar la atención de las peticiones ciudadanas. se propuso la creación de una aplicación WEB en el sitio de internet de la SECODAM. con la finalidad de que los Órganos Internos de Control Regionales tengan acceso para consultar la base de datos correspondiente y puedan iniciar a la brevedad su atención.

Resultados esperados del buzón de consulta:

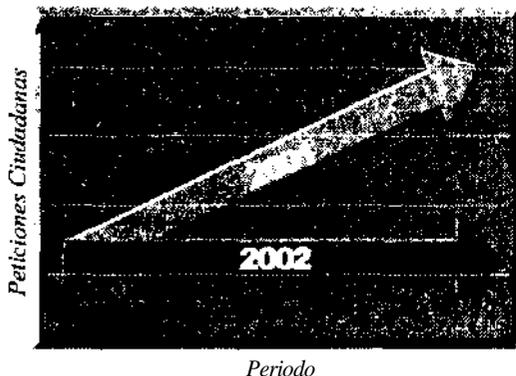
- Optimización del tiempo de atención;
- Cumplimiento de los indicadores de productividad;
- Identificación de problemas torales
- Promoción de acciones de mejora;
- Coadyuvar con la CFE en el mejoramiento de su gestión.

Inducción al Órgano Interno de Control

Se está diseñando el Manual de Inducción al Órgano Interno de Control en la CFE. cuyo objetivo es lograr insertar al personal en la operación para el mejor desempeño de su función.

RESULTADOS

Las peticiones ciudadanas recibidas en el 2001, presentaron una tendencia lineal creciente, lo cual, repercutía desfavorablemente en la atención y desahogo de las mismas, ya que la infraestructura existente en el Órgano Interno de Control, debía destinar mayores recursos para la atención de quejas relacionadas con el servicio que brinda la Entidad, restando oportunidad de atender prioritariamente las quejas y denuncias vinculadas a la conducta de servidores públicos.

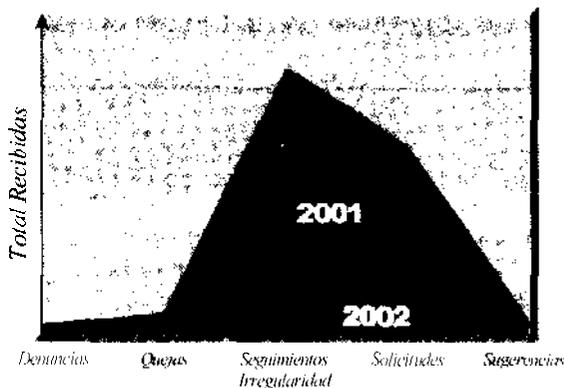


Para el año 2002, las peticiones ciudadanas recibidas presentaron una tendencia estable debido principalmente a la disminución de las quejas por servicio; motivo de la instrumentación de las acciones preventivas del Sistema de Atención Directa a la Ciudadanía, así como, al desarrollo de nuevas políticas y criterios de operación, entre los que destaca la decisión de enfocar los recursos existentes a la atención exclusiva de quejas o denuncias contra servidores públicos,

lo cual permitió fortalecer la etapa de investigación y agilizar las resoluciones correspondientes.

De acuerdo a la clasificación de las peticiones ciudadanas recibidas, las quejas y las denuncias contra servidores públicos, presentaron una disminución proporcional: la mayor reducción se presentó en los Seguimientos de Irregularidad, que son aquellas manifestaciones relacionadas con deficiencias, anomalías o irregularidades, en la realización de trámites o en la prestación de un servicio público, que requiere la instrumentación de acciones preventivas para evitar situaciones similares. En segunda instancia, se encuentran las Solicitudes, que se realizan con el propósito de **requerir la prestación o ampliación** en la cobertura del servicio.

Proporción de los Peticiones Ciudadanas recibidas (Por Clasificación)



Asimismo, se presentó un importante beneficio a nivel del proceso de atención de peticiones ciudadanas, al disminuir el tiempo total. Específicamente, la mejoría se reporta en la etapa de operación, la cual se redujo considerablemente. Lo anterior, se logró como consecuencia de los programas de abatimiento de peticiones en proceso y que el personal de la Contraloría se ocupa prioritariamente de las quejas y denuncias, así como, de las acciones emprendidas dentro del marco del Sistema de Atención Directa a la Ciudadanía.

Logros

- Acercar a la autoridad al lugar donde se generan los hechos;
- Atención directa a usuarios del servicio;
- Prevención de actos indebidos;
- Identificación de áreas de oportunidad susceptibles de mejora. y
- Verificación del cumplimiento del compromiso de servicio a clientes CFE.

METODOLOGÍA PARA LAS INTERVENCIONES DE CONTROL*

ÓRGANO INTERNO DE CONTROL EN EL CONSEJO NACIONAL DE FOMENTO EDUCATIVO

Introducción

El presente artículo presenta una propuesta de la "Metodología para las Intervenciones de Control", la cual nace de la necesidad de contar con un método que permitiera *llevar* a cabo las intervenciones de control.

El criterio bajo el cual fue desarrollada, está enfocado a la mejora de procesos y a la prevención de prácticas de corrupción e impunidad, en sus distintas *vertientes* y consiste en asegurar que los objetivos y metas establecidos por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, se cumplan.

La propuesta fue diseñada bajo el método naturalista cualitativo, ya que por su flexibilidad, es uno de los más adecuados, toda vez que:

- Parte de la observación natural.
- Se fundamenta en la realidad y se orienta a descubrimientos.
- Es de tipo exploratorio, expansionista, holista, descriptivo e inductivo.
- Está orientado al proceso, permitiendo lograr datos reales, ricos y profundos.

*'Práctica ganadora en la Categoría G2,
Premio Anual de Transparencia 2002.*

*Recibido: 24 feb 03
Dictaminado: 28 feb 03*

- No mide al hombre por la cantidad de conocer, producir o crear, sino por su capacidad y respuesta a determinadas situaciones.

Esperando que sea de utilidad a todas aquellas personas interesadas en la mejora de procesos, la búsqueda de la mejora continua y el cumplimiento eficaz de los objetivos organizacionales.

Objetivo

El objetivo de la propuesta de la "Metodología para las Intervenciones de Control" es brindar una herramienta a los Órganos Internos de Control para:

- Eficientar procesos burocráticos, obsoletos e ineficientes.
- Evaluar los sistemas de control interno.
- Identificar y prevenir las causas generadoras de corrupción en los procesos.

Este esquema busca reducir tiempos y costos, simplificar formatos y/o formalizar, sistematizar procedimientos, actualizar y/o generar normatividad interna y mejorar el ambiente de control, en beneficio de la sociedad.

Desarrollo

1. ESTUDIO PRELIMINAR

;.- 1.1 Conocimiento del área

- *Integrar el marco normativo aplicable al proceso.*- Se debe conocer la Normatividad externa: leyes, reglamentos, circulares, entre otras; así como la Normatividad interna: estatuto orgánico, reglas de operación, manual general de organización, manual de procedimientos.
- *Establecer la estructura autorizada y funcional.*- Se deben obtener organigramas de las áreas que participan en el proceso, identificando a los servidores públicos responsables de cada procedimiento.
- Investigar en la carta de sugerencias de los auditores externos y en los informes de auditoría interna las observaciones realizadas al proceso, con el proósito de identificar sus riesgos y debilidades.

- Aplicar un cuestionario para el diagnóstico del proceso, a efecto de identificar los procedimientos de mayor impacto en el proceso y por tanto sujetos de mejora.
- Elaborar una solicitud de documentación de la normatividad interna que regula el proceso, plantilla de personal, relación de funciones, entre otros.
- Elaborar y enviar oficio de presentación dirigido a las áreas relacionadas con el proceso.

1.2 Reunión de apertura

- Realizar una reunión con las autoridades de las áreas involucradas en el proceso, en la cual se den a conocer el objetivo de la intervención, el personal participante y el apoyo que se requiere de ellos; asimismo se les proyecta alguna película de sensibilización al cambio, explicando brevemente la metodología en el trabajo a desarrollar.
- Exponer a los responsables del proceso los procedimientos detectados para mejorar y llegar a un consenso para definir cuáles de estos procedimientos serán analizados.
- Solicitar la información referente a la normatividad interna que regula el proceso, plantilla de personal, relación de funciones, entre otros.

1.3 Investigación detallada

Con base en la documentación proporcionada por las áreas que operan el proceso, identificar los siguientes aspectos del procedimiento:

- Describir la relevancia del procedimiento en relación con el logro del objetivo del proceso.
- Identificar a los servidores públicos que participan en los procedimientos, determinando las actividades que realizan cada uno de ellos.
- Utilizar como herramienta el Diagrama de bloque PEPSU (proveedores, entradas, proceso, salidas, usuarios) el cual *sirve* para dehrn....

procedimiento, identificando el inicio y el fin de éste, así como la manera en que opera con relación a sus proveedores, entradas, procesos, salidas y usuarios, con el fin de determinar:

- a) Las personas que proveen de documentos, registros, informes, entre otros insumos, para llevar a cabo el proceso.
 - b) Los documentos, registros, informes y estadísticas que se obtienen de los proveedores, solicitando un ejemplar de éstos.
 - c) El conjunto de sistemas y procedimientos para la transformación de los insumos.
 - d) Los bienes o servicios que resultan del proceso de transformación, identificando si satisfacen las necesidades de los usuarios.
 - e) Todos aquellos que se benefician de los bienes o servicios que resultan del proceso de transformación.
- Confirmar con las áreas responsables el marco normativo identificado por el área de control y evaluación.

2. EXAMEN Y EVALUACIÓN DE LOS SISTEMAS DE CONTROL

2.1 Ambiente de control

Para obtener los elementos relativos al ambiente de control, se realizó un taller de fomento a la mejora con el personal operativo y entrevistas con los mandos medios y superiores.

2.1.1. Taller de fomento a la mejora

Este taller consiste en el desarrollo de cuatro etapas las cuales se mencionan a continuación:

Primera: Encuesta de opinión para evaluar factores relativos al ambiente de control.

Ésta se realiza principalmente bajo tres premisas:

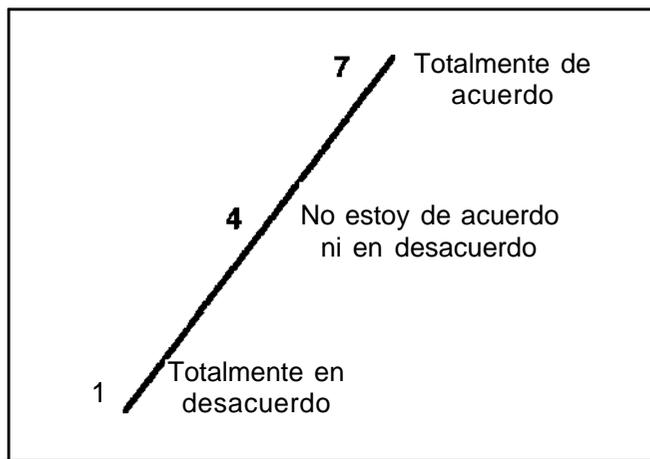
- Actitud de la dirección ante el control.
- Competencia e integridad del personal.

- Vigilancia y evaluación de los sistemas de control.

En esta fase, para evaluar los diversos factores que constituyen el ambiente de control, debe considerarse que algunos son aplicables al personal operativo y otros a los mandos medios y superiores. No obstante, el taller sólo se realizará con personal operativo y los demás factores se evaluarán mediante entrevistas con los directivos del área. Las encuestas serán anónimas y no se les dará a conocer el factor a evaluar, a efecto de no influir en sus respuestas. A continuación se enuncian los factores evaluados:

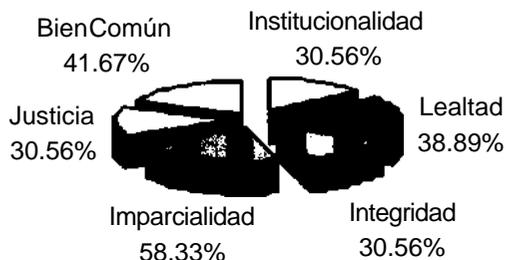
1. Actitud para aceptar el control.
2. Capacidad del personal.
3. Sistemas de evaluación.
4. Programas de capacitación.
5. Sistemas de estímulos.
6. Establecimiento de controles por escrito.
7. Niveles de autoridad y responsabilidad.
8. Lineamientos específicos para la documentación.
9. Fomento a las aportaciones del personal.
10. Establecimiento de los sistemas de comunicación.
11. Valores éticos.
12. Liderazgo.

Con una escala de respuestas de 1-7, la interpretación es:



Segunda: Se plantea un dilema ético.

En este apartado se propone presentar un dilema en el cual se pueda visualizar el nivel de desarrollo de cada uno de los valores éticos del personal del área, obteniendo gráficas de resultados como se muestra a continuación:



Tercera: Lluvia de ideas

Se detectan aquellas preguntas en las cuales más del 50% del personal encuestado se ubique en el rango del 1 a 4 y se considerará como área de oportunidad.

Ejemplo:

¿Has recibido algún incentivo por el buen desempeño de tus actividades?

Se determina según el resultado del cuestionario que en 7 de 10 respuestas, se menciona que no han recibido incentivos de ningún tipo por el desempeño sobresaliente de sus actividades.

Posteriormente se realiza una lluvia de ideas respecto a las áreas de oportunidad para fortalecer los factores del

ambiente de control siendo el personal del área quien propone las posibles soluciones, con lo cual se refuerza la apertura de los mismos para la implantación de las acciones de mejora, ya que se sienten parte del cambio.

Cuarta: Sensibilización

Proyectar un cortometraje destinado a motivar la reflexión del personal y en su caso un cambio de actitud.

2.1.2. Entrevistas con el personal directivo

Posteriormente se realizan entrevistas con el personal directivo del área, a efecto de analizar y evaluar los aspectos que por su naturaleza no fue posible hacer con el personal operativo, así como se corrobora o descarta, en su caso, las deficiencias detectadas con el personal operativo.

2.2 ANÁLISIS DE RIESGOS Y CONTROLES

Se definieron los riesgos y controles existentes de la siguiente forma:

2.2.1. Análisis de riesgos

Primero definir los riesgos, para lo cual se utilizarán encuestas, entrevistas, estadísticas o cualquier técnica que permita detectar las situaciones indeseables, peligrosas o adversas que se hayan presentado o exista la posibilidad de que ocurran y los posibles impactos o consecuencias si ocurren. Asimismo, se detectan los recursos amenazados definiéndose las actividades en las que se podían presentar dichos eventos.

2.2.2. Análisis de controles

Analizar cada una de las actividades de los procedimientos, identificándose cuáles de éstas funcionan como un control.

Como resultado del análisis de riesgos y controles, se elabora la matriz de riesgos y controles, a través de una gráfica de gantt, en la cual se determina si existen controles que administren los riesgos y en que proporción.

Con los elementos obtenidos en esta etapa identificar los procedimientos clave que se revisarán en la siguiente etapa.

3. ANÁLISIS DE PROCEDIMIENTOS Y DETERMINACIÓN DE SOLUCIONES A PROBLEMAS.

Análisis de Procedimientos

Con base en los descriptivos y diagramas de flujo de los procedimientos clave y en las entrevistas con los responsables de los mismos se deberá:

- Detectar los factores que limitan la eficiencia del proceso prioritario.
- Identificar las causas que originan la ineficiencia de los procesos, así como la frecuencia.
- Facilitar el análisis de los problemas percibidos.

Para llevar a cabo los puntos anteriores, se sugiere utilizar las siguientes herramientas:

1. Cédula para evaluar fuerzas y debilidades de los procedimientos; la cual abarca aspectos como políticas y procedimientos, recursos humanos, financieros, tecnológicos y materiales, así como la valoración de la información.

CÉDULA PARA EVALUAR FUERZAS Y DEBILIDADES

pOLÍTICAS Y PROCEDIMIENTOS

1.- Los manuales conilenen reglas de operación precisas y procedimientos estandarizados	1.- Los manuales en general no están actualizados
---	--

RECURSOS HUMANOS

1.- El personal es joven dispuesto a trabajar en comunidades apartadas, pequeñas y pobres	1.- La experiencia que tienen es escass y débil
---	---

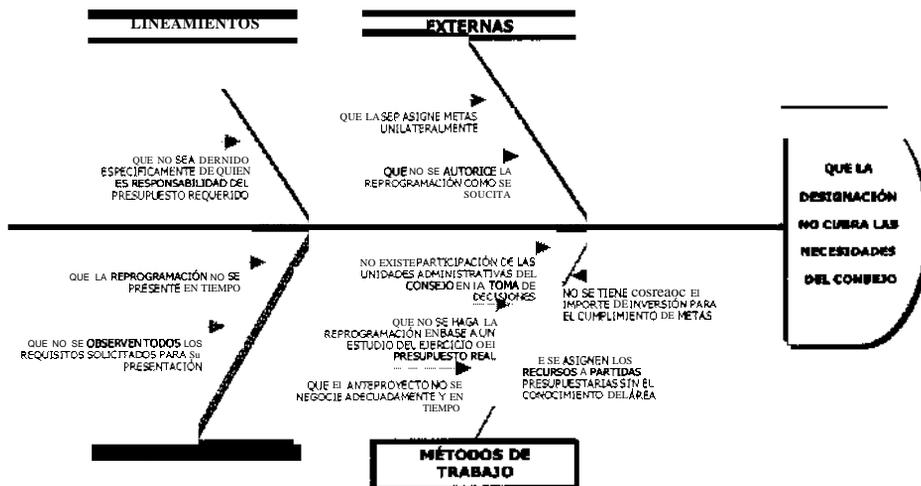
RECURSOS FINANCIEROS

1.- El Gobierno Federal y estatal aportan recursos para la ejecución de los programas	1.- Los recursos son otorgados tardíamente
---	--

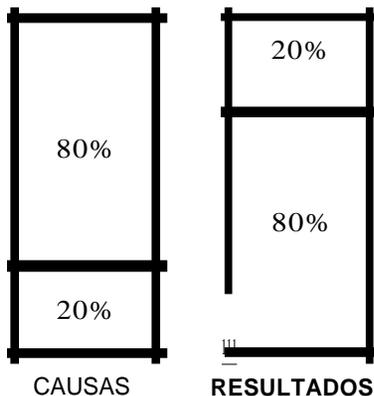
2. Hoja de trabajo para análisis de procesos cuyo propósito es identificar de manera gráfica aquellas actividades del proceso que no agregan valor y las áreas susceptibles de mejora.

	ACTIVIDAD	TIEMPO	●	➔	●	●	▼	R
1	Asigna trabajo al personal	2 horas	●	➔	●	●	▼	R
2	Corrige la designación	1 hora					▼	●
3	Verifica la designación	2 horas					▼	
4	Demora	2 horas			...			

3. Diagrama de causa-efecto cuya finalidad es detectar los diferentes tipos de causas que influyen en un problema, seleccionar los principales y jerarquizarlos.



4. Diagrama de Pareto. Identifica las causas que pueden ser controlables de las que no, así como distingue de las controlables cuáles son las que impactan en el 80% de los resultados.



A partir de lo anterior se elaboran comentarios y conclusiones respecto a las soluciones de los problemas.

- Que las operaciones tengan una secuencia lógica y continuidad, que se dé seguimiento a los documentos que manejan hasta su archivo, envío a otra área o destrucción.
- Concordancia con el marco normativo.
- Análisis de documentos, registros, informes y estadísticas.
- Que existan políticas o lineamientos internos que delimiten las responsabilidades y niveles jerárquicos de los participantes.
- Análisis de los resultados cualitativos y cuantitativos.
- Determinación de los requerimientos de los clientes.
- Verificación del procedimiento, que sea efectivo, atendiendo los requerimientos de los clientes.

De todos los puntos anteriores, determinar los problemas existentes en los procedimientos.

3.2 DETERMINACIÓN DE CAUSAS

Una vez detectados los problemas potenciales elaborar diagramas de Ishi-kawua que permitan esclarecer y determinar las causas de los problemas, mismos que se confirmaron con las áreas intervenidas.

3.3 DETERMINACIÓN DE POSIBLES SOLUCIONES AL PROBLEMA

El equipo de análisis con participación de los responsables del procedimiento realizarán la determinación de las posibles soluciones.

4.- ELABORACIÓN DE DIAGNÓSTICO

Se preparó un borrador de las acciones de mejora efectuadas por el Área de Control y Evaluación, identificando e indicando los beneficios de las mejoras sugeridas; asimismo se presentaron los flujos de los procedimientos ("debe ser") y se comentó con las autoridades responsables, a efecto de recibir sus comentarios estableciendo fecha y hora de la firma del compromiso de mejora correspondiente.

5.- ESTABLECIMIENTO DE COMPROMISOS DE MEJORA

Se elaboraron compromisos de mejora en los cuales se especificaron los objetivos generales y específicos, los compromisos que contraería el área y los plazos para la atención de los mismos, procediéndose a recabar la firma de los responsables del proceso, así como del grupo responsable del Área de Control y Evaluación que será el encargado de verificar la implantación de las acciones.

6.- SEGUIMIENTO

Se deberá realizar un seguimiento físico y documental de las acciones de mejora implementadas y en su caso replantearlas de acuerdo a los resultados del piloteo realizado.

Resultados

Dentro del Programa Anual de Control y Auditoría, se encuentran planeadas las Intervenciones de Control a las áreas de Inventarios y Almacenes, Adquisiciones, Presupuesto, Planeación y Obra Pública, de las cuales, al tercer trimestre, se llevaron a cabo las tres primeras firmándose el compromiso de mejora correspondiente.

Las tres intervenciones enunciadas, fueron desarrolladas de conformidad con la propuesta de la "Metodología para las Intervenciones de Control", con la finalidad de realizar reingeniería y mejoras en los procesos, fomentando en los responsables y operativos de los procedimientos una cultura de autoevaluación y autocontrol.

Enseguida, se muestran los resultados obtenidos.

ADQUISICIONES

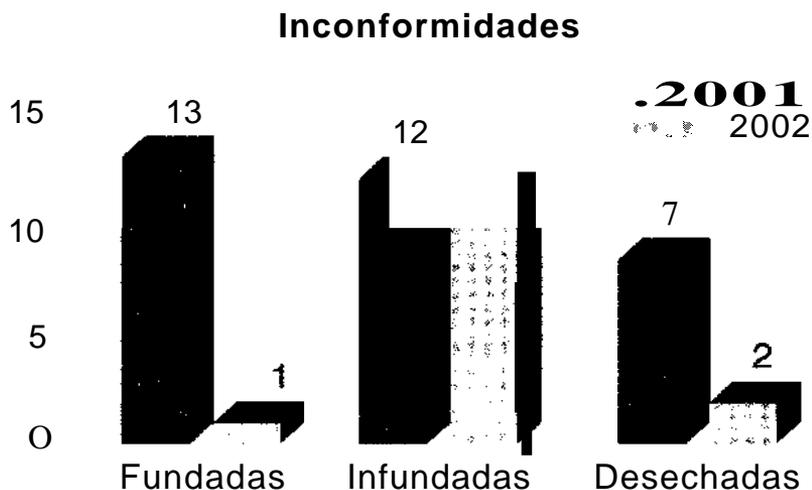
Se propusieron mejoras a 7 procedimientos concernientes a Programa Regular.

- *Planeación de adquisiciones y formalización de compra.*- La mejora se enfocó a la planeación de las adquisiciones realizándose un procedimiento para bienes consolidables y otro para bienes no consolidables.
- *Licitación Pública, Invitación a cuando menos tres personas y Adjudicación directa.*- Se propusieron acciones para fortalecer el control interno.
- *Comité de normalización.*- Se propuso la formación de un comité encargado de establecer y vigilar el cumplimiento de las especificaciones técnicas de los bienes o productos a adquirir por la entidad.
- *Compra entre entidades.*-Se propuso el procedimiento, ya que no estaba establecido ni formalizado en los manuales del área.

En relación a los Programas Compensatorios: En el manual de recursos materiales no se contemplaban los procedimientos relativos a estos programas, por lo que se propusieron 6 nuevos procedimientos, quedando de la siguiente manera:

- Procedimiento General de Adquisiciones, Licitación Pública, Licitación Pública Nacional, Licitación Pública Internacional, Invitación a cuando menos tres personas y Adjudicación directa.

Como resultado de las compras centralizadas de bienes consolidables, se han materializado los resultados generándose en el ejercicio ahorros presupuestarios por \$ 41.2 mdp y un posible ahorro por \$ 12.5 mdp de procedimientos en trámite. Así mismo se han disminuido considerablemente las inconformidades por parte de los proveedores como se muestra a continuación:



INVENTARIOS Y ALMACENES

Se rediseñaron los procedimientos haciendo énfasis en la eliminación de todas las actividades que no agregan valor y la mejora de aquellas actividades centrales que si lo agregan. Asimismo se observó que el manual de procedimientos había sido editado en el mes de octubre de 1988 y que resultaba inoperante, por lo tanto se elaboraron 5 acciones de mejora (Entradas al Almacén, Salidas de Almacén, Levantamiento de inventario, Registro de bienes muebles instrumentales y Control de bienes bajo resguardo por baja de servidores públicos) cuyos aspectos más sobresalientes son:

- Propuestas para que el almacén solo fuera utilizado de tránsito.
- Que el control de bienes instrumentales se lleve a través de un sistema de código de barras.
- Se distribuyeran las funciones a efecto de definir tramos de responsabilidad.
- Se propusieron medidas a efecto de controlar el acceso de personal al almacén.
- Se sugiere incorporar un sistema integral compatible con el área de adquisiciones con la finalidad de que el pedido emitido por esta última área sea respetado en forma íntegra al momento de su recepción en el almacén; así como en el momento de la recepción de los bienes y que invariablemente se encuentre presente un miembro del Comité de normalización para verificar que dichos bienes cuentan con las características técnicas solicitadas.
- Que antes de la distribución de los bienes a las diferentes Unidades Administrativas del Consejo, se asigne número de inventario a los artículos para tener el control de los mismos desde su asignación.

PRESUPUESTO

De la implantación de la metodología en el proceso de presupuesto se recomendaron 9 acciones de mejora:

- Ambiente de Control
- Biblioteca electrónica
- Simplificación de formatos
- Adecuaciones al sistema de control presupuestal
- Conclusión de un sistema informático para el Área de Planeación
- Modificaciones a los descriptivos y diagramas de flujo

- Gestiones para la obtención de recursos en los primeros meses del año
- Elaboración y actualización de manuales de procedimientos para el área de Programas Compensatorios
- Asesoría a las Delegaciones y Unidades Coordinadoras Estatales, sobre la elaboración del anteproyecto, reprogramación y manejo del presupuesto.

Por tanto, se pudo observar que los indicadores de resultados (Compromisos de mejora, Implantación de compromisos de mejora y Cumplimiento del Programa Anual de Control y auditoría) se han cumplido de conformidad con las metas y objetivos planteados.

CENTRO DE INFORMACIÓN ELECTRÓNICA (CIE)*

ÓRGANO INTERNO DE CONTROL EN LA COMISIÓN NACIONAL DE SEGUROS Y FIANZAS

Introducción

Con el principio fundamental de la transparencia, en el sentido de que la sociedad en su conjunto tiene el derecho a la información y que la información es y debe ser para todos, hace necesario empezar en nuestros mismos ámbitos de trabajo con las acciones necesarias para iniciar desde el interior de la Administración Pública Federal el impulso a la transparencia.

El Centro de Información Electrónica (CIE) simplifica y agiliza el acceso a la información que el Órgano Interno de Control requiere para su diaria actividad, asegurando que ella se actualice permanentemente y que pueda consultarse en cualquier momento, en virtud de que permite en una plataforma de página electrónica, administrar y difundir aquella información necesaria para el óptimo desempeño de las atribuciones y funciones de esta instancia de fiscalización. Esta herramienta se encuentra residente en la red local (Intranet) de la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas.

El marco normativo que dio sustento en primera instancia al diseño, programación y operación del Centro de Información Electrónica (CIE) fue el Programa de Modernización de la Administración Pública Federal (PROMAP) 1995-2000, en la actualidad dicha herramienta informática se encuentra soportada por el decreto por el que se aprueba el programa sectorial denominado Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001-2006, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 22 de abril de 2002.

*'Práctica ganadora en la Categoría G3,
Premio Anual de Transparencia 2002.*

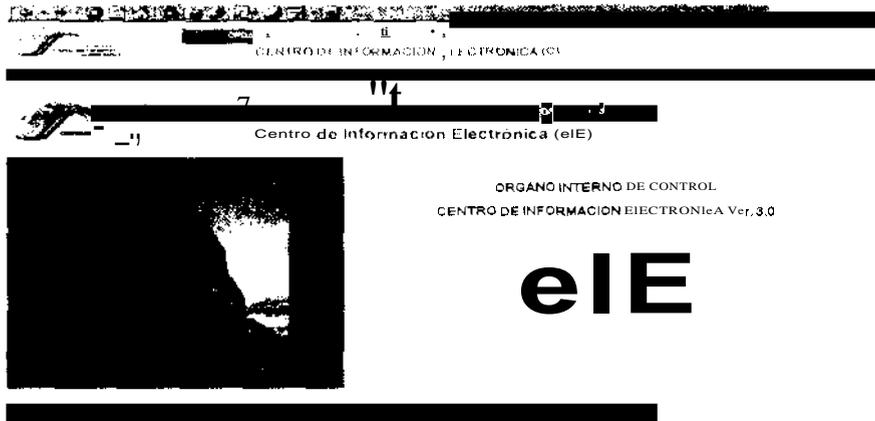
*Recibido: 24 feb 03
Dictaminado: 28 feb 03*

Objetivo

Contar con una herramienta electrónica de difusión, consulta y administración de información necesaria para el óptimo desempeño de las atribuciones y funciones de los servidores públicos del Órgano Interno de Control en la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas.

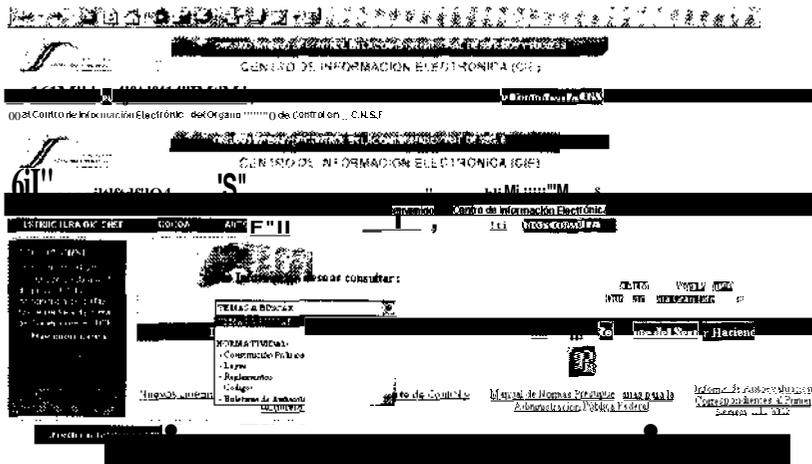
Resultados

En primera instancia al diseño del CIE se procedió a generar un inventario de toda aquella información necesaria para el desarrollo de las actividades y funciones de cada uno de los servidores públicos adscritos al Órgano Interno de Control. Se estableció un mecanismo de búsqueda de esa información en formatos electrónicos mediante consultas a diversas páginas Web de la Administración Pública Federal y del H. Congreso de la Unión, posteriormente, se concentró y centralizó la normatividad encontrada en formatos electrónicos, que más tarde pasarían a formar parte de lo que ahora es el Centro de Información Electrónica (CIE), pero en una primera versión prototipo.



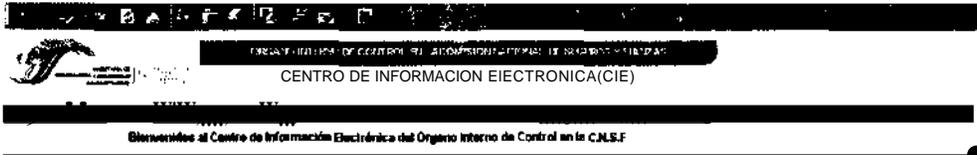
En este sentido fue necesario tramitar ante las autoridades de la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas un espacio en el servidor de la red interna (intranet), con el propósito de hospedar la aplicación CIE en dicha estación de trabajo, misma que daría mayor velocidad de acceso a la información e incrementaría sustancialmente los niveles de seguridad.

La situación de no contar con una Intranet institucional basada en Web en la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, impulsó a que el CIE rompiera paradigmas al interior de ésta, en el sentido de las bondades de contar con una página interna que permitiera consultar la información de uso general y resfringido, así como, de tener permanentemente actualizadas las fuentes de información y aún más el reducir los costos en materia de reproducción y fotocopiado de información, entre otras.



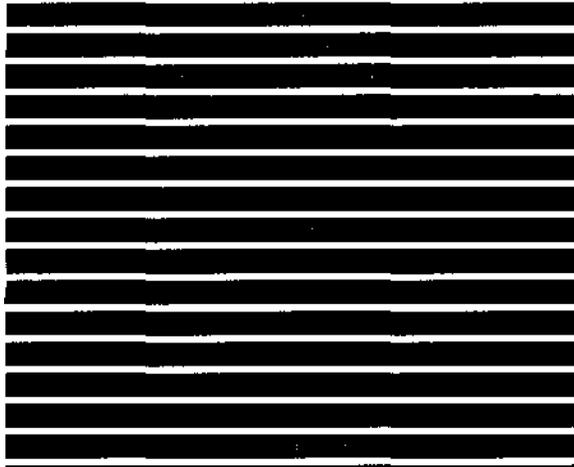
La información electrónica existente se encontraba dispersa en los intercambios de la red de la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas. La problemática enfrentada se suscribía a que si se quería consultar información, por ejemplo en materia de normatividad, había que comprobar si el archivo a"consultar estuviera activo en alguna carpeta de la red y si contaba con permisos de consulta, asimismo los nombres de los archivos no relacionaban en absoluto su contenido,

El CIE, al centralizar primeramente la información de uso general como son leyes, reglamentos, códigos, acuerdos, boletines, guías, etcétera, material necesario para el óptimo desempeño de los servidores públicos adscritos al Órgano Interno de Control, permitió de manera automática romper los feudos de acopio de información y compartirla con la totalidad del personal adscrito al Órgano Interno. Esta situación fue trascendiendo a la institución y poco a poco diversas áreas de la Comisión gestionaron su incorporación a la modalidad de consultas al CIE.



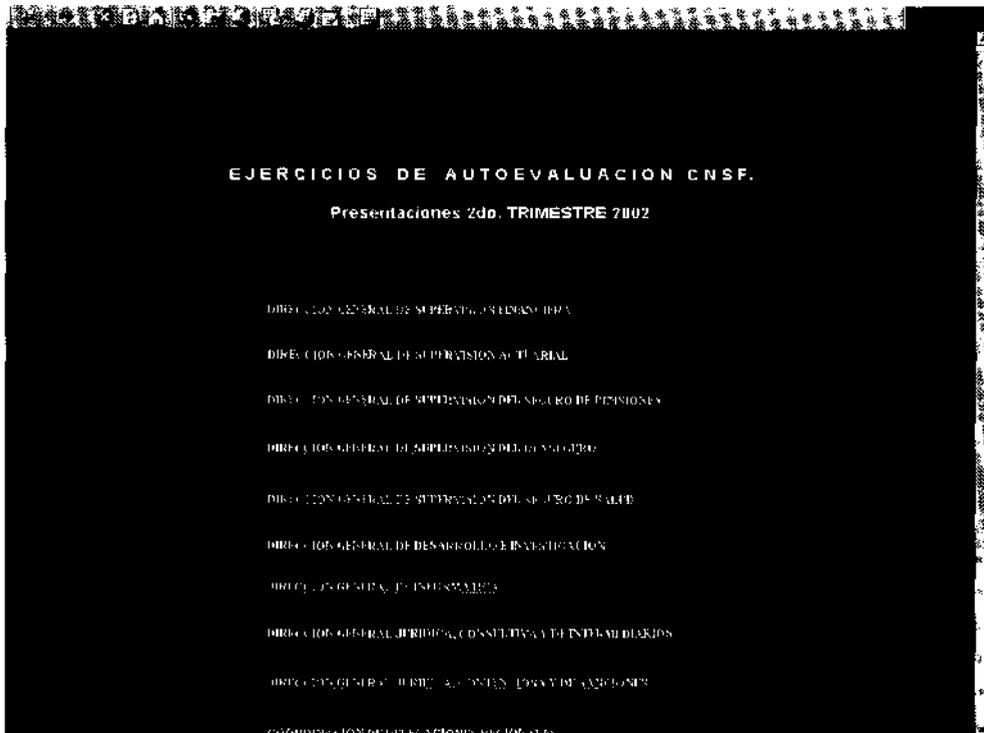
Normatividad - Leyes

Leyes actualizadas al 27 de enero del 2002, fecha de actualización del servidor de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.



El aprovechamiento y optimización de los recursos informáticos del Órgano Interno de Control, se vieron impactados de forma inmediata, en virtud de que sólo se cuenta con cuatro accesos a Internet para el total de la plantilla de este órgano de fiscalización, en ese sentido y aprovechando que el CIE funciona como un filtro entre los requerimientos de información contenida en sitios gubernamentales de Internet y el personal de este Órgano Interno.

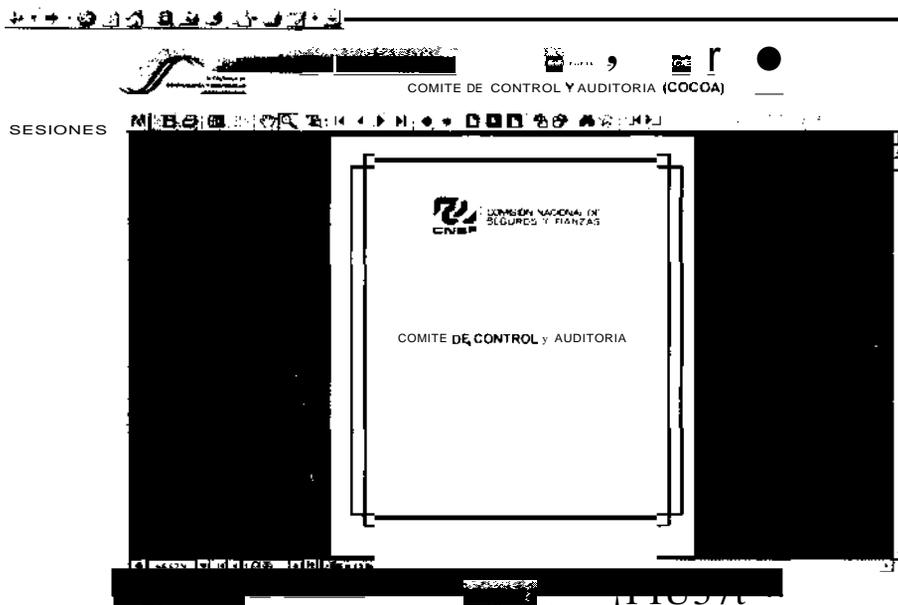
En este sentido y explotando las bondades de esta herramienta electrónica, se incluyeron diversos documentos de consulta que no tenían una connotación de documentos normativos, pero que son necesarios para las actividades del Órgano Interno de Control. Estos documentos electrónicos fueron en primera instancia las presentaciones electrónicas de los Ejercicios de Autoevaluación que se realizan en la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, mismos que son eventos trimestrales donde las diversas áreas que conforman la Comisión exponen sus avances cuantitativos y cualitativos respecto a las metas comprometidas en su Programa Anual de Trabajo.



Al incorporar estos documentos al CIE se dotó de un insumo adicional de información para contar con análisis previos de la problemática prevaleciente en las áreas que se encontraban en vísperas de ser auditadas o de tener una intervención de control y así contar con elementos suficientes para dirigir con mayor precisión el alcance de las actividades de auditoría y control en las áreas de la Comisión.

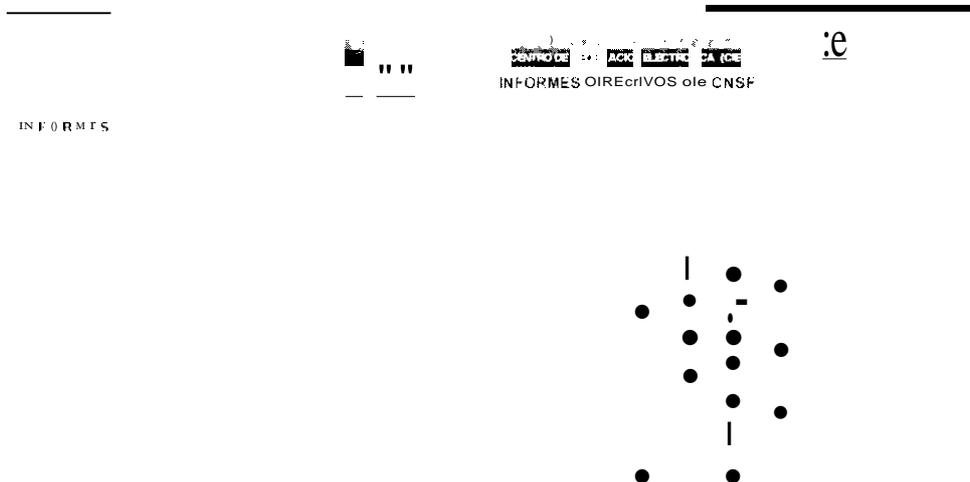
Posteriormente se fueron incluyendo documentos como son las carpetas y presentaciones electrónicas de los Comités de Control y Auditoría (COCOA) cuyo objetivo es coadyuvar estratégicamente con el Órgano de Gobierno en la evaluación de los cumplimientos de los objetivos, metas y programas a cargo de la Institución y aquellos que emanen de programas sectoriales y federales

que permitan fortalecer el apoyo en la toma de decisiones respecto a la problemática relevante, así como medir áreas sensibles y proclives a actos de corrupción, esta información se fue convirtiendo en documentos de consulta para las actividades de auditoría y control.



Con el propósito de tener una mayor supervisión de la ejecución puntal del Programa Anual de Control y Auditoría (PACA) que es la planeación de las auditorías estimadas a desarrollarse durante un ejercicio presupuestal así como su seguimiento y control por actividad y horas-hombre por parte de los primeros niveles de la estructura del Órgano Interno de Control, se procedió a cargarlo en el CIE, situación que determinó la necesidad de incluir sistemas de seguridad para el acceso a ese tipo de información, en la actualidad existen los mecanismos necesarios que salvaguardan la consulta a dicha información, en virtud de su nivel de confidencialidad.

Las periódicas innovaciones que fueron incorporándose al CIE, hicieron que este centro de información repercutieron en modificaciones en su diseño, cada vez más dinámico, que permitiera encontrar la información requerida de una forma más ágil y sin necesidad de acceder a tantos vínculos o *links*; difundir a los visitantes del CIE eventos especiales que se celebrarán en materia de auditoría, control, quejas, responsabilidades e inconformidades, así como diversa información de carácter relevante que impactan en las actividades y funciones del Órgano Interno de Control.



Entre las funciones inherentes a los Órganos Internos de Control están evaluar y supervisar la integración y funcionamiento de indicadores de gestión para alinearlos al sistema estratégico de resultados en la Administración Pública Federal, en este sentido el CIE ha sido precursor de la identificación de indicadores tanto de gestión de la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas y de mejoramiento del control interno del Órgano Interno de Control, ambos con base a semáforos, mismos que permiten de forma visual conocer el comportamiento trimestral de cada uno de ellos. En la actualidad el CIE tiene un inventario de 25 indicadores de gestión de la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas y 8 indicadores del mejoramiento del control interno, éstos mismos son actualizados de forma trimestral.

El *Diario Oficial de la Federación* (DOF), es un instrumento de difusión de la normatividad y disposiciones federales, el CIE incorporó la consulta electrónica al índice del DOF, servicio que se ofrece diariamente, propiciando que los servidores públicos tengan el conocimiento de los aspectos publicados.

Los resguardos físicos de mobiliario, equipo de cómputo y vehículos de cada uno de los servidores públicos del Organismo Interno de Control pueden ser consultados en línea, aunque únicamente por el personal de esta instancia de fiscalización y sólo aquellos que cuenten con el password de acceso al mismo.

CAPACITACION		
2002		
Programa de Capacitación	0001	0
Programa de Capacitación	0002	0
Programa de Capacitación	0003	0
Programa de Capacitación	0004	0
Programa de Capacitación	0005	0
Programa de Capacitación	0006	0
Programa de Capacitación	0007	0
Programa de Capacitación	0008	0
Programa de Capacitación	0009	0
Programa de Capacitación	0010	0
Programa de Capacitación	0011	0
Programa de Capacitación	0012	0
Programa de Capacitación	0013	0
Programa de Capacitación	0014	0
Programa de Capacitación	0015	0
Programa de Capacitación	0016	0
Programa de Capacitación	0017	0
Programa de Capacitación	0018	0
Programa de Capacitación	0019	0
Programa de Capacitación	0020	0
Programa de Capacitación	0021	0
Programa de Capacitación	0022	0
Programa de Capacitación	0023	0
Programa de Capacitación	0024	0
Programa de Capacitación	0025	0
Programa de Capacitación	0026	0
Programa de Capacitación	0027	0
Programa de Capacitación	0028	0
Programa de Capacitación	0029	0
Programa de Capacitación	0030	0
Programa de Capacitación	0031	0
Programa de Capacitación	0032	0
Programa de Capacitación	0033	0
Programa de Capacitación	0034	0
Programa de Capacitación	0035	0
Programa de Capacitación	0036	0
Programa de Capacitación	0037	0
Programa de Capacitación	0038	0
Programa de Capacitación	0039	0
Programa de Capacitación	0040	0
Programa de Capacitación	0041	0
Programa de Capacitación	0042	0
Programa de Capacitación	0043	0
Programa de Capacitación	0044	0
Programa de Capacitación	0045	0
Programa de Capacitación	0046	0
Programa de Capacitación	0047	0
Programa de Capacitación	0048	0
Programa de Capacitación	0049	0
Programa de Capacitación	0050	0
Programa de Capacitación	0051	0
Programa de Capacitación	0052	0
Programa de Capacitación	0053	0
Programa de Capacitación	0054	0
Programa de Capacitación	0055	0
Programa de Capacitación	0056	0
Programa de Capacitación	0057	0
Programa de Capacitación	0058	0
Programa de Capacitación	0059	0
Programa de Capacitación	0060	0
Programa de Capacitación	0061	0
Programa de Capacitación	0062	0
Programa de Capacitación	0063	0
Programa de Capacitación	0064	0
Programa de Capacitación	0065	0
Programa de Capacitación	0066	0
Programa de Capacitación	0067	0
Programa de Capacitación	0068	0
Programa de Capacitación	0069	0
Programa de Capacitación	0070	0
Programa de Capacitación	0071	0
Programa de Capacitación	0072	0
Programa de Capacitación	0073	0
Programa de Capacitación	0074	0
Programa de Capacitación	0075	0
Programa de Capacitación	0076	0
Programa de Capacitación	0077	0
Programa de Capacitación	0078	0
Programa de Capacitación	0079	0
Programa de Capacitación	0080	0
Programa de Capacitación	0081	0
Programa de Capacitación	0082	0
Programa de Capacitación	0083	0
Programa de Capacitación	0084	0
Programa de Capacitación	0085	0
Programa de Capacitación	0086	0
Programa de Capacitación	0087	0
Programa de Capacitación	0088	0
Programa de Capacitación	0089	0
Programa de Capacitación	0090	0
Programa de Capacitación	0091	0
Programa de Capacitación	0092	0
Programa de Capacitación	0093	0
Programa de Capacitación	0094	0
Programa de Capacitación	0095	0
Programa de Capacitación	0096	0
Programa de Capacitación	0097	0
Programa de Capacitación	0098	0
Programa de Capacitación	0099	0
Programa de Capacitación	0100	0

Es posible además tener acceso al programa de capacitación de este Órgano Interno de Control, así como a su seguimiento anual desde el ejercicio de 2000. Asimismo pueden consultarse las horas de participación por mes y por servidor público, además de que se cuenta con un servicio de entrega electrónica de material de capacitación, donde se descargan o en su caso, imprimen los archivos electrónicos del material del curso al que asistirán los servidores públicos. Este servicio ha sido posible con la colaboración y en coordinación con las áreas centrales de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo que otorgan cursos de capacitación a los Organos Internos de Control, quienes proporcionan los materiales actualizados. En este sentido se impulsa la autoadministración del personal.

La necesidad de contar con una herramienta que permitiera conocer en detalle y dar seguimiento a aquellos compromisos institucionales que la Institución y/o el Órgano Interno de Control deberán cumplir en los diversos ejercicios fiscales, derivó en la creación de una herramienta denominada: Sistema de Compromisos Institucionales, que es una base de datos de los diversos compromisos emanados por distintas disposiciones oficiales, su alimentación es periódica en virtud de las constantes disposiciones publicadas. Este sistema se encuentra en la actualidad en fase de desarrollo pero al ser una herramienta de diseño modular se han liberado algunas aplicaciones mismas que pueden ser operadas mediante el CIE o directamente en el sistema de forma local.

En términos generales éstos son algunos de los contenidos más relevantes del CIE, mismo que, en todo momento ha contribuido de forma oportuna y eficiente como una herramienta de apoyo para las funciones y actividades del Órgano Interno de Control.

A la fecha se han generado tres versiones CIE, la versión que actualmente se encuentra en funcionamiento cuenta con un almacenamiento de 674 mega-bytes, teniéndose establecido un proceso periódico de depuración y respaldo.

La información más relevante publicada en el CIE es la siguiente:

- Normatividad (Leyes, Reglamentos, Códigos, Boletines, etc.).
- Manuales de Organización y Procedimientos de la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas.
- Manuales de Organización y Procedimientos del Órgano Interno de Control.
- Comités de Control y Auditorías (COCOA-s).
- Ejercicios de Autoevaluación.
- Programa de Control y Auditoría (PACA).
- Sistema de Compromisos Institucionales.
- Seguimiento y Control de Capacitación del Órgano Interno de Control.
- Seguimiento y Control de Resguardos del Personal del Órgano Interno de Control.

- Consulta al Índice del *Diario Oficial de la Federación* (DOF).
- Tablero Electrónico con Información Relevante para el Órgano Interno de Control.
- Tablero de Control del Órgano Interno de Control.
- Tablero de Control de Autoevaluación.
- Indicadores Institucionales con base a semáforos.
- Informes Directivos.

A continuación se enuncian los resultados tangibles e intangibles derivados de la instrumentación y operación del Centro de Información Electrónica (CIE).

En materia de control preventivo el CIE ha incorporado diversas herramientas que permiten establecer mecanismos de prevención como son la información de los Ejercicios de Autoevaluación, Indicadores de Gestión con base a semáforos, Sistema de Compromisos Institucionales, Información de los Comités de Control y Auditoría (COCOA's) así como la difusión de la normatividad y temas relacionados con la transparencia y el combate a la corrupción. Estas aportaciones han permitido impulsar una visión cada vez más preventiva que correctiva por parte del Órgano Interno de Control hacia la Institución.

El manejo adecuado de los recursos informáticos y de información del Órgano Interno de Control fueron optimizados por el CIE con una estrategia de centralización electrónica de información, utilizando los recursos humanos, técnicos e informáticos de este Órgano de Control.

En lo relativo a la evaluación de las metas, la incorporación en el CIE de los indicadores de gestión y de mejoramiento del control interno mediante semáforos de control, así como, del reciente desarrollo del Tablero de Control de Autoevaluación, mismo que permite conocer de forma gráfica los avances en el cumplimiento de las metas trimestrales y su respectivo comportamiento con relación a su meta anualizada, contribuyen al seguimiento y evaluación de las metas tanto institucionales como las del Órgano Interno de Control.

En materia de innovación gubernamental y clima organizacional. En estos aspectos el CIE por ende es una innovación al ser uno de los primeros Intranets (redes internas) basada en páginas electrónicas en el entorno de los Órganos Internos de Control de la Administración Pública Federal, que permite interactuar con diversa información que es, insumo y producto de las actividades diarias del Órgano Interno de Control. Respecto al clima organizacional al interior de este órgano de fiscalización, el CIE incrementa la confianza interpersonal, porque

los servidores públicos consideran que todos tienen los mismos derechos y el mismo acceso a la información.

Respecto a la auditoría de procesos, el CIE realmente inició su desarrollo por una evaluación no formal del proceso y flujo de la información al interior del Órgano Interno de Control. A la fecha el CIE ha considerado procesos adicionales como son el Comité de Control y Auditoría (COCOA), Autoevaluación, Compromisos Institucionales, etcétera. Asimismo, ha publicado la información necesaria para soportar la actividad de evaluación de procesos, misma que efectúa el área de Control y Evaluación del Órgano Interno de Control.

En cuanto al impacto social y en grupos estratégicos, el CIE en primera instancia fue diseñado y programado para el uso exclusivo del Órgano Interno de Control, pero sus aportaciones y su desempeño han hecho que diversos servidores públicos de la institución sean usuarios del mismo. De esta forma el CIE ha generado efectos multiplicadores al interior de la Institución al impulsar la difusión de la normatividad emitida por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y otras autoridades federales, así como el desarrollo de aplicaciones que emanaron en primera instancia en el CIE y posteriormente fueron robustecidas por el área de informática de la institución.

De la evaluación de resultados y rendición de cuentas debemos destacar que la información contenida al interior del CIE facilita la evaluación de los resultados, sea por medio del acceso CIE en materia de los informes cuantitativos y cualitativos de los avances a las metas de la Institución o en caso del Órgano Interno de Control, consultar sus indicadores y/o tablero de control de metas. En materia de rendición de cuentas se tiene el acceso a la información contenida en los Comités de Control y Auditoría (COCOA) que su objetivo es coadyuvar en la evaluación de los cumplimientos de las metas y programas a cargo de la Institución.

Referente a la satisfacción de los usuarios del CIE se comenta que éstos cuentan con un buzón electrónico para el envío de comentarios y sugerencias, a su vez cada emisión o nueva publicación de información se notifica por medio de correo electrónico a cada uno de los Usuarios del Centro de Información Electrónica (CIE). Con el propósito de conocer el grado de aceptación del CIE, se han elaborado cuestionarios electrónicos de opinión mismos que se tienen analizados y graficados, que han permitido retroalimentar al CIE con la voz de los usuarios.

En lo correspondiente al liderazgo, el CIE ha generado uno de innovación al interior del Órgano Interno de Control y de la Institución al predicar con el ejemplo, con la máxima de que el conocimiento es más para hacer que para tan sólo aprender. Respecto a los valores y cultura de calidad, el mismo CIE cuenta con cortinillas electrónicas que visualizan mensajes en tomo a la calidad y al mejoramiento personal y de equipo. Asimismo, la plataforma electrónica del CIE ha permitido emplear

cuestionarios electrónicos para diagnosticar la instrumentación de programas de calidad al interior del Órgano Interno de Control.

En lo que compete a la satisfacción del prestador de servicios, el Órgano Interno de Control no cuenta con un área especializada en informática y/o sistemas, sin embargo, con la colaboración y sinergia de las diversas áreas que conforman este Órgano se desarrolló e instrumentó el CIE, obteniéndose un nivel óptimo de satisfacción en virtud de la interrelación de los conceptos de planeación, capacitación, integración, operación, mantenimiento y retroalimentación que el CIE ha fomentado al interior del Órgano Interno de Control.

Asimismo, con respecto a la información y su análisis, se destaca que su administración fue el elemento rector del desarrollo del CIE, debido a que la información es consultada y analizada por diversos servidores públicos con el fin de obtener productos que impacten de manera absoluta en la ejecución de las atribuciones conferidas al Órgano Interno de Control. De esta forma se obtienen diversos análisis que permiten evaluar el desempeño organizacional de la Institución y del Órgano de Control, basado en datos de Autoevaluación, Comité de Control y Auditoría, Tableros de Control y diversos indicadores contenidos en el CIE.

Además, el desarrollo del CIE fue sustentado con una planeación estratégica en virtud de que fue necesaria la identificación de las debilidades y fortalezas del flujo de la información administrada por el Órgano Interno de Control y crear líneas de acción para cubrir las debilidades e incrementar las fortalezas. En materia de planeación operativa fue necesario establecer los planes y programas necesarios para la construcción del CIE en etapas modulares, así como establecer las pruebas piloto por etapa de desarrollo y su fase de instrumentación.

En lo relativo a la administración de procesos, el CIE cuenta con diversos procesos que de acuerdo al grado de impacto se pueden establecer como estratégicos y operativos. Respecto a los procesos estratégicos, están encausados en la búsqueda de innovaciones para facilitar la difusión de la normatividad y mejorar la información, principios enmarcados en el nuevo enfoque de los Órganos Internos de Control en materia de control y evaluación. Los procesos de apoyo se han estado reaüzando mediante la colaboración de la totalidad del personal adscrito al Órgano Interno de Control, mediante la instrumentación de acciones de difusión en materia de Auditoría, Quejas, Responsabilidades e Inconformidades y de carácter general que impacten en las funciones y actividades del propio Órgano de Control.

Con relación al impacto en el entorno social y administrativo se observa que el CIE cumple más con el ámbito administrativo, debido a que incide en el Órgano Interno de Control de forma directa en el entorno organizacional, procurando en todo momento el dotar con información clara, precisa, oportuna y actualizada a los servidores públicos para que el desempeño de sus funciones sea en un

marco normativo vigente e incrementa su nivel cognoscitivo. El impacto social ha estado en el aspecto de que los servidores públicos usuarios del CIE han sido partícipes que la información es un derecho y que como ciudadanos deben impulsar dicho principio para el bien común.

Los resultados obtenidos por el CIE, han propiciado que diversas unidades administrativas de la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas sean en la actualidad usuarias del mismo. Es importante destacar que se cuenta con los sistemas de seguridad adecuados que garantizan la confidencialidad de aquella información que por su naturaleza es de estricto uso del Órgano Interno de Control.

Asimismo, el CIE ha contribuido a incrementar el manejo eficiente de los recursos informáticos de la propia Comisión, al obtener un mayor impacto de difusión y consultas de información normativa sin la necesidad de que se cuente con acceso a Internet para cada uno de los servidores públicos del Órgano Interno de Control en la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas.

Los resultados del CIE han ido contribuyendo de forma eficiente al logro de objetivos en materia de transparencia y respecto al nuevo enfoque de los Órganos Internos de Control de la siguiente manera:

El Centro de Información Electrónica (CIE) y la Transparencia.

Si consideramos el Código de Conducta de los Servidores Públicos de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo en materia del uso transparente y responsable de la información interna, el cual expresa el compromiso de: "Ofreceré a la sociedad los mecanismos adecuados para el acceso libre y transparente a la información que genera la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, siempre que ésta no se encuentre reservada por razones legales o bien, por respeto a la privacidad de terceros", en este aspecto el CIE sitúa sus esfuerzos a la consecución de dicho compromiso, no obstante que la orientación de la información es hacia los servidores públicos del Órgano Interno de Control y de aquellos usuarios adscritos a la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas (CNSF).

En este sentido el CIE cumple con las siguientes acciones:

- Proporciona información de manera equitativa, sin criterios discrecionales, excepto cuando se justifica la confidencialidad de ella.
- Actúa con imparcialidad, cuidado y dedicación en la elaboración y preparación de la información que se difunde.

- Cuida la información, impidiendo o evitando la sustracción, la destrucción, el ocultamiento o la utilización indebida de la misma.

Asimismo, el Centro de Información Electrónica (CIE) impulsa al interior del Órgano Interno de Control y de la institución los siguientes conceptos que se interrelacionan con la transparencia:

Honradez: Porque proporciona una comunicación electrónica que promueve la eficiencia en las tareas, la autenticidad de la información, la honestidad, los hechos y la colaboración con varios participantes interrelacionados.

Confianza Interpersonal: Porque los servidores públicos sienten que todos tienen los mismos derechos y el mismo acceso a la información. La imposibilidad de tener acceso a la información se vuelve una razón para la desconfianza y la desorientación. La exposición a toda la información que *afecta* a una organización crea la habilidad de contribuir y proteger la información fundamental.

Habilitación: Porque los servidores públicos pueden hacer que las cosas sucedan si tienen la información. La conversación abierta y la retroalimentación instantánea a los grupos de trabajo de las distintas áreas que conforman una organización, estimula a los servidores públicos para que mejoren sus procesos, independientemente de otros requisitos, y para que vean de qué manera están afectando a la organización.

Alineación Organizacional: Porque ésta se da cuando un área sabe por qué las demás áreas necesitan información oportuna y exacta, y cuando esa área puede hacer expedito el envío de esa información.

La conceptualización e instrumentación del Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001-2006 ha evidenciado que el Centro de Información Electrónica (CIE) incide en la consolidación de algunas de las principales metas enunciadas en dicho programa, mismas que se describen a continuación:

- ✓ Contribuir para que la normatividad simplificada esté a disposición de los usuarios a través de medios electrónicos.
- ✓ Implantar tableros de control específicos para cada institución de la

Administración Pública Federal para tomar medidas preventivas y correctivas oportunas.

- ✓ Desarrollar políticas, normas y procedimientos de operación que orienten las funciones y actividades de los Órganos Internos de Control y su evaluación.
- ✓ Establecer un canal institucional de comunicación a través del cual se intercambie información, continuamente actualizada, entre las áreas de la dependencia y los Órganos Internos de Control.
- ✓ Promover programas de capacitación que motiven las actitudes de servicio y refuercen conductas positivas.
- ✓ Lograr que la totalidad de los servidores públicos de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal conozcan, comprendan y apliquen el Código de Ética del Gobierno Federal en su comportamiento cotidiano.
- ✓ Contar con un Código de Conducta específico y actualizado por dependencia y entidad de la Administración Pública Federal, en cuya elaboración participen los servidores públicos adscritos a cada una de ellas, a fin de normar la conducta de los mismos de acuerdo con dichos códigos.
- ✓ Hacer que la función de control y auditoría se efectúe con un enfoque preventivo, propositivo y que fortalezca y facilite la modernización administrativa de las instituciones públicas e induzca el fortalecimiento del control interno.
- ✓ Promover el proceso de autoevaluación periódica en las dependencias y órganos desconcentrados de la Administración Pública Federal.
- ✓ Promover el uso de indicadores de gestión en todas las dependencias, órganos desconcentrados y entidades de la Administración Pública Federal que incluyan estándares de desempeño que muestren la evolución progresiva del comportamiento.
- ✓ Contar con sistemas con tecnología de punta conteniendo módulos

ejecutivos e información oportuna que ofrezca *valor* agregado y análisis comparativos.

- ✓ Ofrecer a los Órganos Internos de Control sistemas que a la vez de ser una herramienta para *llevar* el control interno *eviten* erogar recursos en la adquisición de programas especializados para reportar información.
- ✓ Lograr la modernización tecnológica que simplifique y agilice el acceso a la información.
- ✓ Asegurar que la información contenida en los sistemas se actualice permanentemente y que pueda consultarse en cualquier momento.
- ✓ Impulsar los sistemas de: COMPRANET (compras gubernamentales), TRAMITANET (trámites gubernamentales), DECLARANET (sistema de Declaración Patrimonial), NORMATIVANET (normatividad gubernamental) y Página de Internet de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.
- ✓ Mejorar consistentemente el clima organizacional.
- ✓ Proporcionar la infraestructura necesaria que permita la consulta de la información pública, salvaguardando su integridad y en ciertos casos confidencialidad.
- ✓ Documentar los procedimientos y manuales de organización y desarrollar un sistema para su publicación electrónica, que permitan una mejor difusión, consulta, control y actualización.

El CIE no es una herramienta perfecta, pero sí se está perfeccionando como una herramienta que permitirá el pensamiento crítico. Las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal dependen de los datos, la información y el conocimiento para crear productos, servicios, educación y salud entre otros. En el pasado, siempre resultaba difícil reunir rápidamente la información suficiente, confiable y necesaria: quienes la podían obtener, aprovechaban la oportunidad de usar la información, se mostraban renuentes a compartirla y estaban dominados por el miedo a perder el poder.

Con el CIE, no sólo se permite a todos los usuarios el acceso a la información, sino también se les da la posibilidad de crear productos para el conocimiento, de innovar procesos, de mejorar el flujo de trabajo y de acelerar el desarrollo del

producto. En lugar de procesar la información y obtener la más importante, el CIE crea la capacidad de analizar eventos interrelacionados y de integrar críticamente esos eventos en el proceso de trabajo. Se elimina la intermediación entre los usuarios del conocimiento y las fábricas del conocimiento.

Los paradigmas tecnológicos del pasado (la transmisión de medios y el viejo modelo de cómputo) eran jerárquicos, inmutables y centralizados. Como tales, respondían a los valores de propietarios poderosos. Los nuevos medios son interactivos, maleables y de control distribuido. Como tales, abrigan una sorprendente neutralidad. Finalmente, serán lo que deseamos que sean. Harán lo que les pidamos que hagan.

Este hecho no sólo debe darnos una gran esperanza sino la determinación de modelar el futuro para el bien común (para crear una nueva conciencia y una concientización social). Si actuamos, en lugar de observar pasivamente, podemos asir el tiempo.

SISTEMA DE CONTROL DE GESTIÓN*

ÓRGANO INTERNO DE CONTROL EN LA SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN

I. Enfoque-descripción.

El problema principal que obligó al desarrollo del *Sistema de Control de Gestión* (SCG) del Órgano Interno de Control fue la ausencia total de información objetiva sobre el tiempo empleado en las diversas actividades sustantivas del Órgano Interno de Control y su impacto para coadyuvar al logro de la misión y objetivos de la Secretaría de Gobernación y la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

Esto es, se carecía de información precisa sobre el valor agregado que aportaban las actividades que lleva a cabo el Órgano Interno de Control. Asimismo, se carecía de mecanismos eficientes para medir avances, coordinar actividades Inter-áreas, contaba con una infraestructura informática pobre y se carecía de un presupuesto suficiente para mejorarla, por lo que había que desarrollar un sistema basado en lo poco que se tenía.

Objetivo

Coadyuvar al logro de la misión y objetivos de Secretaría de Gobernación y la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo a través de proporcionar información precisa y oportuna sobre la asignación del tiempo a las diversas actividades del Órgano Interno de Control y el valor agregado que las mismas aportan. Asimismo, incorporar mecanismos objetivos y sencillos de coordinación, seguimiento y evaluación de la gestión individual y por área, tanto diaria como semanal, mensual, trimestral y estratégica del Órgano Interno de Control.

Diseño del Sistema de Control de Gestión (SCG)

Se tomó la decisión de desarrollar un sistema de control y toma de decisiones utilizando herramientas de uso común como lo son hojas de cálculo de Excel y la modesta red y servidor asignados al Órgano Interno de Control.

Se llegó a la conclusión de que, antes de iniciar el desarrollo del Sistema, era imprescindible hacer un ejercicio profundo de planeación estratégica y operativa del Órgano Interno de Control, buscando definir claramente su misión, visión, objetivos y metas. Lo anterior permitiría contar con un panorama claro del "deber ser" del Órgano Interno de Control de acuerdo a la nueva visión impulsada por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo para, en su momento, poder compararlo con la realidad y empezar a aplicar las medidas correctivas que se requirieran.

Una vez definidos de manera precisa los programas que debía llevar a cabo el Órgano Interno de Control en cada una de sus áreas, se elaboró una lista exhaustiva de actividades y tareas específicas para cada área, tomando en consideración tanto aquellas actividades que se deben hacer por normatividad como las que era necesario auto-imponernos para un logro óptimo de los objetivos planteados. Para poder medir avances, se definieron también indicadores de desempeño para cada actividad.

Considerando las premisas y restricciones arriba mencionadas, se procedió a desarrollar el Sistema de Control de Gestión. Se propuso un proceso sencillo, pero que al mismo tiempo permitiera captar de manera ágil y oportuna la información de asignación de tiempos de todo el personal que realiza actividades sustantivas en el Órgano Interno de Control. Se diseñó una bitácora para cada área con todas las actividades que dicha área hace o debe hacer. También se diseñaron tableros de control para poder evaluar avances y tomar decisiones de manera semanal, mensual y estratégica. Todos estos tableros se diseñaron considerando que estuvieran ligados a los tableros de control de los Órgano Interno de Control desarrollados por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

11. Instrumentación

Ante la ausencia de un sistema que permitiera conocer hacia qué actividades canalizaba el OIC en SEGOS los recursos humanos de sus áreas sustantivas y cómo impactaban dichas acciones para coadyuvar al logro de la misión y objetivos de la SEGOS y la SECODAM, se impuso la necesidad de desarrollar el *Sistema de Control de Gestión (SCG)*.

El sistema se instrumentó en el mes de abril y consiste en una serie de herramientas que se alimentan a partir del nivel básico hasta el más complejo.

1. Bitácora individual: Todo el personal del OIC elabora una bitácora semanal (reporte de actividades) en la cual reporta el tiempo que destina a cada una de las actividades asignadas, con un tiempo estándar de 8 horas diarias y 40 semanales; el cual envía al titular del área para que consolide la información.
2. Bitácora por área: El titular de cada área consolida la información de su personal en un archivo central, al cual solo tienen acceso los titulares de área del OIC, y se utiliza como un instrumento inicial de toma de decisiones para cada Titular.

3. Tableros de Control

- Semanal: Los titulares de área alimentan el tablero los viernes por la tarde, en el plasman las horas-hombre en términos absolutos y porcentuales que su área destina a cada actividad, comentarios y los acuerdos del área.
- Bimensual: Contiene las metas asignadas anualmente a cada una de las actividades; fecha compromiso de cumplimiento; la relación de estas con los indicadores reportados trimestralmente a la SECODAM; acumulado bimensual de horas-hombre destinadas a cada actividad y el valor agregado que le da cada actividad al quehacer de la SEGOB.
- Estratégico: es un semáforo que muestra la situación de las diversas áreas estratégicas de la SEGaS que han formalizado bases de colaboración con el OIC para la mejora de sus procesos; permite visualizar los avances alcanzados por cada área en los compromisos asumidos.

Con esta información se preparan documentos y realizan actividades estratégicas para planear la atención de la problemática propia del OIC y promover acciones de mejora de la SEGaS. Los documentos y actividades son los siguientes:

- Junta Semanal. - Los lunes se hace una reunión para coordinar actividades, dirimir controversias entre las áreas y tomar decisiones sobre la información analizada.

- Junta bimensual.- Participan los Directores de área, se evalúan los avances de las áreas contra las metas anuales y mensuales asignadas al OIC.
- Evaluación trimestral.- se elabora un documento trimestral en el que se analizan los indicadores del OIC e incluye los de SECODAM. Participa todo el personal.
- Comité de Control Interno (COCOI).- En el informe que presenta el OIC ante este Órgano Colegiado, se evalúan en conjunto con SEGaS los avances de los procesos y las áreas estratégicas con las cuales se tienen bases de colaboración.

El sistema de control de gestión de la fuerza de trabajo se implantó en el mes de abril, en él participa todo el personal que labora en el OIC, de la siguiente forma:

- En la elaboración de la bitácora individual: todo el personal del OIC con funciones sustantivas.
- En la elaboración de la bitácora por área: Los tres titulares de área.
- En los Tableros de Control: Los 3 titulares de área y los 9 directores.
- En las evaluaciones para toma de decisiones: El contralor interno, los 3 titulares de área y los 9 directores.

111. Marco legal, normativo, criterio o guía

El sistema de control de gestión de la fuerza de trabajo, se elaboró con base en las atribuciones que confiere el Reglamento Interior de la SECODAM a los Órganos Internos de Control y responde al nuevo enfoque que se les ha dado.

Para su elaboración se sigue una secuencia lógica de asignación diaria de tiempo por actividad y la guía sólo hace consideraciones respecto a aspectos complejos como:

- ACTIVIDAD OPERATIVA: Todas aquellas relacionadas con las funciones sustantivas del OIC: Prevención, impulsar mejora, detección, sanción.
- ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA: Actividades distintas a las operativas, en las que el servidor público, durante su horario normal de trabajo debe atender juntas de indole administrativo, o realiza una consulta o trámite personal relacionado con su trabajo.
- ACTIVIDAD DIRECTIVA.- Se refiere a actividades generales de planeación, coordinación, evaluación y supervisión de las actividades operativas. Sólo capturan este rubro los Directores de Área y Titulares de Área. No se refiere a actividades específicas que puedan ser catalogadas en uno de los rubros listados en la bitácora.

IV. Métodos, indicadores y categorías de evaluación

El *Sistema de Control de Gestión* maneja los siguientes indicadores:

1. Estadísticas de tiempo.- El tablero de control proporciona información relevante de las horas asignadas por el personal a actividades sustantivas.
2. Identificación de actividades de *valor* agregado.- Proporcionan información de las actividades que agregan *valor* y coadyuvan al cumplimiento de la misión y objetivos de la Secretaría de Gobernación y/o Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.
3. Por tipo de asignación.- Permite identificar claramente aquellas actividades que se hacen conforme a la *nueva* visión de los Órganos Internos de Control, por exclusión, por normatividad, por solicitud de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y por auto asignación del propio Órgano Interno de Control.

Además de arrojar estadísticas muy útiles sobre la asignación de tiempos global, se pueden hacer análisis como los que indica el tablero, en donde se presenta que actividades agregan *valor* por *coadyuvar* a la misión y objetivos de la Secretaría de Gobernación y/o Secretaría de Contraloría y Desarrollo

Administrativo. Asimismo se identifican claramente aquellas actividades que se hacen por exclusión, por normatividad, por solicitud de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y por autoasignación del propio Órgano Interno de Control. El análisis permite arrojar un diagnóstico muy contundente sobre el origen y el impacto de las acciones del Organismo Interno de Control. Con esta información se ha podido contribuir a una mejor toma de decisiones del Órgano Interno de Control orientando los esfuerzos a aquellas actividades que agregan mayor valor.

V. Resultados

Los resultados obtenidos a la fecha son:

- Se identifica objetiva y oportunamente la asignación de tiempos globales del Órgano Interno de Control, para ayudar a determinar si las actividades que se desarrollan agregan valor tanto a la Secretaría de Gobernación como a Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.
- Mecanismo sencillo, claro y homogéneo que permite: a) Dar seguimiento permanente, flexible y puntual a los programas, actividades y tareas que se derivan de la planeación estratégica y operativa del Órgano Interno de Control; b) Tomar decisiones para optimizar el tiempo de los funcionarios públicos del Órgano Interno de Control; c) Combinar eficientemente: control de personas, control de procesos y control por resultados; d) Mejorar la comunicación interna coordinación y el **seguimiento** de las actividades de las tres principales áreas del Órgano Interno de Control y su relación operativa y estratégica con la dependencia; e) Contar con una metodología que ayude a documentar y dar sustento al reporte de indicadores que se hace a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.
- El Sistema contribuye a generar información que ayuda a medir si la Secretaría de Gobernación está avanzando en la consecución de sus objetivos estratégicos en materia de desarrollo administrativo, transparencia y combate a la corrupción.
- El Sistema de Control de Gestión está hecho sobre una plataforma tecnológica muy sencilla, utilizando herramientas de uso común (Excel, LAN) para la mayor parte de los Órganos Internos de Control.

INVESTIGACIÓN E INTELIGENCIA EN ÁREAS CRÍTICAS: UNA NUEVA METOOLOGÍA*

Caso: Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía

ÓRGANO INTERNO DE CONTROL EN LA SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN

I. Caracterización

Al Órgano Interno de Control en SEGOS se integra con las áreas sustantivas de: Auditoría Interna, Auditoría de Control y Evaluación; y, Responsabilidades. La plantilla del OIC es de 79 plazas, incluyendo las vacantes.

Con este personal el OIC supervisa las actividades de 41 áreas de la Secretaría de Gobernación, que son: 1 Oficina del Secretario; 6 Subsecretarías; 1 Oficialía Mayor; 6 Unidades; 17 Direcciones Generales; 1 Coordinación General y 9 Órganos Desconcentrados: asimismo por la importancia que *reviste* se supervisa de forma especial 1 Dirección General Adjunta crítica. Las áreas controlan aproximadamente 4,700 personas y un presupuesto aproximado de \$3,100 millones de pesos.

*'Prectice perticipenté,
Premio Anual de Transparencia 2002.*

*Recibido: 26 feb 03
Dictaminado: 5 mzo 03*

11. Objetivo

Los principales objetivos que pretende alcanzar el OIC con esta metodología son:

- Cambiar el enfoque en las revisiones que realiza el OIC, de reactivas a proactivas, involucrando a sus tres áreas sustantivas, para que desde un punto de vista único se analicen los procesos de la Secretaría de Gobernación.
- Detectar actos de corrupción y/o lagunas en las áreas y procesos de la dependencia.
- Detectar oportunidades de mejora y proponer acciones para simplificar, optimizar y transparentar los procesos.

Antecedentes

Hasta el año 2000, el esquema de operación de los Órganos Internos de Control se concentraba fuertemente en acciones de detección y sanción, primordialmente mediante auditorías tradicionales, lo cual limita la efectividad al enfocarse más a los efectos que a las causas de las posibles irregularidades que se están cometiendo.

Más recientemente, con el nuevo enfoque de los OIC, se ha venido dando énfasis a la prevención y el desarrollo administrativo a través de impulsar la mejora de procesos y controles. Este es un cambio fundamental, sin embargo puede tener limitaciones importantes si no se sustenta en un análisis integral de las áreas críticas, el ejercicio de las atribuciones relacionadas con su razón de ser y la interrelación de sus principales procesos.

Las áreas de los OIC's (Control y Evaluación, Auditoría Interna y Quejas y Responsabilidades) operaban de forma aislada y poco sincronizada entre sí.

11.1. Actores

El Titular del Órgano Interno de Control consideró conveniente reorientar el análisis y evaluación de las áreas críticas de la Secretaría de Gobernación desde diferentes puntos de vista, por lo que se desarrolló y documentó una metodología de trabajo para el análisis de áreas críticas que permitiera evaluar una determinada área desde distintos puntos de vista, para lo cual estableció un grupo interdisciplinario con expertos de las tres principales áreas del OIC encargadas de:

- Control y evaluación: mejora de procesos, mejora regulatoria y mejora tecnológica
- Auditoría interna: Detección de posibles irregularidades en procesos específicos.
- Responsabilidades y quejas: Análisis del marco jurídico y normativo.

IV. Marco normativo

1. Artículo 37, fracción VIII, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
2. Artículos 132 fracciones III y IV, Y 148 primer párrafo, del Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.
3. Artículo 47, fracción III numerales 4,5, 10 Y 11 Y fracción IV, incisos a y b, del Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

V. Acciones y reformas

Se diseñó una metodología para el análisis de las áreas críticas cuya esencia consiste en analizar el ejercicio de las atribuciones en el área, enfrentando el "deber ser" desde el punto de vista jurídico con el "ser" y como resultado del análisis identificar las áreas de oportunidad.

Una vez identificadas, se priorizan los procesos de alto impacto, en función de su relación con la misión y objetivos estratégicos de la propia área y del OIC.

Sobre los procesos prioritarios se realiza un análisis mas profundo y se elabora un informe directivo dirigido a la alta dirección, consensuado previamente con el Director General del área en análisis. El informe directivo incluye una descripción de la problemática, las áreas de oportunidad y propuestas específicas de mejora, las cuales se busca convertir en compromisos una vez que se presentan al nivel de toma de decisiones, que en el caso de la SEGaS es el propio Secretario y Subsecretario del ramo.

Para la instrumentación de la metodología se integró por parte del OIC un grupo multidisciplinario con funcionarios de sus tres áreas sustantivas, lo que permite tener una visión de conjunto del mismo problema y al mismo tiempo se genera información útil para las actividades de cada área en lo particular.

La metodología se probó con un proyecto piloto en la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía de la Secretaría de Gobernación, donde se detectaron problemas en cinco procesos críticos: Manejo de tiempos oficiales, televisión restringida, concursos en TV y radio, clasificación de películas y proceso de sanciones a concesionarios. Estos resultados así como las propuestas de solución fueron presentados al Secretario de Gobernación, se adquirieron compromisos de mejora específicos y están en proceso de aplicación las acciones correctivas a las cuales el OIC está dando seguimiento. Actualmente la misma metodología está aplicándose en otras 6 áreas sustantivas.

VI. Resultados

Al concluir la aplicación de este método de trabajo en RTC, se obtuvieron logros en t-es vertientes que son:

A.- De trabajo coordinado entre la SEGOB y el OIC:

1. Se concluyó que deberían tomarse varias acciones correctivas y proactivas para superar las deficiencias detectadas en la DGRTC, encaminadas a lograr que ejerza correctamente todas las atribuciones que la ley le obliga.
2. Se culmina con la firma de compromisos de mejora entre el OIC y el área crítica, para concretizarlas en procesos, tecnológicas y regulatorias.
3. Inician nuevos procesos de investigación e inteligencia para ir a fondo en las áreas en donde se detecten posibles actos de corrupción.

B.- Qué es lo ejemplar; impacto al interior del propio Órgano Interno de Control, al motivar:

1. Trabajo en equipo. Sinergia.
2. Enfoque en ejercicio de atribuciones.
3. Detección de áreas de oportunidad enfrentando el SER vs. DEBER SER.

4. Análisis integral por dirección mas que por proceso. Conocimiento profundo del área y la interrelación de sus principales procesos.
5. Identificación de áreas de oportunidad y de riesgo.
6. Aportación de elementos suficientes, al nivel adecuado, para toma de decisiones.

VII. Recursos asignados al proyecto

a) Recursos humanos

- 12 servidores públicos de las áreas de Auditoría Interna, de Control y Evaluación y de Responsabilidades del OIC.

b) Recursos Financieros

- El proyecto no tuvo costos ya que la metodología fue desarrollada por personal del Órgano Interno de Control y su aplicación la hizo el mismo. En cambio sus resultados pueden incidir en una mayor captación de recursos propios para la dependencia e innumerables beneficios económicos y *sociales* para la sociedad.

e) Recursos materiales

- Se utilizaron las salas de juntas del propio OIC, papelería de uso cotidiano, equipo de cómputo y proyector.

VIII. Estrategia

De acuerdo al nuevo enfoque de los Órganos Internos de control, el proyecto se inserta en el rubro de mecanismos y procesos de prevención y control de la corrupción y corresponde a aspectos de **IDENTIFICACION, INVESTIGACION E INTELIGENCIA EN AREAS CRITICAS: Una nueva metodología.**

IX. Mecanismos de seguimiento y evaluación

Conforme a los objetivos planteados por el proyecto, la metodología se está implantando de forma generalizada en las revisiones que realiza el OIC dentro

de la Secretaría de Gobernación y coadyuva en el cumplimiento de la metas e indicadores de las áreas de Auditoría Interna y de Control y Evaluación; también es un insumo para alimentar los indicadores de la SECODAM como:

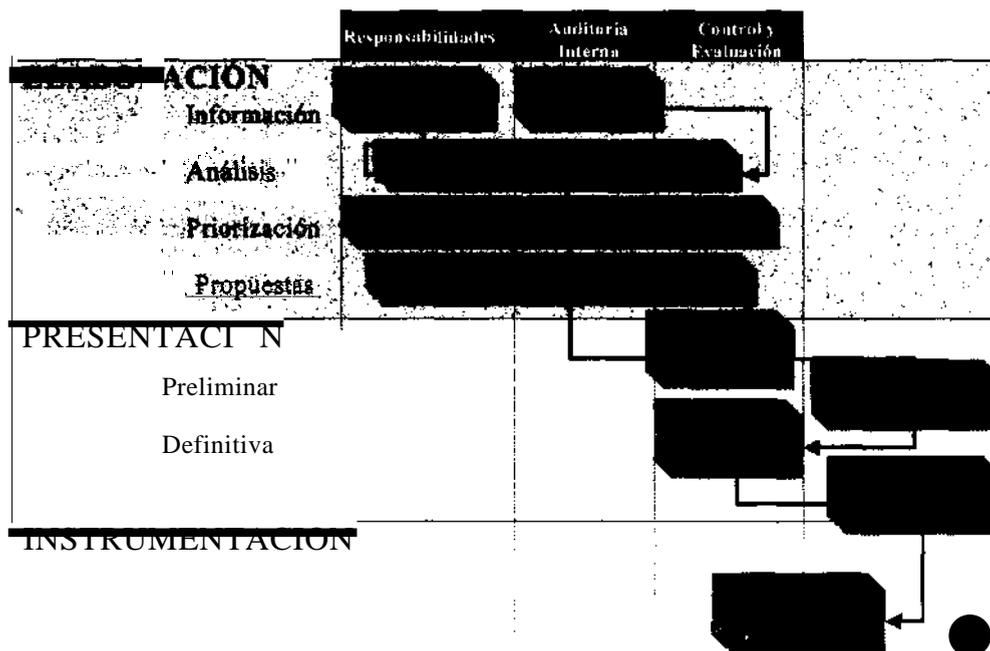
- Convenios de Control.
- Recursos destinados a mejorar y prevenir.
- Formulación de informes directivos.

Asimismo, se espera que a corto o mediano plazo, estas acciones coadyuven a disminuir o eliminar la recurrencia de observaciones de auditoría y las violaciones reiteradas a la normatividad.

El seguimiento lo hace el Órgano Interno de Control de acuerdo a los compromisos asumidos por el área en los convenios de colaboración.

Anexo:

METODOLOGÍA DE ANÁLISIS DE ÁREAS CRÍTICAS



SISTEMA DE AUDITORÍA Y CONTROL (SAC)*

ÓRGANO INTERNO DE CONTROL EN NACIONAL FINANCIERA, S.N.C

*Proyecto de desarrollo administrativo, orientado a satisfacer
requerimientos de auditoría, así como de control y
evaluación, de los Órganos Internos de Control en la
Administración Pública Federal.*

1. Introducción

El Órgano Interno de Control en Nacional Financiera, S.N.C. (OIC), suscribió en 2001 un Convenio de Colaboración con la Subsecretaría de Desarrollo y Simplificación Administrativa (SUDSA) de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM), con dos objetivos principales: Redimensionar su estructura orgánica y rediseñar sus procesos prioritarios.

Con la participación activa de todas las áreas operativas del OIC, se integraron equipos de trabajo que detectaron en los procesos diversas áreas de oportunidad, destacando la relativa a la existencia de varias formas de realizar el proceso de auditoría, que además presentaba un grado mínimo de automatización y falta de **estandarización** en los formatos y productos resultados de éste, lo que hacía que se presentaran un importante número de reprocesos y esperas innecesarias para la revisión de los productos.

Por ello, el OIC decidió desarrollar internamente un sistema de cómputo que permitiera llevar el registro, control, administración y seguimiento oportuno de las diversas etapas del proceso de auditoría, a fin de eficientar los recursos para la realización de las auditorías contempladas en su Programa Anual de Trabajo (PAT).

*'Práctica participante,
Premio Anual de Transparencia 2002.*

*Recibido: 26 feb 03
Dictaminado: 5 mzo 03*

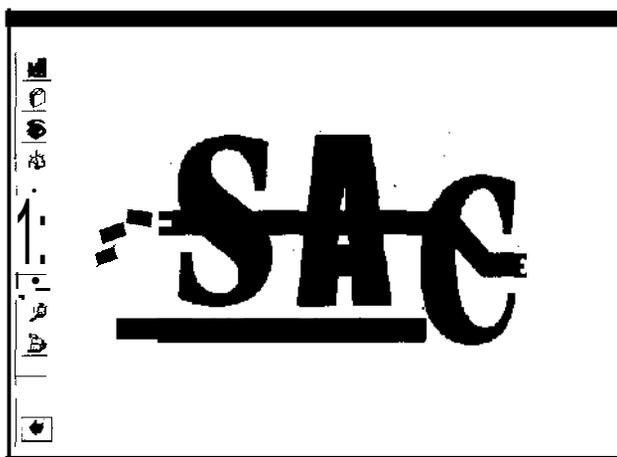
Con el Sistema de Auditoría y Control (SAC), que entró en operación en julio de 2002, el equipo de trabajo interdisciplinario logró resultados significativos, entre los que destacan: unificación de criterios operativos y estandarización de procedimientos y de formatos; automatización de las etapas de planeación, ejecución e informes; aseguramiento de su realización sistemática; generación automatizada de productos en cada etapa; validación y supervisión en línea de cada producto; mantenimiento de una base de datos del grado de avance, tiempos empleados en cada etapa y resultados obtenidos; consulta en línea de información de cada revisión; información estadística para indicadores que miden avances de **programas** y desempeño de auditores participantes.

Asimismo, el rediseño integral, mapeo y documentación del proceso de Auditoría en apego al marco normativo establecido, fomentó la adopción de una cultura de medición y supervisión, en un entorno de calidad y mejora continua.

2. Enfoque, descripción y diseño

2.1 Objetivo del Sistema

Contar con un sistema informático que permita automatizar el proceso de auditoría derivado de un rediseño integral, mediante la estandarización y registro actualizado de la documentación generada, procedimientos aplicados y resultados obtenidos en las revisiones, a fin de controlar el grado de avance y tiempos empleados en cada una de sus etapas, así como eficientar la ejecución y supervisión de las auditorías contempladas en el PAT del OIG.



2.2 Alcance del Sistema

El alcance del Sistema tiene como pilares fundamentales el fortalecimiento del control preventivo y el manejo adecuado de recursos, mismos que son la base para una operación eficiente y un comportamiento del personal, ético y transparente. El sistema contempla desde la etapa de planeación de la auditoría, hasta la integración de los informes de

todas y cada una de las revisiones que el OIC realiza. Es además, una fuente de información estadística que permite determinar indicadores que midan los avances de programas, así como el desempeño y eficiencia de las áreas participantes.

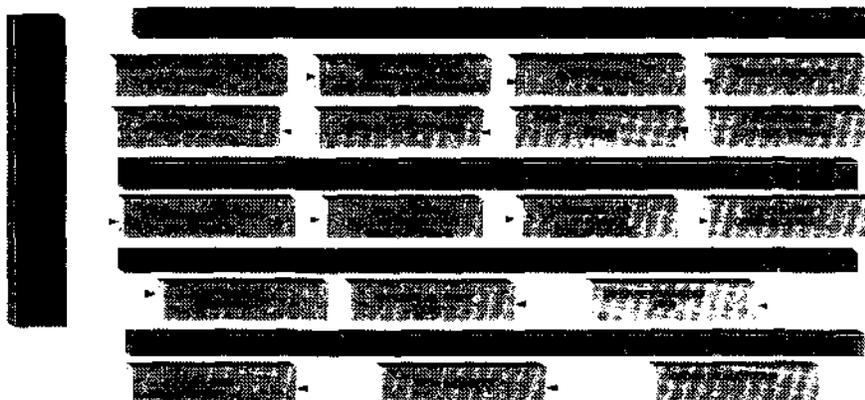
2.3 Metodología para el Desarrollo del Sistema

El desarrollo del SAC implicó la integración de un Grupo de Trabajo Interdisciplinario, conformado por integrantes de las áreas del OIC, quienes por medio de sesiones interactivas apoyaron el diseño, plantearon requerimientos, alinearon los procesos y supervisaron la implementación y el funcionamiento adecuado de los diversos módulos que integran el sistema.

Áreas Participantes							
Auditoría	✓			✓	✓		
Mejora Continua y Evaluación de Procesos	✓	✓				✓	✓
Gestión Institucional e Información	✓				✓		
Auditoría de Sistemas	✓	✓		✓		✓	
Control de Calidad y Pr. ramación	✓			✓	✓		
Area de Control y Evaluación					✓		
Titulares de Área/Titular del DIC.					✓		

2.3.1 Roles de los Participantes en el desarrollo del SAC

PROCESO DE AUDITORÍA Y SEGUIMIENTO



2.3.2 Rediseño del Proceso de Auditoría

El rediseño del proceso de auditoría respetó las etapas básicas de una revisión, al igual que los lineamientos normativos emitidos por la SECODAM, dando como resultado un proceso integral y robusto, que permitió la automatización y estandarización de productos. El diagrama representa la secuencia lógica de las etapas del proceso de auditoría y seguimiento.

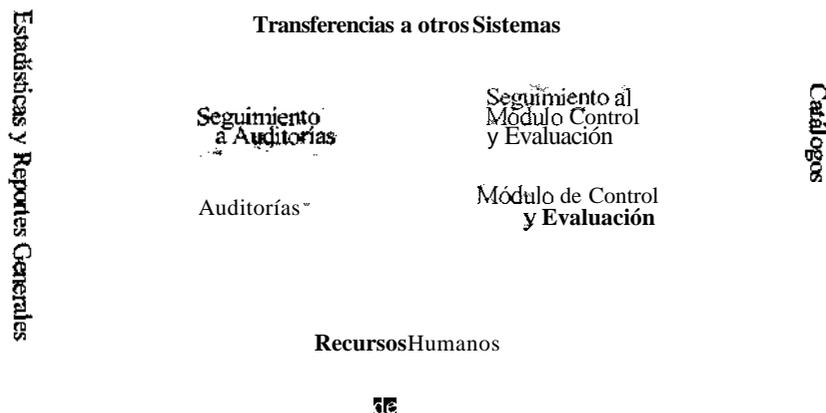
2.3.3 Consideraciones para el diseño del SAC

Para el diseño del sistema se tomaron en cuenta las siguientes consideraciones:

- Atención al rediseño del proceso de auditoría y a requerimientos de los usuarios.
- Unificación de criterios, estandarización del proceso de auditoría y de formatos, así como alineación de actividades.
- Cultura de medición y supervisión.
- Transferencia automática del SAC al Sistema de Información Periódica (SIP) de SECODAM.
- Diseño modular.
- Esquema cliente-servidor (puro), a través de transacciones.
- Desarrollo basado en prototipos.
- Actualización en línea.
- Componentes reutilizables.
- Control de todo el proceso de auditoría y el de "control y evaluación", así como sus respectivos seguimientos.
- Uso de catálogos.
- Eliminación de reprocesos con la generación de documentos directamente del sistema.

- Concentración de la información en una base de datos, para su explotación posterior.
- Conocimiento del estado que guardan las actividades de Auditoría en cualquier momento
- Mejoramiento y Facilitación de la supervisión directamente a través del sistema, dejando evidencia.
- Control de modificaciones en documentos ya autorizados

Diagrama de Bloques del Sistema de Auditoría y Control (SAC)



3. INSTRUMENTACIÓN

3.1 Componentes del Sistema de Auditoría y Control (SAC)

Derivado del resultado del Rediseño del Proceso de Auditoría y del Análisis Preliminar, se determinaron los siguientes módulos para el sistema SAC:

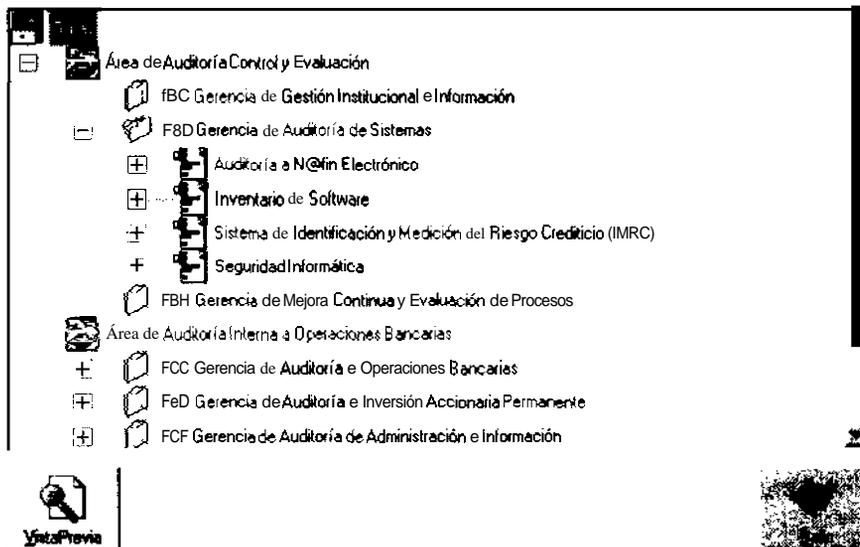
- PAT
- Auditoría y Seguimiento a Auditoría

- Evaluación y control
- Seguimiento a evaluación y control
- Transferencia a otros sistemas
- Estadísticas y reportes generales
- Recursos humanos
- Herramientas administrativas
- Catálogos

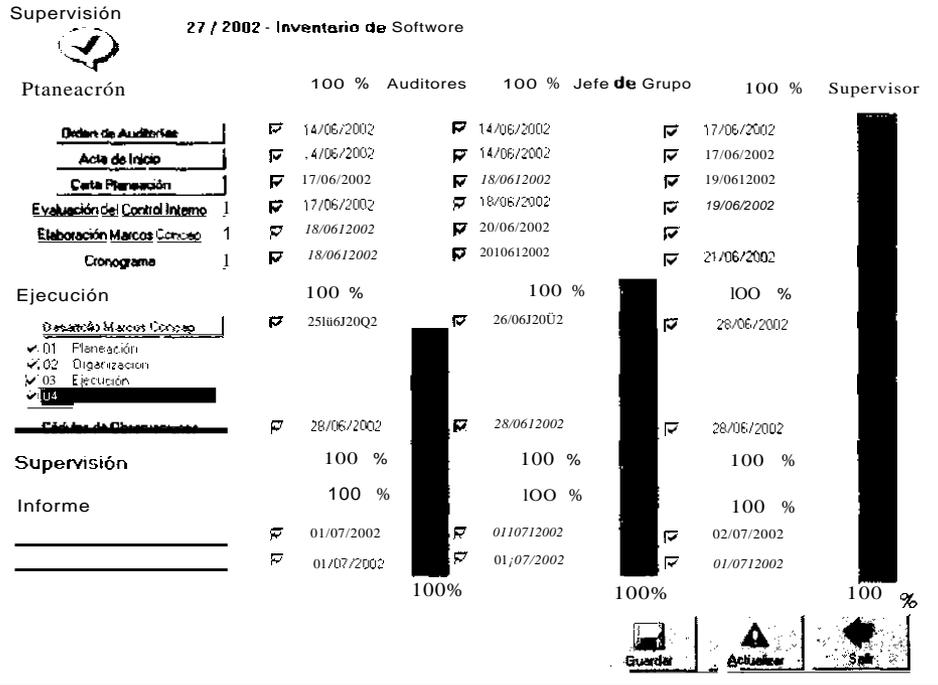
3.2 Aspectos Relevantes



Consulta de Guías



3.2.2 Avance de Programas



El sistema emite un reporte de avance trimestral que permite conocer, de manera comparativa, los tiempos planeados contra los reales en cada una de las revisiones realizadas, su grado de avance y, en su caso, los desfases que presentan.

Este reporte está acotado por gerencia, área de auditoría o todo el Órgano Interno de Control.

3.2.3 Supervisión

Un aspecto importante que se consideró durante el rediseño de los procesos del Órgano Interno de Control, fue el generar una cultura de medición y

supervisión, por lo que en el sistema se incorporaron herramientas que permiten supervisar la realización de cada auditoría y evaluar el cumplimiento de los programas de trabajo de cada uno de los auditores.

 **Estatus de la revisión**

Ejercicio: **Auditorio:** 127  **Inventario** de Software

Objetivo

Realización del ~~movimiento~~ **movimiento** del software, validando la vigencia y cantidad de licencias adquiridas por la institución y su utilización

Verificar que los procedimientos ~~estectectce~~ **estectectce** para controlar el uso de licencias de 

98 **Terminada con Observaciones Relevantes**

Trimestr.. 2

Programado	14	15	2	6
Real	24	26	3	6

La revisión fue **realizada** d... l t "-Jun-2002 **al** 26-Jun-2002 _

La incorporación del módulo de supervisión, permite que los titulares de área y el titular del Organismo Interno de Control conozcan en línea, el porcentaje de avance que guardan las auditorías, así como validar, autorizar y en su caso rechazar los productos que las integran.

3.2.4 Estadísticas

El Sistema SAC contempla reportes que permiten generar estadísticas de las áreas auditadas, identificar el número de observaciones en proceso por cada área de la Institución (Dirección y Dirección General Adjunta), conocer su grado de solventación y el número de sus reprogramaciones.

También se incorporó un reporte ejecutivo para el Titular del Organismo Interno de Control y los Titulares de las Áreas de Auditoría, que les permite conocer de manera global la información referente a una revisión. Con este producto se visualiza en pantalla a los participantes de la Auditoría, las órdenes y actas de inicio, los rubros revisados, las cédulas de observaciones determinadas y su seguimiento.

3.3 Esquema de Seguridad implementado en el Sistema de Auditoría y Control

Al respecto se realizaron las siguientes acciones:

- La aplicación y la base de datos, residen en servidores propios del Organismo Interno de Control.
- El acceso al sistema es mediante el uso de una clave personalizada con su respectiva contraseña. La seguridad de la base de datos está definida mediante reglas de SQL Server donde se registran los usuarios permitidos, así como las funciones que pueden realizar.
- La tabla que contiene las contraseñas está encriptada y con acceso restringido.
- Los reportes se emiten directamente de la base de datos, para evitar modificaciones que pongan en riesgo la integridad de la información.
- El sistema cuenta con reglas de negocio que permiten garantizar la integridad de la base de datos.
- La duplicidad de registros se evita mediante el uso de llaves primarias y foráneas.
- La base de datos se respalda automáticamente (diario), con un periodo de vigencia de un mes.
- El esquema de replicación permite cambiar de servidor en caso de fallas.

4. Resultados

4.1 Resultados y Mejoras en las etapas de la Auditoría

Fase	Resultados y Mejoras Obtenidas
Planeación	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Estandarización de los formatos y contenido de los principales Papeles de Trabajo. ➤ Reducción de 4 formatos diferentes para la orden de auditoría, acta de inicio y carta de planeación, a un solo formato estándar. ➤ Estandarización de marcas de auditoría e índice de papeles de trabajo. ➤ Generación automática de Marcos Conceptuales y Cronogramas de Actividades al asignar una Guía específica.
Ejecución	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Seguimiento mediante formatos, a los compromisos de entrega de información por parte del cliente. ➤ Optimización de tiempos para elaborar documentos.
Supervisión e Informes	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Supervisión en línea a lo largo de todo el proceso. ➤ Reducción en 80% de las validaciones a los documentos y en 66% a las demoras por supervisión. ➤ Evaluación y control a través de bitácoras, de los retrasos presentados en la elaboración y supervisión de los productos. ➤ Realización de reuniones colectivas con todo el personal que participó en una revisión para modificar y aprobar los productos. ➤ Generación de cédulas de observaciones en base a reportes estándares y automatizados. ➤ Automatización del proceso de Informes. ➤ Estandarización de formatos y estructura de los informes, de 3 tipos de informes (Ejecutivo, Área y Largo), a dos, quedando el Ejecutivo y el de Área. ➤ Reducción en un 50% de las validaciones y correcciones de los informes.

4.2 Conclusión

Como se puede observar, la implantación del Sistema de Auditoría y Control (SAC), así como el rediseño del Proceso de Auditoría, ha aportado los siguientes beneficios:

1. Reducción de tiempos administrativos.
2. Fortalecimiento del control de las revisiones.
3. Eliminación de un nivel de supervisión directa.
4. Implantación de formatos y reportes estándar.
5. Desarrollo secuencial y ordenado de las actividades.
6. Ejecución del proceso de auditoría de manera automatizada.
7. Definición de roles y responsabilidades, así como perfiles y descripciones de puestos.
8. Implantación de esquemas más productivos para el desarrollo de reuniones de revisión, entre otras.

En resumen, el Órgano Interno de Control en Nacional Financiera, S.N.C. cuenta con un Sistema Informático robusto que le permite simplificar y estandarizar las actividades inherentes a la realización de las auditorías, alineado a las funciones y responsabilidades encomendadas por la SECODAM, al tiempo que se establecen esquemas de supervisión y seguimiento efectivos, con los que se garantiza el desarrollo de revisiones de mayor calidad y la obtención de resultados que aporten mayor valor agregado a la Institución.

Por lo anterior, se considera que esta práctica es viable de adecuarse e implementarse en cualquier Órgano Interno de Control del Sector Gubernamental, requiriendo únicamente pequeños ajustes, dependiendo del tamaño y orientación de cada Institución.

CARPETA ELECTRÓNICA*

COMITÉ DE CONTROL INTERNO EN LA SECRETARÍA DE SEGURIDAD PÚBLICA

I. Introducción

e como parte de un proceso de mejora continua en el Órgano Interno de Control de la Secretaría de Seguridad Pública, surge la Carpeta Electrónica del Comité de Control Interno (COCOI) con información actualizada y oportuna, cuyo análisis permite a los participantes contar con una herramienta útil en la toma de decisiones para prevenir la corrupción, fomentar el desarrollo administrativo.

11. Objetivos

Contar con una visión independiente y comparable respecto de las actividades que las diversas áreas de la Secretaría de Seguridad Pública, reportan al Organó Interno de Control, contribuyendo al fomento de la transparencia en sus funciones.

Generar información oportuna, íntegra y confiable a los miembros del Comité para evaluar objetivamente el cumplimiento de programas, objetivos y metas. Así como tomar decisiones, mediante el uso de un cuadro de mando integral, tableros de control y diversos sistemas de información.

Incrementar la eficacia y reducir los costos del proceso denominado "Integración de información que conforma la carpeta de evaluación del Comité de Control Interno", utilizando la infraestructura informática disponible, simplificando el proceso.

**Práctica participante,
Premio Anual de Transparencia 2002.*

Recibido: 26 feb 03

Dictaminado: 5 mzo 03

111. Participantes en la instrumentación

- 2 representantes del área de control y evaluación quienes integran, analizan y dan formato a la información recabada.

IV. Antecedentes

- Sesiones ordinarias trimestrales efectuadas con más de 45 días naturales posteriores al cierre presupuestal definitivo.
- Duración de las sesiones de 120 a 180 minutos.
- Cargas de trabajo y cuellos de botella, por entrega extemporánea de información.
- Tiempos reducidos (1 día) para análisis y verificación de información.
- Carpetas de gran volumen aproximadamente 250 a 300 hojas y preparación de 20 a 25 carpetas con un costo promedio de \$ 5 mil pesos.
- Necesidad de grandes espacios para almacenamiento.
- Uso de 48 semanas-hombre, con un costo aproximado de \$106 mil pesos.
- Reelaboración de trabajos por adecuaciones y/o correcciones de errores.

Interacciones de los participantes

El área de auditoría de control y evaluación recaba la información que le proveen las áreas de auditoría, el área de quejas y responsabilidades y el Sistema Integral de Información con apoyo en las áreas de recursos humanos, y adquisiciones, entre otras. Una vez conformada y distribuida la carpeta funciona como fuente de datos para futuros análisis y adecuaciones por parte de las mismas áreas participantes.

V. Diseño e Instrumentación del Sistema

- Registro ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público al Órgano Interno de Control, como un usuario de consulta del Sistema Integral de

Información (Sil). con el fin de tener el acceso directo a la información del ejercicio Presupuesta!.

- Elaboración de tableros de control (herramientas del Cuadro de Mando Integral) en las áreas de auditoría, control y evaluación, responsabilidades y quejas. lo que permite mostrar de forma ejecutiva y gráfica el diagnóstico del control interno de aquellos procesos sustantivos que se revisan y que permiten dar seguimiento a las acciones de desarrollo administrativo en la dependencia.
- Alimentación directa de los controles establecidos en los procesos de obra pública. adquisiciones. bienes muebles. auditorías, quejas, responsabilidades. presupuesto y programas sustantivos tales como. Programa Operativo de Transparencia y Combate a la Corrupción, Comunicación Social. Manejo Ambiental. Ahorro de Energía, Metas Presidenciales. entre otros.
- Consolidación de los diferentes archivos electrónicos de datos por el grupo de trabajo designado.
- Al contar con fuentes de información primaria se establece la política de solo solicitar aclaraciones y/o actualizaciones de información a las áreas operativas.
- Se elabora y entrega un sólo producto (disco compacto) que integra formatos normados para el seguimiento de acuerdos. cifras del ejercicio presupuesta!. Indicadores de gestión. informes y presentación ejecutiva. Esta última contiene solo información relevante, resumida y concreta. con la posibilidad de acceder de forma detallada a datos a través de vínculos automatizados.
- Los archivos electrónicos que integran la carpeta electrónica se remiten en disco compacto a los integrantes del comité.
- Se realizan reuniones previas con el presidente del comité. el Comisario del Sector Seguridad de la SECODAM, los representantes de la Unidad de Control y Evaluación de la Gestión Pública de SECODAM, así como con las áreas dueñas de los procesos sustantivos tratados en la sesión. para la explicación, análisis y acuerdo de contenidos.

- Se elaboró un manual de operación e instalación para la "Carpeta Electrónica".

VI. Resultados

A) En el control preventivo

- Se generó una herramienta de apoyo en la evaluación del cumplimiento de los objetivos, metas y programas fortaleciendo la toma de decisiones y la capacidad de medir a las áreas sensibles, presentando información oportuna de forma ágil.
- En procesos de supervisión y control: Impulsar la mejora de la calidad en la gestión pública, realizando de manera eficaz, eficiente y oportuna las sesiones del Comité, utilizando los bienes suministrados. Administrar con pertinencia y calidad el erario Federal en apego a la normatividad aplicable.
- En la transparencia: Al contar con fuentes independientes de información, como son; el Sistema Integral de Información, herramientas del cuadro de mando, tableros de control y alimentación directa de los controles establecidos en los procesos de obra pública, adquisiciones, bienes muebles, auditorías, quejas, responsabilidades, presupuesto y programas sustantivos, se consiguió tener una perspectiva particular por parte del Organismo Interno de Control respecto de las actividades de la dependencia, contribuyendo a mejorar la transparencia y el combate a la corrupción debido a que la información desarrollada, se pone a disposición de la instancia que lo solicite, como pueden ser: las diversas áreas de la SECODAM, la Auditoría Superior de la Federación, etcétera.
- En la mejora regulatoria: Se apega por completo a los nuevos Lineamientos para el Funcionamiento del Comité de Control Interno.
- En el marco normativo: Se promueve su cumplimiento en cada sesión del Comité.

B) En el desempeño organizacional

- Las sesiones del Comité son más ágiles y dinámicas en su presentación, lo que permite una mejor comprensión de los asuntos tratados, repercutiendo directamente en la conformación de nuevos Acuerdos, su

seguimiento y su conclusión; además de reducción de tiempo de permanencia de los funcionarios en la Sesión (una hora).

- Al automatizarse el proceso se cuenta con mayor tiempo para el análisis de información, investigación ó participación en otras actividades.
- Se presenta información confiable, íntegra, oportuna, accesible, clara y se puede utilizar de base para diferentes trabajos, como pueden ser: acuerdos y comparecencias ante secretarios, subsecretarios, Comisario y otros funcionarios.
- Se cuenta con una base de datos (infraestructura de información) que sirve para futuros análisis, trabajos y/o estadísticas que pueden ser utilizadas en otras actividades del Órgano Interno de Control, como pueden ser: Metas Presidenciales, Programa de Transparencia y Combate a la Corrupción, entre otros.
- Sirve de modelo base para futuras Sesiones del Comité, al permitir actualizar cifras en cada presentación, ahorrando horas-hombre en su elaboración.

C) En el producto final

- Un disco compacto con la información que conforma la Carpeta del Comité de Control Interno, de manera ejecutiva con los soportes documentales necesarios para cada uno de los puntos en el Orden del Día del Comité con base en los lineamientos emitidos por SECODAM.
- Presentación ejecutiva (25 a 30 diapositivas) con información actualizada, incluso hasta una semana antes de la sesión, como consecuencia de las reuniones previas, en la que se proponen acciones específicas para generar acuerdos y apoyar integralmente en las actividades de la dependencia.
- Conserva un orden al respetar el despliegue de información.
- Eficiente su lectura por parte de los integrantes del comité.
- Facilita el análisis de información.

- Se reducen costos hasta del 90%, ya que anteriormente se ejercían 5 miles de pesos y ahora sólo se erogaban 0.5 miles de pesos.
- Se economiza en espacio de almacenamiento hasta en un 95%.
- Ahorro de horas-hombre en el proceso de preparación, integración de la carpeta, pues ya no es necesario imprimir, fotocopiar, foliar y engargolar el trabajo, ya que sólo se duplica el disco compacto.
- Presenta durabilidad a lo largo del tiempo y ofrece posibilidad de consultas históricas de acceso inmediato.
- Posibilidad de imprimir un tema en específico o bien el universo de información.
- Hacer uso de los medios tecnológicos disponibles para la explotación de la información.

VII. Beneficio para los Órganos Internos de Control

Contar con independencia en la generación de reportes y resultados al Comité de Control Interno, respecto de las actividades de la dependencia, mediante el apoyo de una herramienta dinámica que conlleve a la simplificación administrativa y de procesos impactando directamente en la facilidad de conformación de acuerdos y toma de decisiones de los miembros del Comité, contribuyendo a las medidas de austeridad implementadas en la Administración Pública Federal.

VIII. Impacto General

- INSTRUMENTO PARA PROMOVER LA TRANSPARENCIA.
- AUXILIAR EN EL COMBATE A LA CORRUPCIÓN.
- HERRAMIENTA EJECUTIVA DE TOMA DE DECISIONES.
- BASE DE DATOS PARA POSTERIORES ANÁLISIS.
- REDUCCIÓN DE COSTOS.
- REDUCCIÓN EN TIEMPOS DE INTEGRACIÓN.
- ACTUALIZACIÓN DINÁMICA PARA CADA SESIÓN DEL COMITÉ.

SISTEMA PARA EL CONTROL DE SEGUIMIENTO*

ÓRGANO INTERNO DE CONTROL EN PEMEX GAS y PETROQUÍMICA BÁSICA

Problemática

De acuerdo a la orientación que estableció la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM) para el año 2002 en cuanto al Programa de Transparencia y Combate a la Corrupción (PTCC), en la cual se solicitaba consolidar la información a nivel de Petróleos Mexicanos (PEMEX), por lo que se procedió a dar un nuevo enfoque al programa de manera interna y con esto, administrar recursos heterogéneos de procesos, funciones, información, sistemas, personas, en cada uno de los Organismos y Empresas Filiales, con el objeto de cumplir en tiempo y forma con el PTCC. Cabe señalar que debido a esta globalización, los volúmenes de datos, acciones, participantes, etcétera, crearon la necesidad de soportar el proyecto a través del uso de una herramienta automatizada, que permitiera apoyar y agilizar los procesos administrativos de integración y seguimiento de avances a los diferentes niveles comprometidos en el proyecto.

Propuesta

Debido a que PEMEX no contaba con un Sistema Institucional para darle seguimiento al programa, ya que los volúmenes y nivel de información a nivel Corporativo no era de alto impacto, como lo había sido en cada uno de los Organismos y Empresas Filiales, se inició una búsqueda en los diferentes

**Práctica participante,
Premio Anual de Transparencia 2002.*

*Recibido: 26 feb 03
Dictaminado: 5 mzo 03*

Organismos y Empresas Filiales de las alternativas que habían sido implementadas de forma automatizada, para dar seguimiento al PTCC 2001, por lo que se decidió en base a la funcionalidad del sistema desarrollado por el OIC e implementado en PGPB, desarrollar una nueva versión del mismo, denominada SisPTCC2002, que permitiera homologar y unificar el medio para registrar, integrar, analizar los reportes de avances, fortalecer los aspectos de control y transparentar el proceso de flujo de información del Programa Nacional para la Transparencia y el Combate a la Corrupción en Petróleos Mexicanos.

Instrumentación

La práctica planteada en este trabajo se refiere al aspecto del Desarrollo Administrativo, ya que propone una alternativa automatizada para homologar, registrar y visualizar la información del programa en línea, con el fin de minimizar los tiempos de reporte de cada uno de los responsables y eficientar el seguimiento del Programa. Es importante destacar, que esta herramienta, contempla los aspectos de mecanismos de supervisión y control, ya que cuenta con opciones que permiten transparentar el seguimiento del programa con cada uno de sus principales actores, es decir, del Organismo, de su Órgano Interno de Control y por la SECODAM.

Cabe señalar que por iniciativa del Órgano Interno de Control en Pemex Gas y Petroquímica Básica, durante el año 2001, se desarrolló e implementó con la colaboración de la Subdirección de Administración en dicho Organismo, el sistema SisPTCC, con el propósito de facilitar el seguimiento a los avances reportados para el Programa Nacional de Transparencia y Combate a la Corrupción de ese año. Asimismo, a principios del 2002, se utilizó este mismo sistema, para registrar las acciones propuestas para el Programa de Transparencia y Combate a la Corrupción correspondientes al nuevo ejercicio, con lo cual esta herramienta se consolidó como la plataforma sistémica de Pemex Gas y Petroquímica Básica para este Programa.

En este contexto, y de acuerdo a la orientación que estableció la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo para el año 2002 en cuanto al Programa de Transparencia y Combate a la Corrupción, en la cual se solicita consolidar la información a nivel de Petróleos Mexicanos, se consideraron los siguientes escenarios:

Escenario Individual

Utilizar el formato de Excel proporcionado por la SECODAM y proceder a su respectivo llenado a nivel del responsable de la macro función en cada uno de los Organismos o Empresas Filiales.

Ventajas

- La información queda registrada de forma magnética, para su futura consulta.

Desventajas

- Manejo de la información de forma aislada.
- Falta de homologación y estandarización en los reportes.
- Integración de datos en formatos diferentes.
- Problemáticas en la generación de cifras acumuladas.
- Falta de integración del conjunto de las macrofunciones.
- Capturas múltiples de los indicadores de resultados, complementarios y acciones.
- Posible modificación de los indicadores corporativos, al momento de adecuarse o especificarse a nivel Organismo o Empresas Filiales.
- Carencia de visualización global de proyecto.
- Limitaciones por parte de los responsables de las macrofunciones corporativas, al momento de Integrar los aspectos cualitativos y cuantitativos de las macrofunciones de los Organismos y Empresas Filiales.
- Limitaciones al momento de consolidación información histórica.
- Carencia de explotación de información estadística.
- Deficiencias al compartir la información obtenida.
- No hay transparencia durante el proceso de integración de la información.
- Falta de homologación de catálogos.

- Falta de evidencia histórica de los reportes anteriores.

Escenario Global

Centralizar, homologar, facilitar y agilizar los esfuerzos de registro, integración y seguimiento de los reportes de avances del Programa Nacional para la Transparencia y el Combate a la Corrupción en todas las Subsidiarias, Filiales y el Corporativo de Petróleos Mexicanos, a través de uso de una herramienta automatizada, que permitiera responder a las necesidades de requerimientos de PEMEX y de la SECODAM.

Desventajas

- Falta de flexibilidad del sistema, ante cambios no planeados.
- Posibles fallas en la infraestructura.
- Cambio cultural.
- Resistencia al cambio

Ventajas

- Homologación de catálogos.
- Manejo de la información de forma global.
- Homologación del registro de la información y sus respectivos reportes.
- Integración de datos en formatos previamente establecido y estandarizados.
- Posibilidad de generar la integración de cifras acumuladas.
- Integración del 100% de las macrofunciones.
- Visualización total de proyecto.
- Apertura por parte de los responsables de las macrofunciones corporativas, al momento de integrar los aspectos cualitativos y

cuantitativos de las macrofunciones de los Organismos y Empresas Filiales.

- Facilidad al momento de consolidar información histórica.
- Explotación de información estadística.
- Consulta de información en línea.
- Integración de la Alta Dirección.
- Seguimiento puntual del proyecto.
- Transparencia durante el proceso de integración de la información.
- Exportabilidad del sistema.
- Seguimiento electrónico de la información.
- Participación de los OIC de PEMEX, en el seguimiento del PTCC, con el objeto de fortalecer los aspectos de control durante el proyecto.

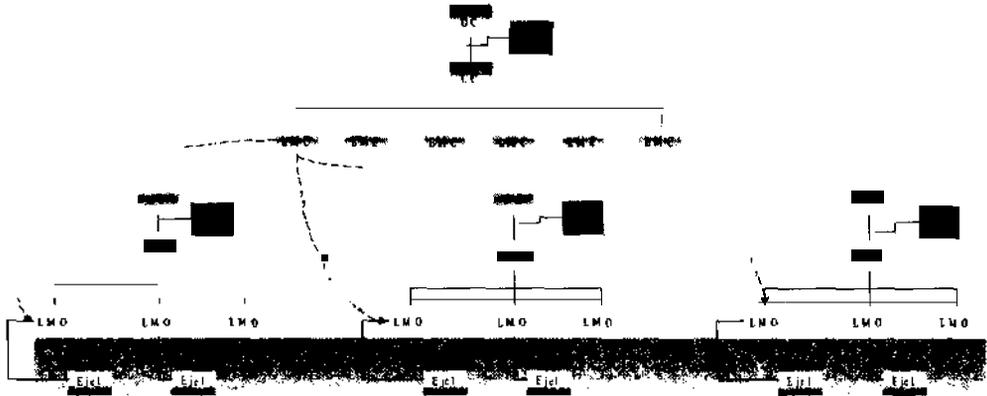
Debido a los aspectos positivos que se vislumbraron con el escenario global, se decidió que se aprovechará la experiencia registrada en Pemex Gas y Petroquímica Básica y Pemex Exploración y Producción para que en base a la funcionalidad del Sistema SisPTCC del Organismo Interno de Control de Pemex Gas y Petroquímica Básica, se desarrollara una nueva versión del mismo, denominada SisPTCC2DD2, lo cual fue solicitado por parte de la Dirección Corporativa de Competitividad e Innovación a PGPB.

Lo anterior con la finalidad de obtener el cambio buscado, es decir, la instrumentación de un medio unificado para el uso de todas las subsidiarias y el Corporativo de Petróleos Mexicanos, en lo que se puede considerar como la aplicación exitosa del concepto de "Normalización Institucional", orientado a fortalecer la integración corporativa en un esfuerzo de afectación e interés global.

Es importante destacar, que en el transcurso de la planeación del PTCC, PEMEX determinó que deberían de definirse las principales macro funciones que se implementarían en los niveles Corporativo y Organismo, contando cada Organismo o Empresa Filial con un Coordinador del Programa y a su vez con un responsable por cada una de las macro funciones. Cada responsable, tiene la

función de dar seguimiento en cada uno de los Organismos y reportar la información generada al Corporativo, de ahí la importancia de contar con una herramienta que consolidará la información cualitativa y cuantitativa a diferentes segmentos. Asimismo fortalecer la participación de los Órganos Internos de Control y de la misma SECODAM, con el propósito de coadyuvar e interactuar en el desarrollo del programa y su adecuado seguimiento.

El siguiente esquema, muestra la forma en la cual se ha estructurado el Programa de Transparencia y Combate a la Corrupción en Petróleos Mexicanos, y la manera en la cual fluye la información durante el proceso, desde el nivel de ejecutor, hasta los niveles de integración y vigilancia. Es importante destacar, que los OIC de los Organismos, interactúan en el sistema, con la finalidad fortalecer los mecanismos de supervisión y control de manera interactiva durante todo el Programa.



Captura

Dimensionamiento del Proyecto en PEMEX

La siguiente tabla, muestra los Organismos y Empresas Filiales que participan en el PTCC2002, así como el nivel de información que se integra. Cabe destacar que debido a la dinámica de PEMEX, el número de usuarios tuvo que limitarse a lo más a un responsable de la captura por Organismo y dos por visualización, ya que de lo contrario, se podría estar contemplando un universo de al menos 350 usuarios en el sistema. Sin embargo, el universo de participantes en el PTCC2002, es de más de 100 elementos, que dan seguimiento al programa.

Pemex Corporativo Adquisiciones, Obra Pública Comercialización Recursos Humanos Ciclo Presupuesta! Certificación de Calidad Detección y Sanción Seguridad y Calidad	Pemex Petroquímica Adquisiciones Obra Pública Comercialización Recursos Humanos Ciclo Presupuesta! Seguridad y Calidad	Pemex Corporativo Operativo Ciclo Presupuesta! Instituto Mexicano del Petróleo Obra Pública Ciclo Presupuesta! Compañía Mexicana de Exp. Adquisiciones
Pemex Exploración y Producción Comercialización Recursos Humanos Ciclo Presupuesta! Seguridad y Calidad Pemex Refinación Adquisiciones Comercialización Ciclo Presupuesta! Seguridad y Calidad	Pemex Gas y Petroquímica Básica Adquisiciones Obra Pública Comercialización Recursos Humanos Ciclo Presupuesta! Rendición de Cuentas Certificación de Calidad Detección y Sanción DCA Recursos Humanos Desarrollo del Portal Global de Internet	11 Servicios Adquisiciones Obra Pública Ciclo Presupuesta! PMI Comercialización

Cabe destacar, que durante el proceso de implantación del sistema, se decidió implementar el sistema en las 7 empresas filiales que reportan a Pemex Petroquímica, lo que implicó contemplar un 40% de aumento en los usuarios del SisPTCC2002.

Resultados

Con la implementación del sistema SisPTCC2002, se ha logrado homologar, facilitar y agilizar los esfuerzos de registro e integración de los reportes de avances del Programa Nacional para la Transparencia y el Combate a la Corrupción en todas las Subsidiarias, Filiales y el Corporativo de Petróleos Mexicanos, obteniéndose los siguientes beneficios:

- Atender a los lineamientos y requerimientos de información de la CITCC a través del uso de un sistema único en Pemex.
- Sistematizar la programación, seguimiento y control del PTCC 2002 y genera diversos tipos de informes de tipo operativo.

- Facilitar el flujo de información al interior de Pemex, incluyendo los comentarios y sugerencias de los OIC de los Organismos y del Corporativo.
- Involucrar a la Alta Dirección.
- Proporcionar información en tiempo real.
- Permitir a la CITCC la consulta en línea y uso de la información.
- Factibilidad de Implantarse en dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.
- Consolidar del uso del Sistema SisPTCC2002 a la plataforma institucional en Petróleos Mexicanos, a través de un proceso de mejora continua en su perfil funcional.
- Contar con una base de datos histórica del Programa, para su futura consulta y seguimiento.

RECURRENCIA DE OBSERVACIONES

ÓRGANO INTERNO DE CONTROL EN PEMEX GAS y PETROQUÍMICA BÁSICA

Problemática

El nuevo enfoque que estableció la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM) para el año 2002, en cuanto a las áreas de Auditoría de Control y Evaluación, se encuentran definidas las funciones de Prevenir e Impulsar la Mejora en el Organismo, por lo que dentro de la aplicación de estos procesos, se ha resaltado la importancia de minimizar la recurrencia de las observaciones que se han venido registrando en el Organismo, lo cual en primera instancia, permita visualizar el panorama global de su comportamiento y en la medida de lo posible determinar la tendencia que pudiera continuar, en caso de no implementar medidas preventivas en el Organismo.

Propuesta

Aplicar los aspectos teóricos de series de tiempo, para determinar en un primer momento, la tendencia y el comportamiento que ha tenido el porcentaje de recurrencias dentro del Organismo, ejemplificar y transmitir visualmente a PGPB, la necesidad de fortalecer los aspectos preventivos y de control interno, para lograr desacelerar el crecimiento de las recurrencias en las observaciones.

*'Práctica participante,
Premio Anual de Transparencia 2002.*

*Recibido: 26 feb 03
Dictaminado: 5 mzo 03*

Instrumentación

La práctica que se plantea en este trabajo, se refiere al aspecto del Área de Control y Evaluación, ya que propone una alternativa gráfica de visualización de la información y del comportamiento de la recurrencia a través de la aplicación de métodos estadísticos, como lo es el estudio de series de tiempo.

Considerando el nuevo enfoque que estableció la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM) para el año 2002 en cuanto a las áreas de auditoría de control y evaluación, se encuentran definidas las funciones de prevenir e impulsar la mejora en el Organismo, por lo que dentro de la aplicación de estos procesos, se ha resaltado la importancia de minimizar la recurrencia de las observaciones que se han venido registrando en el Organismo, lo cual en primera instancia, permita visualizar el panorama global de su comportamiento y en la medida de lo posible determinar la tendencia que pudiera continuar, en caso de no implementar medidas preventivas en el Organismo.

Uno de los puntos importantes a considerar, es la interpretación que se tiene de lo que significa la recurrencia, ya que este concepto considera las observaciones determinadas en el Organismo, bajo las siguientes circunstancias:

- Con las mismas causas o similares en diferente momento.
- Con las mismas causas o similares en la misma área auditada en diferente momento.
- Con las mismas causas o similares en áreas con la misma función pero ubicadas en diferente lugar.

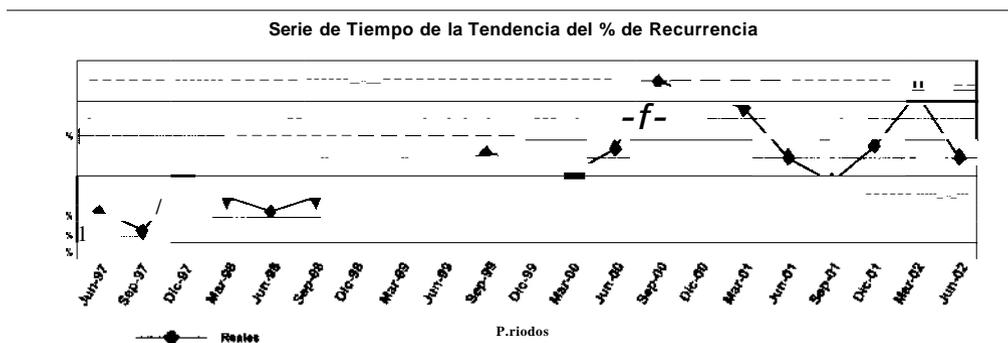
Se destaca que dependiendo del enfoque que se pudiera obtener en los escenarios anteriores, la recurrencia pudiera ser menor o mayor, pero ya que el aspecto prioritario es fortalecer el lo preventivo, para causas del análisis que se realizó, se contempló el concepto de recurrencia en el universo de todos los escenarios.

Dimensionamiento

El total de observaciones generadas en el período del junio de 1997 a marzo de 2002, es de 1232 observaciones, de las cuales 544 fueron clasificadas como recurrentes. La siguiente tabla, muestra el total de datos de las observaciones recurrentes registradas por el OIC y bajo las cuales se planteó el estudio de la tendencia a través de series de tiempo.

Recurrencia de Observaciones			
Período	Observaciones	Observaciones Recurrentes	% Recurrencia
Jun-97	41	9	21.95%
Sep-97	40	5	12.50%
Dic-97	65	24	36.92%
Mar-98	66	19	28.79%
Jun-98	146	33	22.60%
Sep-98	75	21	28.00%
Dic-98	111	35	31.53%
Mar-99	120	45	37.50%
Jun-99	58	33	56.90%
Sep-99	64	42	65.63%
Dic-99	38	22	57.89%
Mar-00	29	17	58.62%
Jun-00	22	15	68.18%
Sep-00	31	28	90.32%
Die-00	6	5	83.33%
Mar-01	49	39	79.59%
Jun-01	40	21	52.50%
Sep-01	71	27	38.03%
Dic-01	100	58	58.00%
Mar-02	60	46	76.67%

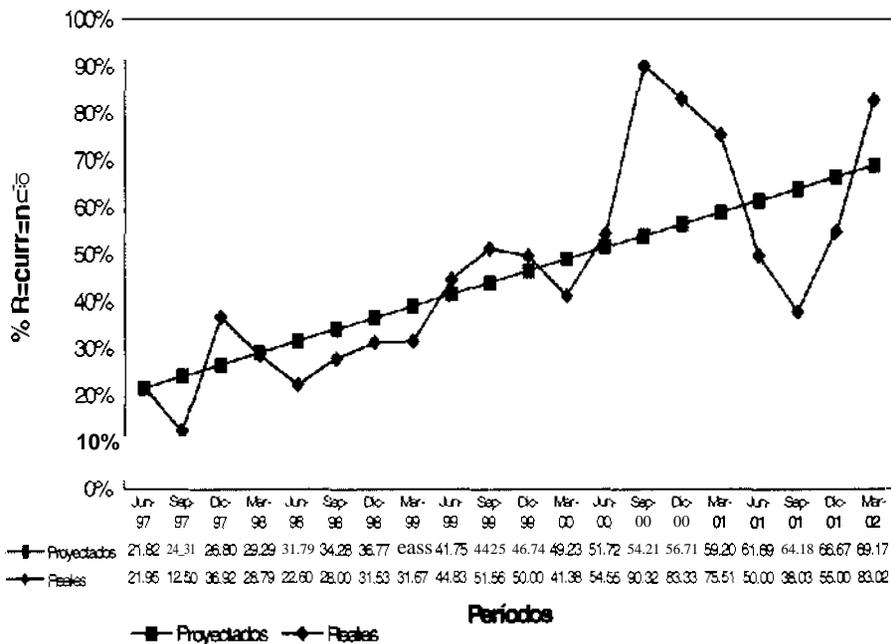
La siguiente gráfica, permite visualizar el comportamiento natural que ha tenido el proceso.



Se puede observar en la gráfica que el comportamiento del porcentaje de recurrencia, tiene una tendencia a la alta, lo cual en primera instancia, permitió plantear su estudio a través de obtener la tendencia de la serie de tiempo.

Lo anterior, se realizó a través de la aplicación de la siguiente

Serie de Tiempo de la Tendencia del % de Recurrencia



Metodología

Durante el análisis realizado, se determinó que la teoría de series de tiempo y curvas de tendencia, permitían plantear estadísticamente el modelo a proyectar.

Por tal razón, se utilizó el método de mínimos cuadrados, ya que es uno de los más usados para el ajuste de una recta a una serie de datos.

Asimismo, se consideró la cantidad de periodos par, debido a que es el número de trimestres analizados y se aplicaron las ecuaciones normales siguientes:

$$\text{Ecuación a Resolver: } Y_c = a + b X$$

En donde deseamos encontrar los valores de a y b, por lo que las ecuaciones a resolver, son:

$$\sum Y = na + b \sum X$$

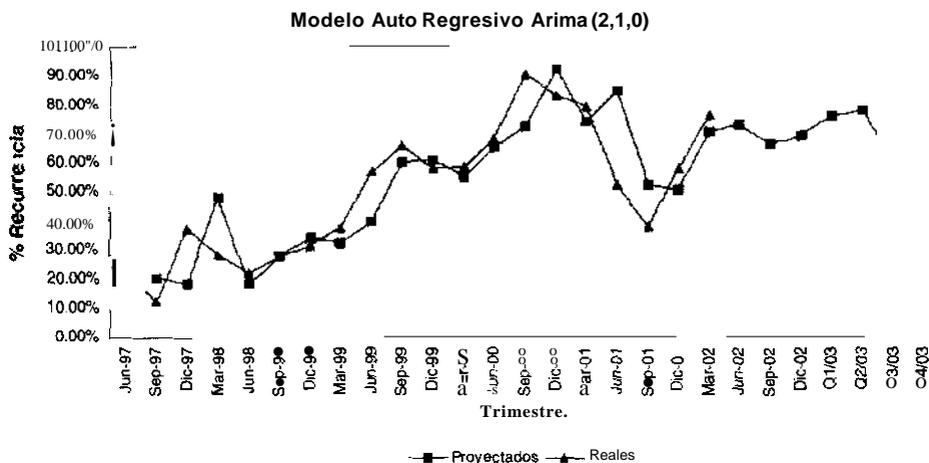
$$\sum XY = a \sum X + b \sum X^2$$

Cabe señalar que el coeficiente de correlación r^2 , es del 74.76 %, lo cual significa que la cantidad de mejoramiento (en términos de la reducción del error total) permite tener un modelo confiable.

Aun cuando el coeficiente de correlación es aceptable, es factible plantear la solución de un modelo auto regresivo, a través del cual se determine que la serie de tiempo no dependa del tiempo, sino del comportamiento o rezago en observaciones anteriores, es decir, plantear un modelo que determine que la variable en el tiempo t se explica por su rezago en el tiempo t-1, t-2, ..., t_n, afectados únicamente por la diferencia entre los valores reales y los estimados.

Resultados

Período	No. Obs.	Obs Rec.	% Rec.	Tendencia Líneal	Pronóstico Organismo (E-views)	Pronóstico (Internet)
Jun-02	34	17	50%	80.55	70.57	73.25
Sep-02				83.43	64.87	66.60
Dic-02				86.31	66.73	69.68



Como puede interpretarse en la gráfica, los modelos auto regresivos, permiten explicar de una manera más aproximada el comportamiento de los datos analizados en cuestión.

Así mismo, el Organismo en integración con los conceptos de prevención, está desarrollando el "Programa de Cero Observaciones", el cual implica minimizar cualquier tipo de observaciones y está soportado por un Plan de Acción en el cual participan las diferentes líneas de negocio de PGPB.

COMITÉ DE EVALUACIÓN DE OBSERVACIONES*

ÓRGANO INTERNO DE CONTROL EN PEMEX GAS y PETROQUÍMICA BÁSICA

Introducción - Problemática

En el Área de Auditoría Interna existía un considerable número de observaciones clasificadas como de presunta responsabilidad administrativa que ocasionaban elevados inventarios de observaciones pendientes de atención, elaboración de informes que en la evaluación realizada por el área de responsabilidades resultaban rechazadas por falta de elementos o por no precisar la irregularidad o irregularidades cometidas, amen de existir falta de coordinación, entre las áreas de auditoría y la de responsabilidades, lo que provocaba el tener criterios diferentes para identificar las fechas de inicio de la prescripción de facultades para sancionar un hecho; la evidencia pertinente, suficiente y competente, la precisión de la irregularidad cometida; así como la identificación de los presuntos responsables, lo que ocasionaba: demora en la baja de observaciones ante la 8ECODAM, incumplimientos en los tiempos estimados en el PACA, actualmente **PAT** (Programa Anual de Trabajo) para la conclusión o inicios de auditorías, por el tiempo que el personal dedicaba a la elaboración y corrección de los informes de presunta responsabilidad, tiempo del área de responsabilidades para la revisión de informes improcedentes o que carecían de todos los elementos para iniciar el procedimiento administrativo de responsabilidades.

Sistema instrumentado

En este sentido, se consideró necesario constituir un grupo de trabajo al que se le denominó COMITÉ DE EVALUACIÓN DE OBSERVACIONES (CEO), en el que participan los titulares de las áreas del OIC, y en donde se exponen los casos a efecto de que, de manera colegiada, dictaminen la procedencia de considerar una observación como de presunta responsabilidad y definir los elementos necesarios que deben hacerse constar en el informe correspondiente, con el propósito de que el área de responsabilidades pueda darle cauce. Esto independientemente de haber capacitado al personal del OIC en aspectos de la Ley de Responsabilidades y resoluciones al amparo de la misma.

Descripción del problema:

La inexacta determinación de las observaciones con presunta responsabilidad detectadas en las revisiones de auditoría practicadas a las Unidades Administrativas que conforman Pemex Gas y Petroquímica Básica (Nivel Central, Zona Centro, Norte y Sur) obligaban a la elaboración de informes especiales que eran remitidos, a través del titular del Órgano Interno de Control al área de responsabilidades para que ésta determinara si había lugar o no a iniciar el proceso administrativo de responsabilidades, labor que no en todos los casos era procedente con el consecuente uso de tiempo y de fuerza de trabajo infructuoso.

Con el fin de contrarrestar estas situaciones, se consideró necesario crear un grupo de trabajo que se denominó genéricamente "Comité de Evaluación de Observaciones", así como el realizar un curso-taller en materia de Responsabilidades de los Servidores Públicos con una duración de cuatro semanas con dos horas diarias, en donde participó todo el personal del área de auditoría interna, el de auditoría de control y evaluación y del área de responsabilidades.

El Comité tiene como objetivos:

- Abatir el rezago en el inventario de observaciones clasificadas como de presunta responsabilidad, así como definir las observaciones que conforme a las pruebas documentales existentes, la gravedad de los actos u omisiones cometidos, la jerarquía jurídica de la norma infringida y los montos irregulares involucrados, ameriten el inicio de un procedimiento disciplinario.
- Opinar y precisar desde el momento en que se detecte por el área de auditoría una irregularidad que pudiese clasificar como de presunta, si

realmente lo es, así como, en su caso, los elementos de soporte que deben proporcionarse al área de responsabilidades.

- Optimización de los recursos al eliminar las actividades innecesarias.

Instrumentación

Previo a la puesta en marcha de este Comité, se estableció la periodicidad con la que se sesionaría, indicando día, hora y lugar, asimismo, y dada la importancia en la toma de decisiones en este Comité, se acordó no permitir el nombramiento de suplentes.

De igual forma se estableció la elaboración de una Cédula de Evaluación de Observación de Presunta Responsabilidad.

Descripción de la operación el Comité

Durante el proceso de una revisión o al término de la misma o de su seguimiento, al identificar el área de auditoría que alguna irregularidad pudiera corresponder a un caso de presunta responsabilidad, debe elaborarse la cédula antes citada, misma que se requisitó y se presenta junto con los documentales que soporten la irregularidad detectada, ante el Comité, indicando las causas y los efectos que conllevan la presunta responsabilidad, así como el soporte legal que se infringe y los presuntos responsables.

Durante las sesiones del Comité, sus integrantes exponen las dudas que de la lectura de la cédula tengan sobre la presunta responsabilidad y los Jefes de Unidad proceden a su aclaración hasta poder determinar si efectivamente la observación debe clasificarse como de presunta responsabilidad, si se requiere mayor investigación e información o los elementos necesarios que deben aportarse en el informe y expediente a elaborar por parte del área de auditoría.

Todo ello conjugando los aspectos técnicos de la auditoría y normativos, jurídicos y legales, para poder soportar la imputación de una conducta irregular que necesariamente debe estar fundada y motivada.

Otro elemento que resulta de igual relevancia valorar por el Comité, es el relativo a la vigencia de las atribuciones del Órgano Interno de Control, para iniciar el procedimiento administrativo de responsabilidades, que le permita, en su caso, imponer las sanciones correspondientes; lo anterior es así, ya que por diversas circunstancias, se puede estar ante el evento de que opere su prescripción, bien porque se trate de irregularidades en las que se están venliando montos económicos, o bien, porque no se defina de manera correcta el momento en que se configura la irregularidad.

Así mismo, en este Comité, se pone especial cuidado que la observación que se traduce en una conducta irregular susceptible de ser investigada a través del procedimiento administrativo de mérito, se encuentre dentro del ámbito del objeto de la auditoría en cuanto al plazo de realización, a la materia auditada, al área auditada, etcétera, elementos que en algún momento pueden ser analizados por las instancias jurisdiccionales correspondientes, y cuyo resultado consistiría en dejar sin efectos el procedimiento administrativo de responsabilidad sancionatorio, al encontrarse viciado de origen, por lo que resulta importante que las irregularidades observadas se encuentren dentro de los alcances de las revisiones de auditoría llevadas a cabo por el Organismo Interno de Control a través de sus Unidades de Auditoría, a efecto de evitar su nulidad.

Los elementos que principalmente se cuidan en el Comité, y que pudieran conllevar alguna presunta responsabilidad, esencialmente se hacen consistir, de manera enunciativa mas no limitativa, en los siguientes aspectos:

- Que se precisen las circunstancias individualizadas de tiempo, modo y lugar.

Al término de cada sesión se levanta una minuta ejecutiva en la que quedan asentados los temas tratados, acuerdos adoptados, fechas compromiso de atención de acuerdos y asuntos generales, firmando dicha acta quienes en dichas sesiones participaron.

Resultados

Los resultados arrojados por el CEO han sido fructíferos, ya que se disminuyó el rezago de observaciones consideradas como de presunta responsabilidad, (en 21 sesiones de febrero a septiembre de 2002, se evaluaron 98 observaciones, procediendo 75), así mismo, con corte al 30 de septiembre de 2002 se tenían 31 observaciones para someterse a consideración de dicho Comité.

Independientemente de lo anterior, en este corto plazo se han obtenido los siguientes resultados:

- Abatir de manera significativa los rezagos en materia de observaciones de auditoría consideradas como de presunta responsabilidad.
- Atender en forma diligente los casos de presunta responsabilidad.
- Retroalimentación entre los participantes con los comentarios y experiencias de los mismos

- Capacitación generalizada en materia de responsabilidades.
- Integración y coordinación de las áreas sustantivas del OIC.
- Facilitar al área de responsabilidades el análisis y revisión de los informes de presunta responsabilidad.
- Que el contexto de la descripción de la conducta, esté precisado en forma clara y que se plasme como una conducta irregular, no como el señalamiento de un hecho.
- Que la conducta determinada como irregular, esté vinculada con la normatividad que fue omitida o indebidamente aplicada.
- Que exista congruencia entre la descripción de la conducta determinada como irregular y lo dispuesto en la normatividad que se considera infringida.
- Que la conducta se encuentre debidamente acreditada en cuanto a su realización, con los elementos probatorios suficientes, como pueden ser: la suscripción de documentales; la regulación en disposiciones normativas de las obligaciones que se dejaron de cumplir o se realizaron de manera equivocada o indebida, y cualquier otro medio probatorio reconocido por la ley, que de manera casuística resulte idóneo.
- Que de acuerdo al momento en que se realizaron las conductas determinadas como irregulares, se tome en cuenta la vigencia de las atribuciones del Organismo Interno de Control para iniciar el procedimiento administrativo a que se refiere la respectiva Ley de Responsabilidades.
- Que las conductas señaladas como irregulares, se encuentren dentro de los alcances de la auditoría en la que se determinaron.
- Que para el caso de la determinación del daño económico, éste se encuentre debidamente acreditado, precisando el método o mecanismo a través del cual se llega a su corroboración.
- Que el soporte documental de las conductas irregulares se integre con originales, copia autógrafa o copia certificada.

- Que la suscripción de las órdenes de inicio de auditoría y personal autorizado para su realización, se lleven a cabo por quienes se encuentren debidamente facultados para ello, en términos de la normatividad que regula la auditoría.
- Que el auditor tenga el firme convencimiento de que no podrá ni deberá sancionar aquello que no pueda sustentar debidamente el área de responsabilidades.

PROCEDIMIENTO PARA LA ATENCIÓN DE INCONFORMIDADES, SU CONTROL Y SEGUIMIENTO*

**ÓRGANO INTERNO DE CONTROL
EN PETRÓLEOS MEXICANOS
ÁREA DE RESPONSABILIDADES, GERENCIA DE INCONFORMIDADES'**

Antecedentes

Las erogaciones que realizan las entidades y dependencias de la Administración Pública Federal, en materia de adquisiciones y obra pública, representan un alto porcentaje del presupuesto que les es asignado, dado que llevan como propósito mantener sus procesos productivos en niveles óptimos, que le permitan garantizar el eficiente logro de sus objetivos.

Sin embargo, esta perspectiva tiende a verse afectada cuando existe una controversia, entre las áreas de contratación y los abastecedores de los insumos u obras públicas requeridos; esto es, con los proveedores o contratistas que participan en los procesos licitatorios celebrados por las entidades y dependencias, que puede derivar en una inconformidad. Con la presentación de dicha inconformidad, ya sea a solicitud del inconforme, o bien, a petición de la convocante, el Organó Interno de Control decreta la suspensión de los procedimientos de contratación impugnados, para evitar posibles daños o perjuicios hasta en tanto es emitida la resolución correspondiente, ocasionando con ello que los insumos u obras públicas requeridos por las áreas operativas, no puedan ser proporcionados en los tiempos programados.

*'Práctica participante,
Premio Anual de Transparencia 2002.*

Recibido: 27feb 03
Dictaminado: 6 mzo03

Consciente de esta problemática, el Órgano Interno de Control en Petróleos Mexicanos diseñó el "*Procedimiento para la Atención de Inconformidades, su Control y Seguimiento*": con los siguientes objetivos: reducir los tiempos utilizados en la atención de una inconformidad y, eficientar y transparentar la función de recepción de inconformidades y emisión de resoluciones, a través del adecuado manejo de los expedientes, del seguimiento de las acciones realizadas por los servidores públicos que intervienen y del control de los tiempos utilizados en cada gestión; así como del fortalecimiento de las labores preventivas enfocadas a reducir la incidencia de presentación de inconformidades, ya que, no hay que olvidar que la meta a alcanzar siempre será la de "cero inconformidades",

Este procedimiento se integra por los siguientes apartados: Antecedentes; Introducción; Objetivos; Procedimiento de Atención de Inconformidades; Control y Seguimiento; Indicadores y Perspectivas de Crecimiento; y, Anexos. A continuación se muestra un resumen de aquellos aspectos que se consideran más relevantes,

Descripción del Procedimiento de Atención de Inconformidades:

Para llevar a cabo un adecuado control y seguimiento de una función es importante saber de las actividades que la conforman y conocer su ámbito de aplicación, que permita identificar aquellos puntos de riesgo que requieren de mayor supervisión y control, para garantizar su óptimo y eficiente desarrollo; es por ello que el planteamiento del "*Procedimiento para la Atención de Inconformidades, su Control y Seguimiento*", parte de la presentación de los esquemas, resumido y detallado, del proceso de atención de una inconformidad, que comprende desde su recepción, hasta la emisión de la resolución respectiva y archivo del expediente como asunto concluido. Es conveniente aclarar que ambos esquemas llevan propósitos diferentes: el primero, mostrar un resumen del flujo informativo y, el segundo, describir en detalle cada una de las acciones que se realizan durante el proceso de atención de las inconformidades, haciendo énfasis en aquellos aspectos susceptibles de riesgo y que por tanto requieren de un mayor control.

Control y seguimiento

El procedimiento de recepción de inconformidades y emisión de resoluciones, incluye actividades que requieren de una mayor supervisión, debido al impacto de los errores que se cometen en su desarrollo, mismas que se relacionan con las siguientes: archivo de documentación en expedientes; formulación de acuerdos y oficios; y, control de plazos y tiempos utilizados,

Con el propósito de evitar la presentación de errores en el desarrollo de este tipo de actividades, se definieron e implementó el manejo de los siguientes formatos de control y seguimiento: esquema de integración de un expediente de inconformidades; cédula de validación del contenido de un expediente; modelo de acuerdos y oficios aplicables a la función; tablero de control de seguimiento del proceso; cronograma del proceso de resolución de inconformidades, e informe de la situación que guardan las inconformidades.

Los objetivos que se persiguen con estos formatos son los siguientes:

Esquema de integración de un expediente de inconformidades.-

Tiene por objeto servir de guía en la integración de un expediente de inconformidades, ya que por un lado, muestra de manera cronológica los apartados de la información que debe formar parte de cada expediente y, por otro, señala los plazos de vencimiento que establece la normatividad de la materia, para la obtención o formulación de cada documento.

Al respecto, es importante aclarar que los títulos y el orden establecido, son enunciativos más no limitativos, ya que, dependiendo de las características particulares de cada caso, éstos podrían sufrir modificaciones.

Cédula de validación del contenido de un expediente.-

Tiene como objetivo servir de instrumento de validación, tanto del contenido de cada expediente de inconformidad, como de la información registrada en el Libro de Gobierno, lo cual podrá garantizar la óptima y eficiente integración de los expedientes, así como la seguridad de que la información registrada en el libro de gobierno electrónico se realizó en forma adecuada.

Modelos de acuerdos y oficios aplicables a la función.-

Dado que la función de atención de inconformidades, involucra el desarrollo de varias gestiones que, para su ejecución, requieren de la emisión de diversos acuerdos internos; oficios de requerimiento de información y documentación, y las cédulas de notificación de éstos, se procedió, en términos de las Leyes de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, incluyendo la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y el Código Federal de Procedimientos Civiles, en los casos en que procede su aplicación en forma supletoria en dichas materias, a definir ciertos

modelos, que permitieran estandarizar el manejo de estos documentos, entre los servidores públicos responsables de esta función, en los cuales se vierte el fundamento jurídico-administrativo que soporta el procedimiento que sigue la instancia administrativa en cuestión.

Además, la documentación a que se hace referencia, permitirá garantizar que cada resolución que se formule se haga conforme a derecho, evitando con ello la posibilidad de que los recursos de revisión que pudieran interponerse, resulten procedentes.

Tablero de Control de Seguimiento del Proceso.- Tiene por objeto: brindar información oportuna y actualizada del estado que guarda cada inconformidad, así como de las incidencias de las resoluciones emitidas, que sirva de base para eficientar y optimizar el proceso de atención de una inconformidad.

La información que considera, se relaciona con: tiempo utilizado en la atención de cada inconformidad; fecha límite para concluir el proceso de investigación y análisis (cierre de instrucción); fecha límite para emitir la resolución respectiva, señalando quiénes participan en sus diferentes etapas; elaboración, revisión, firma y notificación; si se suspendió el procedimiento; si se turnó a responsabilidades; si se interpuso algún medio de impugnación; además de mostrar en qué fase del proceso se encuentra la inconformidad.

Debido a que la información relevante, derivada del proceso de atención de una inconformidad, regularmente se encuentra dispersa en varias fuentes, ya sea en el expediente mismo, o bien, en los reportes generados para diversos fines, se consideró necesario diseñar un documento con estas características que concentrara este tipo de información, y que además, permitiera visualizar la fase de atención en que se encuentra cada inconformidad.

Con el uso de este Tablero se puede garantizar el cumplimiento de los plazos establecidos en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, Ley de Obras Públicas y Servicios relacionados con las mismas, y demás normatividad aplicable para el desahogo de una inconformidad.

Cronogramas del proceso de resolución de inconformidades.- Llevan como propósitos: evaluar la productividad del personal que interviene en el proceso de atención de una inconformidad y medir el grado de eficiencia y efectividad con el que se desarrolla la función.

Con el propósito de que este control cumpla con su objetivo, se recomienda anotar cada una de las actividades que se realizan, haciendo mención de la persona que interviene y las fechas de inicio y término de su ejecución, a efecto de que sea cuantificado el tiempo utilizado en dicha acción.

Informe de la situación que guardan las inconformidades.- Viene siendo el corolario del proceso de atención de inconformidades, toda vez que representa el instrumento, por medio del cual, se informa del resultado final que caracteriza el desahogo de cada caso en particular, brindando información relacionada con los siguientes aspectos: área convocante, objeto del procedimiento de adjudicación, acto impugnado y motivo de la inconformidad, sentido de la resolución, y, en el caso de las decretadas precedentes, la indicación de si se instruyó la reposición total o parcial del procedimiento.

Finalmente, en el "*Procedimiento para la Atención de Inconformidades, su Control y Seguimiento*", se incluye el tema *Indicadores y Perspectivas de Crecimiento*, lleva como objetivo mostrar los indicadores de gestión que se consideran pueden servir de base para medir la eficiencia y efectividad de la aplicación de este procedimiento:

Inconformidades resueltas
Inconformidades recibidas

Resoluciones emitidas en tiempo
Resoluciones emitidas

Días promedio utilizados
Plazo máximo legal

Resoluciones recurridas
Resoluciones emitidas

Expedientes observados por visitadores de la SECODAM
Expedientes revisados

MANUAL DE AUDITORÍA DE LA INDUSTRIA PETROLERA ESTATAL*

ÓRGANO INTERNO DE CONTROL EN PETRÓLEOS MEXICANOS'

Antecedentes

El Manual de Auditoría de la Industria Petrolera Estatal fue autorizado el 27 de noviembre de 1996 por el Consejo de Administración de Petróleos Mexicanos, tiene como finalidad dotar a la función de auditoría de los elementos necesarios para integrar, fortalecer y homogeneizar de manera sistemática los procedimientos de control y auditoría.

Representó el inicio de la etapa de modernización de la función de auditoría, buscando ahorrar tiempo a los auditores en funciones de rutina, para que este tiempo lo puedan utilizar en hacer revisiones más profundas, de mejor calidad, con mayor eficiencia y, con características homogéneas en todos los Órganos Internos de Control.

Objetivos

Lograr que la práctica de la función de auditoría se desarrolle de forma homogénea en los Órganos Internos de Control de la industria petrolera estatal, proporcionando al personal que *lleva a cabo* las revisiones, los principios, normas y guías que deberán aplicar en la ejecución de su trabajo.

Coadyuvar al cumplimiento de lo dispuesto por el Ejecutivo Federal en materia de modernización de los Órganos Internos de Control de la Administración Pública Federal, al establecer mecanismos y procedimientos ágiles y transparentes que fortalezcan la función de auditoría en la Industria Petrolera Estatal.

*'Práctica participante,
Premio Anual de Transparencia 2002.*

*Recibido: 27feb 03
Dictaminado: 6mzo 03*

Propiciar el desarrollo profesional del personal adscrito a los Órganos Internos de Control poniendo a su alcance la herramienta idónea que permita la constante actualización y autocapacitación en materia de auditoría.

Alcance

El Manual de Auditoría de la Industria Petrolera Estatal contempla como ámbito obligatorio para su aplicación a los Órganos Internos de Control de Petróleos Mexicanos, Organismos Subsidiarios y Empresas Filiales que integran la Industria Petrolera Estatal.

Para el personal adscrito a los Órganos Internos de Control y en especial para el auditor, su actuación en el ejercicio de sus funciones, se apegará de forma estricta a los principios, normas, políticas y guías contenidas en este Manual de Auditoría de la Industria Petrolera Estatal, los cuales a su vez están basados en los lineamientos emitidos por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

Generalidades del Manual de Auditoría de la Industria Petrolera Estatal

Aportar al auditor una herramienta invaluable de trabajo al ofrecerle un compendio de carácter rector para hacer converger en un solo documento las leyes, decretos, ordenamientos, lineamientos, procedimientos y criterios que permiten unificar el desarrollo y aplicación de la función de auditoría en la industria petrolera estatal.

La novedad del manual consiste en la construcción de un documento electrónico, dejando atrás el papel como elemento de transmisión de las experiencias en materia de procedimientos de trabajo para el personal de auditoría.

Representa, además, un compendio de capacitación permanente, ya que proporciona al personal integrante de los cuerpos de auditoría, aspectos de inducción a la organización que les permite una rápida ubicación en el entorno institucional del área donde desarrollarán su trabajo, y la normatividad y lineamientos vigentes en los que tiene que basar el desarrollo y sustento de su trabajo.

El Manual de Auditoría de la Industria Petrolera Estatal se concibió para su operación en el software Windows, herramienta de aplicación genérica en Petróleos Mexicanos, y como lenguaje de programación el de las "ligas hipertexto", para proporcionar al usuario un sistema con ambiente amigable de fácil consulta, sin necesidad de contar con grandes conocimientos de informática, lo cual le permite con un simple "clic", acceder a las leyes u ordenamientos.

El Manual de Auditoría de la Industria Petrolera Estatal está constituido por 250 ordenamientos, todos ellos ligados entre sí y que ocupan un espacio aproximado en el servidor de la Contraloría General Corporativa de 20 GB.

Uso del Manual de Auditoría de la Industria Petrolera Estatal

Acceso

Al ingresar a la Intranet de Petróleos Mexicanos, encontramos la liga que nos remite a la página de la Contraloría General Corporativa, dentro de ella, en el apartado de Productos y Servicios, se encuentra la liga para acceder al Manual de Auditoría de la Industria Petrolera Estatal.

Inmediatamente se despliega el portal del Manual de Auditoría de la Industria Petrolera Estatal, para poder seleccionar los ordenamientos que necesitemos, los cuales se agruparon en los siguientes capítulos:

CAPÍTULO	CONTENIDO
ASPECTOS GENERALES DEL MAIPE	Que es el MAIPE?, sus objetivos, políticas y alcance. Cuál es el procedimiento de actualización y un reconocimiento a quienes intervinieron en su creación.
ESTRUCTURAS	Organigramas y funciones de PEMEX, sus organismos subsidiarios, así como de la Contraloría General Corporativa y los órganos internos de control de los organismos.
ASPECTOS LEGALES	leyes y normatividad de uso frecuente en el desarrollo de las auditorías, ordenada de acuerdo a la importancia de su aplicación. En cada uno de los apartados se encuentra la lista en orden alfabético.
GUÍAS DE AUDITORÍA	Son las guías a aplicar en las revisiones, contiene las Guías emitidas por la Secretaría de Contraloría y las internas clasificadas por auditoría financiera, operativa e informática.
NORMATIVIDAD RELACIONADA CON:	índice tematizada de los aspectos de mayor aplicación en las revisiones (Adquisiciones, Obra Pública, Presupuestos, Auditoría, SECODAM, Medidas de Austeridad, Responsabilidades, entre otras), ordenado en forma alfabética.

Uno de los apartados más relevantes es el relativo a Aspectos Legales, pues es un índice ordenado por importancia de los lineamientos y a su vez de manera alfabética.

Facilidades en su consulta y manejo

Como se señaló inicialmente, al tener el Manual en forma electrónica tiene ventajas sobre cualquier emisión impresa, a continuación se indican algunas de éstas:

- Permite llevar todo el Manual al lugar de trabajo, lo cual de manera impresa representaría llevar consigo de 10 a 12 carpetas de tamaño grande aproximadamente.
- Todos los documentos incluidos en el Manual tienen un índice que permite el acceso inmediato al artículo o punto específico que se está buscando, sin tener que recorrer todo el documento. con un solo "clic" se puede acceder directamente. En los casos de las leyes más utilizadas se cuenta incluso con un índice tematizado para auxiliar al auditor a encontrar lo que busca, en caso de que no conozca el número de artículo donde esté asentado.
- Se elaboraron y adecuaron las Guías de Auditoría al ámbito petrolero, dentro del Manual el auditor encuentra Guías de Auditoría Operativa, Guías de Auditoría Financiera y Guías de Auditoría Informática, adicionalmente de las Guías de Auditoría emitidas por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.
- Para un mejor desarrollo de las revisiones, dentro de las Guías de Auditoría se fundamentan algunas revisiones en artículos específicos de las leyes. Se incluyó una liga directa para que el auditor de manera inmediata pueda conocer qué es lo que marca el ordenamiento legal tan sólo con un "clic" y comprenda el objetivo de la revisión.

Actualización permanente

El Manual de Auditoría está sujeto a un proceso permanente de actualización, adicionándole aquellas disposiciones emitidas que son aplicables en el desarrollo de las revisiones en el ámbito de la Industria Petrolera Estatal; esta actualización se hace a través de la consulta del *Diario Oficial de la Federación*; así como de

aquellas publicaciones y disposiciones emitidas por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y las organizaciones profesionales de auditores, con las cuales se tiene un contacto permanente para verificar su emisión y su inmediata integración al Manual.

Estas actualizaciones se hacen de acuerdo a un "Esquema General para el Proceso de Actualización Permanente", el cual indica la periodicidad con la que se tiene que actualizar cada uno de los temas y capítulos del Manual y requisitando los formatos detallados en el documento denominado "Protocolo para el control de las actualizaciones y modificaciones a los capítulos, temas o guías del Manual de Auditoría de la Industria Petrolera Estatal", donde se documentan cada una de las modificaciones, sus causas y justificaciones.

Adicionalmente, dentro de las Guías de Auditoría, se contempla un apartado de Comentarios y Sugerencias a los procedimientos de trabajo por parte de los auditores que las ponen en práctica, con lo que se asegura que los procedimientos descritos en las guías sean los actuales y los que realmente son susceptibles de aplicarse en las revisiones.

PROGRAMA DE RACIONALIDAD NORMATIVA

ÓRGANO INTERNO DE CONTROL EN PETRÓLEOS MEXICANOS

Antecedentes

El Programa de Modernización de la Administración Pública Federal 1995-2000, estableció que las dependencias y entidades deberían analizar las normas que regulaban sus funciones, e identificar aquellas susceptibles de eliminarse o simplificarse, promoviendo los cambios indispensables al marco jurídico-administrativo aplicable.

Por ello, el Órgano Interno de Control en Petróleos Mexicanos elaboró un diagnóstico de la normatividad interna, en el que se detectó la siguiente problemática:

- Carencia de un acervo normativo integrado.
- Deficiente control y difusión de la normatividad.
- Inobservancia o aplicación indebida de los ordenamientos.
- Vacíos regulatorios en algunas materias.
- Falta de homogeneidad en la estructura entre los instrumentos normativos.

*'Práctica participante,
Premio Anual de Transparencia 2002.*

*Recibido: 27feb 03
Dictaminado: 6 mzo03*

- Contradicciones y/o duplicidades entre instrumentos normativos.
- Normatividad emitida por instancias sin facultades para ello.
- Carencia de criterios para actualizar y evaluar la normatividad.

Durante la formulación del diagnóstico se identificaron 4.541 disposiciones normativas entre externas e internas sin ninguna jerarquía ni clasificación.

Con la finalidad de solventar los problemas identificados en el diagnóstico. se desarrolló el Sistema Normateca, para contar con un acervo de la normatividad emitida en Petróleos Mexicanos; dicho sistema. en su integración. operación y permanente puesta al día. quedó a cargo del Órgano Interno de Control en Petróleos Mexicanos.

Posteriormente. se formuló el Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001-2006. en el que se promueve la mejora regulatoria interna de la Administración Pública Federal Y. en forma específica. la simplificación normativa. indicando que resulta indispensable formular un nuevo marco normativo con los requerimientos mínimos necesarios para tener control de los aspectos sustantivos de la gestión pública. que faculten a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en sus funciones. se les dé autonomía de gestión y se les permita mejorar la obtención de los resultados que la sociedad demanda.

Para atender lo anterior. se inició el Programa de Racionalidad Normativa de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios. el cual fue autorizado por el Comité de Dirección de Petróleos Mexicanos el 9 de abril de 2002; en él se autoriza la constitución del Grupo de Tarea del Programa de Racionalidad Normativa. coordinado por el Órgano Interno de Control en Petróleos Mexicanos.

En este sentido. el 25 de abril de 2002 se instaló el Grupo de Tarea del Programa de Racionalidad Normativa. en el que participan los representantes designados por los Directores Corporativos y de Organismos Subsidiarios. así como el Abogado General. Este Grupo es el encargado de conducir el proceso de simplificación de la normatividad en la Industria Petrolera.

El objetivo del Programa es racionalizar la normatividad interna para contar con un marco normativo claro. moderno. ágil y que se ajuste a las necesidades de Petróleos Mexicanos y de sus Organismos Subsidiarios. que cumpla con la normatividad externa aplicable en la materia; que cuente con una estructura uniforme. evitando duplicidades y contradicciones; y que sea emitido por la instancia facultada para ello.

Para facilitar la revisión de la normatividad, se instalaron Grupos de Análisis Normativos en cada Dirección Corporativa y en cada uno de los Organismos Subsidiarios.

Logros

- Como primer logro del Grupo se obtuvo el inventario de las disposiciones normativas generadas tanto en el Corporativo como en los Organismos Subsidiarios, identificándose 1,055 documentos en el Corporativo y 2,766 en los Organismos Subsidiarios, vigentes

INDUSTRIA PETROLERA	NORMATIVIDAD	MANUALES DE ORGANIZACIÓN	PROCEDIMIENTOS	TOTAL DE DOCUMENTOS
PETRÓLEOS MEXICANOS	493	37	525	1,055
ORGANISMOS SUBSIDIARIOS	271	45	2,450	2,766
TOTAL:	764	82	2,975	3,821

- A efecto de identificar la problemática normativa de cada área, se elaboró el diagnóstico de la normatividad interna del Corporativo y de los Organismos Subsidiarios, en el cual se detectó la normatividad interna que se requiere elaborar.
- Se elaboraron los Lineamientos para la Elaboración de Normatividad Interna en Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios, los cuales fueron autorizados por el Consejo de Administración de Petróleos Mexicanos en su sesión del 28 de agosto de 2002.
- La Oficina del Abogado General estableció las definiciones y estructura que deben tener cada uno de los instrumentos normativos previstos en los citados Lineamientos.
- Se elaboraron los programas de trabajo para la revisión de la normatividad interna vigente de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios, con objeto de adecuarla a lo previsto en los Lineamientos autorizados por el Consejo de Administración, el cual estableció, como fecha de término para la adecuación de las normatividad vigente en la Industria, el 30 de mayo de 2003.
- Durante este lapso, los documentos normativos que se emitan o adecuen, deberán contar con la opinión previa del Grupo de Tarea, a efecto de

evitar duplicidades y contradicciones entre las disposiciones. Una vez vencido el plazo, el Grupo de Tarea dará por concluidas sus funciones y, a partir de ese momento, se requerirá que las nuevas normas cuenten con la sanción previa de la Oficina del Abogado General y la opinión del Órgano Interno de Control que corresponda.

- A la fecha se tiene revisado el 20% de la normatividad interna generada por las áreas del Corporativo y el 10% de la correspondiente a los Organismos Subsidiarios.
- Por otra parte, los Lineamientos de referencia establecen la obligación de que, para efectos de control y difusión, toda la normatividad emitida en Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios, se registre en el Sistema Normateca Institucional, el cual será administrado por el Órgano Interno de Control en Petróleos Mexicanos, a efecto de que éste verifique que la normatividad que se registre cumpla con los requisitos que establecen los Lineamientos para la Elaboración de Normatividad Interna en Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios.
- Al respecto, se adoptó el Sistema Normateca del Órgano Interno de Control en Petróleos Mexicanos, como Normateca Insntoolonal y se capacitó en el uso del sistema a los administradores normativos designados por los Directores Corporativos, de los Organismos Subsidiarios y el Abogado General, asignándoles una clave de acceso para el registro y actualización de la normatividad interna de su competencia.
- Los administradores normativos son los responsables de mantener actualizada en el Sistema la normatividad ernltida en su ámbito de competencia, registrándola con la clave que al efecto le otorgue el Órgano Interno de Control en Petróleos Mexicanos, una vez que éste verifique su apego a los Lineamientos para la Elaboración de Normatividad Interna.

Acciones a desarrollar

- Realizar el análisis y, en su caso, adecuación del 80% restante de la normatividad del Corporativo y el 90% de las disposiciones de los Organismos Subsidiarios, antes del 30 de mayo de 2003.
- Iniciar simultáneamente el registro y la digitalización masiva de los documentos que se encuentren vigentes en el Sistema Normateca Institucional, para facilitar su difusión y consulta, procurando concluir la en mayo de 2003.

CONTROL Y EVALUACIÓN DE ÓRGANOS COLEGIADOS.

ÓRGANO INTERNO DE CONTROL EN PETRÓLEOS MEXICANOS

Antecedentes

El Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001-2006, emitido por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM) el 22 de abril de 2002 en el marco del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2001-2006, tiene como principio general transformar la Administración Pública Federal en una organización moderna orientada al servicio y cercana a las necesidades e intereses de la población.

De igual forma, el citado Programa establece un nuevo enfoque para los Órganos Internos de Control en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, y se prevén los siguientes objetivos: Impulsar en las instituciones la mejora continua de sus procesos administrativos y servicios públicos, a través de la detección de áreas de oportunidad; prevenir prácticas de corrupción e impunidad a través de la difusión de normas, el establecimiento de controles internos y de asesoría; detectar corrupción a través de auditorías enfocadas a lo relevante; obtener en las auditorías resultados válidos, significativos y debidamente fundamentados; sustentar jurídicamente las presuntas responsabilidades y sancionar las conductas indebidas de los servidores públicos; promover el resarcimiento al Estado por los daños y perjuicios ocasionados; promover que la ciudadanía presente quejas, denuncias, inconformidades y sugerencias de la gestión pública; otorgar la debida atención a las quejas, denuncias, inconformidades

*'Práctica participante,
Premio Anual de Transparencia 2002.*

*Recibido: 26 feb 03
Dictaminado: 5 mzo 03*

y sugerencias de la sociedad, e impulsar la debida rendición de cuentas a la sociedad sobre la gestión y los resultados de la Administración Pública Federal.

En este sentido y como parte de las acciones de control preventivo el Órgano Interno de Control en Petróleos Mexicanos (OIC), realizó un diagnóstico de los órganos colegiados instalados en Petróleos Mexicanos, en donde se estableció la necesidad de promover la racionalización en la constitución y funcionamiento de los mismos, así como resolver irregularidades detectadas, como las siguientes:

- Algunas decisiones que deberían adoptar las áreas operativas, de conformidad con su estructura funcional, se resolvían en Comités que no cumplían con la formalidad.
- No se elaboraban minutas y se adoptaban decisiones sin estar todos los miembros.
- No existía control de los diversos órganos colegiados, ni del cumplimiento de los acuerdos.
- En general, no existían disposiciones internas que regularan el funcionamiento de los órganos colegiados, por lo que su operación era informal.
- Duplicidad de funciones con unidades administrativas.
- Resistencia a la adopción de mecanismos de control de carácter preventivo y carencia de documentación de los órganos colegiados.
- Escasa participación del Órgano Interno de Control en Petróleos Mexicanos en esos foros.

Con el fin de resolver la problemática planteada se trabajó en forma conjunta con el área jurídica en la elaboración de reglas claras que regularan la actuación de los órganos colegiados, por lo que se emitieron las *Bases Generales para la Constitución, Integración, Funcionamiento y Disolución de Comités y Comisiones Asesoras en Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios* (Bases Generales), aprobadas por el Consejo de Administración de Petróleos Mexicanos en su sesión del 9 de noviembre de 1998. Además, en conjunto con la Dirección Corporativa de Administración, se emitió el Manual de Procedimientos para la Validación y Registro de Comités y Comisiones

Asesoras en Petróleos Mexicanos, como una herramienta de apoyo y consulta a las diversas unidades administrativas de Petróleos Mexicanos, sobre las acciones y actividades a desarrollar para la validación de las reglas de operación y el registro de los órganos colegiados en sus ámbitos de responsabilidad, así como los responsables de su ejecución.

De manera complementarla, se desarrolló el Sistema de Comités para mantener el registro de los órganos colegiados que se encuentran regularizados en Petróleos Mexicanos; el cual Inició a operarse en 1999, además se mantiene actualizada en el Sistema la Información relativa a los acuerdos y compromisos adoptados en esos foros, lo que permite llevar el control y seguimiento de los acuerdos adoptados, a efecto de promover su cumplimiento.

Por otro lado, el OIC participa con carácter de asesor en materia de control en las sesiones de trabajo de los órganos colegiados, con el propósito de evaluar la correcta aplicación de las Bases Generales, realizar el seguimiento de las actividades de los órganos colegiados, y apoyar a las áreas de Petróleos Mexicanos para propiciar el fortalecimiento del autocontrol, la autoevaluación y la autocorrección de los órganos colegiados Instalados en sus ámbitos de competencia y lograr sus objetivos, en apego a la normatividad vigente, con principios de transparencia, eficacia, calidad y rendición de cuentas, de conformidad con las metas planteadas de mejorar el funcionamiento de esos foros a través del cumplimiento de los acuerdos adoptados, teniendo como origen de su aplicación la propia regularización de dichas figuras colegiadas de tal forma que apoyen a los Organos de Gobierno y a los servidores públicos de la Industria Petrolera en la ejecución de sus responsabilidades y en el desarrollo de los procesos, otorgando el debido soporte legal y administrativo en su actuación, evitando asimismo, la fragmentación de la responsabilidad a través de los procesos productivos y de servicio y el demérito de la autonomía técnica, comercial y operativa que a los Organismos Subsidiarios les corresponde.

De igual forma, el OIC en cumplimiento con lo dispuesto por la Comisión para la Transparencia y el Combate a la Corrupción en la Administración Pública Federal, coadyuva en la constitución de los órganos colegiados considerados en la estrategia establecida en el Programa para la Transparencia y Combate a la Corrupción de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarias, a efecto de promover hacia el Interior de la Industria Petrolera Estatal, las políticas, lineamientos, programas, acciones y medidas para coadyuvar en el fortalecimiento de los valores éticos de los servidores públicos, previniendo conductas Irregulares, en apego al Plan Nacional de Desarrollo, que dispone como indispensable la generación de confianza en un gobierno transparente y honesto en todos los órdenes de la Administración Pública.

Logros

El OIC ha llevado a cabo las siguientes prácticas, que han permitido mejorar en un 90% el funcionamiento de los órganos colegiados instalados en Petróleos Mexicanos:

- Participación con carácter de asesor en materia de control en las reuniones de los órganos colegiados.
- Control de los órganos colegiados, de las sesiones realizadas y de los acuerdos adoptados.
- Verificación del seguimiento del cumplimiento de los acuerdos adoptados.
- Actualización permanente de la base de datos del Sistema.
- Asesoría a las Unidades Administrativas en la elaboración y/o actualización de las Reglas de Operación y emisión de las opiniones respectivas.
- Evaluación de los órganos colegiados, de conformidad con la normatividad existente en la materia y en apego a las Bases Generales y sus propias Reglas de Operación, emitiendo recomendaciones y sugerencias que mejoren su funcionamiento y coadyuven al logro de sus objetivos.
- Fortalecimiento de los mecanismos de autocontrol, autoevaluación y autocorrección.
- Evitar la fragmentación de la responsabilidad a través de los procesos productivos y de servicio y el demérito de la autonomía técnica, comercial y operativa que a los Organismos Subsidiarios les corresponde.
- Apoyo a los Órganos de Gobierno y a los servidores públicos de la Industria Petrolera en la ejecución de sus responsabilidades y en el desarrollo de los procesos industriales y operativos, otorgando el debido soporte legal y administrativo en su actuación.
- Órganos colegiados formalmente constituidos, en cumplimiento a la normatividad en la materia.

- Orden en el proceso de convocatoria y durante las reuniones, así como el cabal cumplimiento del orden del día y elaboración de minutas de las sesiones realizadas.
- Mayor participación y comunicación de las unidades administrativas involucradas en los temas a tratar y de todos los organismos asociados con las funciones y objetivo de los órganos colegiados.
- Acuerdos adoptados por votación, de conformidad con las Reglas de Operación de cada órgano colegiado.
- Formalización de las designaciones de los integrantes de los órganos colegiados.
- Apego a la normatividad interna y externa en la materia.
- Promoción de la cultura de control preventivo.
- Contribución al abatimiento de la corrupción en la Administración Pública Federal, mediante la promoción de la transparencia, el combate a la corrupción y a la impunidad y el uso racional de los recursos.

Durante 2002, los representantes del Órgano Interno de Control en Petróleos Mexicanos han participado con carácter de asesor en dichos órganos colegiados, en 128 sesiones de Comités, 25 de Comisiones, 73 de Subcomités y 2 de Subcomisiones, lo que hacen un total de 228 sesiones, de las cuales 7 corresponden a la Dirección Corporativa de Operaciones, 63 a la Dirección Corporativa de Finanzas, 116 a la Dirección Corporativa de Administración, 23 a la Dirección Corporativa de Seguridad Industrial y Protección Ambiental, 6 a la Dirección Corporativa de Competitividad e Innovación, 7 a la Dirección Corporativa de Ingeniería y Desarrollo de Proyectos, 3 a PMI Comercio Internacional, S.A. de C.V. y 3 al Órgano Interno de Control en Petróleos Mexicanos. Asimismo, en ese año, se cuenta con un registro en el Sistema de 38 órganos colegiados regularizados en el ámbito de Petróleos Mexicanos.

Acciones a desarrollar

- Dar seguimiento al cumplimiento de los acuerdos pendientes.
- Evaluar a los órganos colegiados, de conformidad con la normatividad

ACTIVIDADES DIRIGIDAS A LOS HIJOS DE FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS*

ÓRGANO INTERNO DE CONTROL EN EL FIDEICOMISO LIQUIDADOR DE INSTITUCIONES Y ORGANIZACIONES AUXILIARES DE CRÉDITO

Introducción

El combate a la corrupción es uno de los más claros compromisos de 8ECODAM para prevenir actos de corrupción en la Administración Pública Federal, por lo que sus principales líneas de acción descansan en el fortalecimiento de la ética, en el servicio, en la implantación de programas (transparencia y combate a la corrupción), sistemas, procedimientos transparentes y de personal debidamente calificado.

Con el objetivo de cumplir con el compromiso aludido, la 8ECODAM, encomendó a los Órganos Internos de Control, la creación y fomento de una nueva cultura social, valiéndose del moderno enfoque de éstos, así como de las nuevas actividades que desarrollarán los mismos, de entre las cuales destacan el combate a la corrupción y el consecuente apoyo a la transparencia, por lo que se refiere a las actividades que realicen los funcionarios y empleados que laboran en la Administración Pública Federal y en este supuesto específicamente de FIDEUO. Asimismo y conscientes de que la educación en los valores de la transparencia y la legalidad es un proceso que se construye a lo largo de toda la vida así como de la importancia de crear y fomentar ésta en los niños desde los primeros años de edad escolar, la 8ECODAM sugirió la impartición de diversas actividades a los hijos de los empleados de las dependencias y entidades que integran la Administración Pública Federal a través del programa denominado "Transparenízate".

Derivado de lo anterior el Órgano Interno de Control en FIDEUO ha desarrollado diversas actividades para los hijos de los funcionarios y empleados de dicha Institución, en las que el objetivo principal es inculcar de manera lúdica

en los runos los valores de autodisciplina, responsabilidad, trabajo, perseverancia, lealtad, amistad, honestidad y transparencia, para que identifiquen qué es la corrupción. No obstante lo anterior, es de fundamental importancia resaltar, que de no contar con el apoyo de los padres, las actividades encaminadas a fomentar esta cultura de valores serán infructuosas, por lo que es sumamente importante que tanto ellos como los adultos, colaboren en el cambio para lograr una cultura en contra de la corrupción.

Antecedentes

El Órgano Interno de Control del FIDEUQ desarrolla e implementa a partir del 2002, como una de sus prácticas de mejora:

"Actividades dirigidas a los hijos de empleados y funcionarios del FIDELIQ correspondientes al Programa de Transparencia y Combate a la Corrupción."

El Órgano Interno de Control en FIDEUQ a través del Área de Control y Evaluación, es la responsable de la ejecución y operación de este conjunto de actividades.

Instrumentación

Problemática actual:

Falta de un programa de trabajo en la que a través de los Órganos Internos de Control se contribuya a la transmisión de los valores orientados al combate a la corrupción, dirigidas a los hijos de trabajadores de las dependencias o entidades que integran la Administración Pública.

Dirigido a:

Las presentes actividades serán dirigidas a los hijos de funcionarios y empleados de FIDEUQ, cuyas edades oscilen entre los 7 y 12 años.

Objetivo General de las Actividades

"Fomentar el aprendizaje de conocimientos, habilidades y actitudes que refuercen los valores aprendidos en su núcleo familiar y educativo, así como de crear espacios formativos en los que desarrollen actividades que les guíen e impulsen hacia los valores primordiales para prevenir la corrupción."

Desarrollo:

Dichas actividades serán encaminadas hacia el entendimiento de que, quien vive con los valores, está contento, se siente mejor y contribuye al bienestar de los demás, es decir, tiene éxito... es un triunfador.

El bien y sus valores hay que conquistarlos y cuidarlos, sus tesoros son demasiados para olvidarlos y los niños viven aplicándolos cada día mejor.

Enfatizarles que ellos son personas y como tales, fueron diseñados para hacer el bien y vivir de acuerdo con él.

Hacerles ver que no son sus papás ni sus maestros los que desean imponerles esos valores, porque en la realidad, quien vive de acuerdo a ellos es feliz.

Para lograr el objetivo primordial de las actividades, se les darán a conocer los siguientes valores, así como lo opuesto a estos, a través de diversos juegos, representaciones teatrales, proyección de películas, etc.

1.- Autodisciplina. Es formarse hábitos sin que nadie tenga que ordenárselos, que es verdaderamente importante para su vida futura, y para lograrlo tienen que estar muy convencidos de lo benéfico que resultará para ellos.

Enseñarles que lo opuesto, es el desorden, el descuido y el incumplimiento de las actividades que deben realizar dentro de su núcleo familiar y escolar.

2.- Responsabilidad. Es cumplir con las obligaciones que tienen tanto en la escuela como en la casa, además de que es un compromiso que tienen para decidir cómo actuar ante los problemas a que se enfrentan todos los días.

Enseñarles que lo opuesto es no cumplir con las obligaciones encomendadas por sus padres y maestros, así como culpar a los demás de sus actos, haciéndose víctimas de las circunstancias.

3.- Trabajo. Es un esfuerzo que se aplica, un gasto de energía para lograr algo, demuestra lo que hacen con su vida diaria y les permite ser cada vez mejores.

Hacerles ver que sus papás trabajan en guiarlos y educarlos, no recibiendo dinero a cambio, por lo que, como hijos, también tienen muchas e importantes responsabilidades a través de las cuales se superan como seres humanos, por ejemplo: hacer la tarea, hacer el trabajo de la escuela en el salón, hacer ejercicio, mostrar buena conducta

tanto en la escuela como en su casa y otros sitios donde se desenvuelvan.

Enseñarles que lo opuesto es la ociosidad, la pereza, la holgazanería, y cuando una persona reúne estas características es un ser improductivo que no tiene sueños ni metas que alcanzar en la vida.

4.- Perseverancia. Es la constancia y el esfuerzo para alcanzar cualquier meta que se propongan, teniendo la convicción de que siempre vale la pena intentarlo y no abandonar el camino elegido.

Enseñarles que lo opuesto es dudar demasiado en hacerlo, es abandonar el camino, es ser inconstante, dejar a medias lo que se proponen sin intentarlo hasta lograrlo.

5.- Lealtad. Es cuidar con seriedad, custodiar el bien de sus padres y hermanos, amigos, maestros y compañeros de la escuela, estar con los demás en las buenas y en las malas, no retroceder ante las dificultades, generar y cultivar la confianza, ser firmes en los principios morales que les enseñan sus padres.

Enseñarles que lealtad no es estar pegado al otro como estampilla, opinar como los demás en todo, estar de acuerdo en todo, estar con los demás sólo por conveniencia, no ver los errores de quien estiman, creer que sólo fallan los demás, apoyar a alguien aunque no estén de acuerdo con sus argumentos sólo porque les agrade y cambiar constantemente.

6.- Amistad. Es un sentimiento de afecto, que deben procurar expresar a la gente con la cual conviven; que requiere respeto, cordialidad, intereses mutuos, metas comunes y apoyo.

Enseñar que lo opuesto es el aislamiento, la desconfianza, la falta de interés, la falta de respeto a los demás.

7.- Honestidad. Es hablar siempre de manera sincera y con la verdad, respecto de sí mismos o de alguna persona, hecho o circunstancia.

Transmitirles la importancia de que una persona honesta tiene autoestima, respeto por los demás y sobre todo es un ser honrado.

Enseñarles que lo opuesto es expresarse con falsedad, es decir hablar con mentiras.

8.- Transparencia. Es estar dispuestos a que sus actos y conductas sean observados, a dar la cara, no ocultar malas intenciones, no pre-

tender hacer daño, no fingir, no engañar, no ocultar la verdad a sus padres, maestros, amigos y gente que les rodea.

Enseñarles que lo opuesto es esconderse, no ser como son y decir mentiras.

Conceptos contrarios a los valores:

Es de suma importancia destacar que el objetivo de enseñarles y transmitirles a los niños, mediante actividades lúdicas los valores, tiene como finalidad hacerles comprender más fácilmente lo opuesto, como son:

1.- Corrupción. Es un acto negativo, que está fuera de la ley. Es cuando hacen u omiten cosas para el beneficio de unos cuantos aunque estos actos u omisiones puedan afectar de manera negativa a mucha gente.

2.- Soborno. Es dar dinero o regalos a alguien para que realice una acción que no es buena.

Por ejemplo: Cuando un compañero reprueba un examen y trata de convencer al maestro por medio de regalos para que le anote una calificación aprobatoria, lo está sobornando,

3.- Extorsión. Es querer obtener algo de otra persona a través de la violencia, la intimidación o el chantaje.

Por ejemplo: Cuando un niño de primaria sube al camión de la escuela y también sube uno de secundaria, y este último no deja que nadie se siente en los asientos del camión si no le dan parte de su torta. Cuando alguien exige algo que no tiene derecho a obtener, está extorsionando.

Señalarles que existen dos culpables que crean la corrupción.

Por ejemplo: Cuando alguien le da dinero a un policía porque no quiere pagar la multa por haberse pasado un alto; los dos están haciendo algo incorrecto y están cometiendo actos de corrupción. Se debe hacerles saber, que en el ejemplo señalado, quien se pasa un alto es culpable y por lo tanto es su obligación pagar la multa, y el policía tiene la responsabilidad de vigilar el tránsito vehicular y extender el formato de infracción a los conductores que se pasen los altos.

Formadores:

El personal que integra la Dirección de Control y Evaluación del O.I.C. en FIDEUO.

LECTURAS RECOMENDADAS

VILLORIA MENDIETA, *Manuel, Ética pública y corrupción: Curso de ética administrativa*, Madrid, Tecnos y Universidad Pompeu Fabra, 2000, 198 pp,

Reseña de: Eloísa del Pino M,

El autor cuenta con una larga trayectoria de trabajo en distintos ámbitos de la Administración Pública. Ello lo hace interesante en varios sentidos: es el resultado de su experiencia profesional como técnico y directivo de la administración pública; y es, además, el producto de una intensa tarea de estudio y discusión intelectual sobre la democracia, la administración pública y sus problemas. El libro consta de quince capítulos en ciento noventa y ocho páginas, En el primer capítulo el autor precisa el objeto de análisis. Los capítulos segundo y tercero están dedicados respectivamente al repaso de los estudios que sobre ética administrativa se han realizado, especialmente en Estados Unidos, y a la exposición de algunos entosques sobre la investigación en este campo, Desde el capítulo cuarto al decimocuarto el autor discute las variables individuales y del contexto que pueden condicionar el comportamiento de los empleados públicos, con especial énfasis en los últimos capítulos en las cuestiones más estrechamente vinculadas a la Administración Pública. El capítulo decimoquinto contiene las conclusiones.

En el primer capítulo se realiza una aproximación al contenido del concepto de ética -no se propone una definición acabada- para posteriormente acotar el objeto de estudio: la ética administrativa. Aunque, como señala el mismo autor, ello no sea una tarea fácil, sí es posible establecer algunos puntos de partida de

una concepción progresista de la ética. Es importante señalar que el optimismo del autor no es vano. El mismo señala las dificultades para avanzar hacia una definición de la ética pública -para la colectividad- desde esta perspectiva. El principal escollo a salvar es la necesaria libertad que permita optar entre todas las alternativas para escoger la mejor. El segundo capítulo está dedicado al repaso de los estudios sobre ética administrativa **como tal, que tienen su origen en los años setenta en Estados Unidos.** Pero más llamativo incluso que esto y la presentación de cuáles han sido los elementos centrales de la discusión del concepto de ética administrativa en estos años -la equidad social, los valores formalizados en las **constituciones, o la reformulada virtud aristotélica**, entre otros-, el autor expone las líneas de reflexión presentes en el debate: ciudadanía y teoría democrática, virtudes éticas, tradiciones y pensamiento constitucional, educación cívica, el contexto organizativo y, por último, la perspectiva teórica y filosófica.

En el tercer capítulo el autor pone en **evidencia la escasa investigación sobre la ética administrativa** debido, sobre todo, a la dificultad implícita que supone discutir de instituciones y de valores políticos y de su aplicación por el empleado público en las distintas fases de las políticas públicas para alcanzar el ideal de justicia. En este apartado se presentan también dos enfoques, el positivista y el postpositivista,

y las técnicas de investigación utilizadas en cada uno de ellos. Los capítulos siguientes recogen una exhaustiva discusión sobre los distintos niveles de análisis necesarios para el estudio de la ética administrativa y diferentes variables de todo tipo que llevan a los empleados públicos a la elección del buen camino o, por el contrario, de la senda del mal. Algunas de las reflexiones más interesantes están recogidas en los capítulos sexto y séptimo. En el sexto capítulo el autor da respuesta a la necesidad de definir la legitimidad democrática más allá del concepto tradicional que utiliza la adecuación a la legalidad como elemento central. En el capítulo séptimo el autor considera la siempre polémica y, en ocasiones, tensa

relación entre la política y la ética. Tras un repaso a las diversas consideraciones sobre este difícil equilibrio (la teoría de la justificación de los medios por el fin o el debate weberiano entre la ética de la convicción y la ética de la responsabilidad entre otras) se presenta el problema de los dilemas éticos a los que se enfrentan los políticos con responsabilidades gubernamentales y, por ende, los administradores públicos que deben seguir las directrices del Gobierno. Finalmente, en el capítulo de conclusiones el profesor Villoria insiste en la necesidad de hacer compatibles dos perspectivas para el estudio de la ética. De un lado, la empírica, ya que sólo a través del análisis de la compleja realidad que está interrelacionada en este tema puede aproximarse a un fenómeno tan poliédrico como es la situación pública.

OCDE. *Las reglas del juego cambiaron: La lucha contra el soborno y la corrupción*. París, OCDE, 2000.

Reseña de: Myrna del Rosario Varela Salazar

Desde 1989, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) colocó en su agenda el tema del combate a la corrupción en el mundo; al reconocer que es un elemento distorsionante en el comercio, la competencia internacional, la asignación de recursos. En pocas palabras, la corrupción detiene el desarrollo económico. Desde ese momento, pero especialmente en 1997 con la firma de la *Convención para combatir el cohecho de servidores públicos extranjeros en transacciones comerciales internacionales*, Convenio de 1997, la OCDE se convirtió en líder del combate a la corrupción.

Las reglas del juego cambiaron: La lucha contra el soborno y la corrupción es

una excelente oportunidad para conocer el desarrollo de esa batalla. Este libro describe claramente la posición de los países miembros de la OCDE (y no miembros que se adhirieron al programa). Para entender las políticas de combate a la corrupción dentro del *Convenio de 1997*, el cual es un documento fundamental en esta estrategia.

La OCDE ha partido de la premisa que en la lucha contra la corrupción se han librado algunas escaramuzas, pero todavía no se ha ganado la guerra. El éxito en algunos campos no debe hacer perder la perspectiva crítica de este problema, que incide en muchos aspectos de la vida económica, política y social de todos los países.

La Organización ha desempeñado un papel relevante en esta tarea abriendo espacios para el debate. Sabiendo de su liderazgo y **entendiendo cómo la corrupción corroe los sistemas político-económicos**, la OCDE ha construido un enfoque multidisciplinario que analiza soluciones sensibles al contexto en el que deben aplicarse; así como, se ha encargado de la supervisión directa e indirectamente de la implementación efectiva de programas nacionales e internacionales que tienen su sello.

La corrupción no se puede atacar desde un solo frente, más bien tienen que pensarse respuestas integrales. Es un fenómeno que trasciende fronteras e involucra a toda la sociedad. Por ello, la OCDE convocó a actores, que se asumen clave en esta lucha como: organizaciones empresariales y sindicales, la sociedad civil y los medios de comunicación. Sus propuestas son enriquecedoras, porque su actitud no sólo ha sido propositiva, sino también crítica de las acciones gubernamentales y las propuestas de la OCDE.

Así, se ha llegado a la conclusión de que la solución debe incluir una reflexión que involucre aspectos como la definición de reglas del juego claras que generen incentivos acordes a este propósito y que se diseñen alternativas que consideren la construcción de un sistema de valores en contra de la corrupción, que vaya desde los ciudadanos hasta los funcionarios públicos y privados de más alto nivel. **El libro hace un recorrido por las distintas aristas del problema de la corrupción (sin excluir que pueden existir otras).**

La obra se divide en cuatro apartados. **El primero analiza las causas y consecuencias de la corrupción y describe temas relevantes como el cohecho y el**

saneamiento de las compras gubernamentales. En esta parte se describen las acciones de la OCDE frente a este problema destacando la estrategia de la institución como un **elemento dinámico de los esfuerzos internacionales de combate a la corrupción**. El segundo apartado examina algunas de las medidas que pueden contribuir a la prevención del cohecho y la corrupción más allá de su sanción: el mejoramiento del comportamiento ético en el servicio público; el combate al lavado de dinero; el aumento de estándares de ejercicio de gobierno corporativo internacional y el incremento de la transparencia financiera. El tercero estudia, por medio de casos, los esfuerzos de intercambio de información con países no miembros y los programas activos, coordinados y pioneros con los países no miembros que se han unido a esta lucha. Finalmente, se analizan las propuestas **anncorrupción de empresarios, sindicatos, ciudadanos y medios de comunicación**.

Esta obra deja la sensación de que es amplio el arsenal de elementos legales contra la corrupción, pero aún son insuficientes para resolver el problema. El libro parte de las preguntas: *¿Por qué, para qué y cómo luchar contra la corrupción?* Desgraciadamente a lo largo del libro nos damos cuenta que no existe una respuesta unívoca, sobre todo para la última pregunta. Por esto, ***Las reglas del juego cambiaron se convierte en una referencia*** fundamental para toda aquella persona interesada en el tema; no sólo académicos, sino también funcionarios públicos, empresarios, sindicalistas, exportadores, importadores, y los ciudadanos en general, porque, si algo queda claro en el argumento de los autores es que la solución de la corrupción es la suma de las acciones de todos para evitarla.

OECD, *Citizens as Partners. Information, Consultation and Public Participation in Policy Making*, Paris, OECD Publications, 2001.

Reseña de: Roselí Ameyatzin Venegas Cheyrál

Gobiernos insertos en el discurso de la democracia representativa y en la búsqueda de la legitimidad y la confianza de la población, así como en el afán por incrementar la merma participación política, han venido considerado al ciudadano como pieza clave para mejorar la hechura, implementación y evaluación de políticas, favoreciendo principalmente la retroalimentación de los programas puestos en marcha. Ésta es la línea de investigación que se presenta en esta obra.

Dentro de los estudios de la OCDE para mejorar la gobernación y fortalecer la relación entre el gobierno y los ciudadanos se encuentra el presente reporte hecho por el Public Management (PUMA) Working Group on Strengthening Government-citizen connections, que fue realizado durante 1999 y 2000. Según los autores, el libro es el resultado de un ejercicio de mapeo que **tuvo por objeto hacer una revisión concisa** de las prácticas actuales de inclusión ciudadana en los países miembros de la organización.

Tres son los campos en los que se centra el variado número de medidas, estrategias y herramientas en busca del fortalecimiento de la relación entre los ciudadanos y el gobierno: 1) el acceso a la información, 2) la consulta pública y 3) el involucramiento activo de los ciudadanos en la hechura de políticas. Estos tres aspectos impulsados por la OCDE buscan fortalecer las estructuras de gobierno haciéndolas más efectivas, eficientes, transparentes, capaces de rendir cuentas y susceptibles de ser evaluadas.

En el caso del acceso a la información, el gobierno hace catálogos e índices sobre la información disponible y reportes anuales; reparte folletos y panfletos (impresos y en línea); establece centros de información; pone a disposición números telefónicos; se hace publicidad en medios de comunicación masiva y a través de Organizaciones no Gubernamentales. Este tipo de esfuerzos es el más común por su bajo grado de dificultad para ponerse en práctica. De hecho, las iniciativas que corresponden a la legislación del derecho a la libertad de **información han aumentado progresivamente** desde la década de los años ochenta hasta la fecha. Para el año 2000, 24 de los 30 países miembros de la OCDE ya contaban con ellas.

Entre las herramientas usadas para los casos de la consulta e involucramiento activo de los ciudadanos en la hechura de políticas se encuentran las encuestas de opinión, el referéndum, los paneles ciudadanos, los grupos de enfoque, las mesas de trabajo, las asambleas públicas y la participación en portales y *websites*. Según el reporte, los avances han sido magros en el uso del Internet, pues muy pocos países han desarrollado mecanismos *ad hoc* para este tipo de comunicación con la ciudadanía.

En el texto se reconoce que el gobierno, además de obtener beneficios, también puede atraer costos asociados a la adopción de este tipo de políticas de inclusión ciudadana. Es decir, las medidas pueden generar fuerte oposición, indeseables retrasos en la hechura de las

políticas e incluso, paradójicamente, pérdida de legitimidad y credibilidad gubernamental si no se pasa por un proceso previo de delimitación de objetivos y planeación pertinente del uso de las herramientas de participación para cada asunto. Asimismo, existe la necesidad de no sacar a la luz pública temas estratégicos y que propiamente competen al Estado.

En la primera parte del reporte se hace un esfuerzo analítico por generar una revisión amplia de la participación **ciudadana en los tres campos mencionados**. Dada la rápida expansión del Internet, resalta en el texto la importancia de la introducción de las tecnologías de información para enriquecer las **herramientas usadas, pues se han convertido en un mecanismo potenciador de la política de acercamiento a los ciudadanos**. De igual manera, es nodal el tema de la falta de evaluación es nodal y es una de las principales preocupaciones de la OCDE, pues son raros los esfuerzos de los gobiernos, por medir el impacto y efectividad de sus políticas de apertura ciudadana.

En la segunda parte, se presentan nueve casos prácticos pertenecientes a algunos países miembros de la OCDE (Bélgica, Canadá, República Checa, Dinamarca, Francia, Hungría, Corea, Noruega y Estados Unidos) bajo una metodología homogénea, con el objeto de resaltar **sistemáticamente los diferentes sistemas políticos, contextos sociales y culturas administrativas que definen en cada país las prioridades y tipos de estrategias que se adoptan**. Los casos que se presentan **se concentran en temas de salud, educación, políticasocial y medio ambiente**.

El reporte está diseñado básicamente como una fuente de información para diseñadores de políticas y funcionarios de gobierno. Sin embargo, los autores **reconocen que es igualmente útil para académicos, ONG y ciudadanos interesados**. Tiene la ventaja de remitir a referencias electrónicas de cada país para ampliar información necesaria para **posteriores investigaciones**. En suma, es un texto que oscila entre el rigor académico de la comparación de políticas y la promoción de políticas por medio de buenas prácticas.

-----000-----

OCDE, *Local Partnerships for Better Governance*, Paris, OECD Publications, 2001.

Reseña de: Roselí Ameyatzin Venegas Cheyral

Este libro resulta de una investigación llevada a cabo entre 1999 y 2000 en siete países miembros de la OCDE, los cuales han introducido formas de asociación y cooperación con actores locales: gubernamentales, privados y de la sociedad civil. El principal objetivo de incorporar a sectores distintos al gobierno es lograr un desarrollo económico sustentable, combatir problemas sociales y rezagos económicos

y regionales. En la práctica, ha demostrado ser útil como parte de algunas políticas laborales y sociales.

La expansión del fenómeno llamado *local partnerships* es muy reciente. Aunque el concepto tiene ya casi veinte años, en la década de los noventa surgió la mayoría de las experiencias pioneras. Esta tendencia está inserta en la ola de reformas del *New Public Management*, dentro de la

subdivisión de economía territorial, específicamente en asuntos locales. La tendencia es producto de situaciones de crisis económicas y sociales; las cuales propiciaron, en su momento, la búsqueda de alternativas para mejorar la gobernabilidad. Asimismo, el contexto de intensa competencia globalizada y la necesidad de promover el desarrollo incluyendo a los grupos marginados ha sido un reto a vencer, para ello se ha buscado la suma de esfuerzos entre capital humano, conocimiento, tecnología y recursos.

El principal argumento de apoyo a la adopción de la estrategia del *partnership* es la comprobación que se trata de una herramienta eficiente para mejorar la gobernación (*governance*). Después de llegar a la conclusión de que los programas centrales suelen estar débilmente ligados a las condiciones locales y, por lo tanto, las fallas de implementación encuentran ahí su causa. En contraparte, en la medida que el gobierno se da la oportunidad de escuchar e incluir las demandas de quienes reciben los programas o necesitan solucionar problemas propiamente locales, se intensifica la efectividad y satisfacción de los ciudadanos-objetivo. Esta es precisamente la lógica de las local *partnerships*.

Además de ser incluyente, esta estrategia promueve la cooperación de ciertas funciones relacionadas con la identificación de "blancos" de política (policy targets); es decir, que los socios cooperen con información, difusión de trámites, servicios y subsidios, diagnósticos de necesidades prioritarias y la suma de recursos. Todo ello con el objeto de maximizar el impacto de los programas.

El libro está dividido en dos partes. En la primera, se hace un estudio general sobre el tema, donde se analiza la importancia del contexto, los aspectos meramente

institucionales, las formas de cooperación (tanto formal como informal, así como el desequilibrio que suele ocurrir entre los actores), el tipo de estrategias que se han seguido, tanto en el diseño como en la implementación de programas y proyectos. En la segunda parte se presentan siete diferentes casos, bajo diferentes contextos. Dentro del análisis individualizado están Austria, Bélgica (Flandes), Dinamarca (Storstrern), Finlandia, Irlanda, Italia (Sicilia) y Estados Unidos (Illinois, Michigan y Ohio).

Es un hecho que estas experiencias son distintas en contexto y grado de desarrollo respecto a los países latino-americanos, pero no por ello deja de ser útil el conocimiento de estas "mejores prácticas" y tomar en cuenta algunas de las lecciones y experiencias. En primer lugar, porque la estrategia es adaptable; y segundo, porque todo gobierno local que pretenda la satisfacción mínima de las demandas ciudadanas que tiene la posibilidad de resolver, busca al menos eficacia y sensibilidad en la solución de problemas geográficamente inmediatos.

Aunque el libro está claramente orientado a promover estas formas asociativas en el gobierno local, se encuentra el espacio para la crítica constructiva, donde se señalan deficiencias de evaluación y monitoreo. Se reconoce también que existen obstáculos para el buen funcionamiento de este tipo de asociaciones multisectoriales. Incluso, el texto es propositivo al establecer ciertas recomendaciones para aumentar la efectividad y rendición de cuentas de las *partnerships*. Como se reconoce en la obra, no se trata de una panacea a los problemas locales, es tan sólo

lo una herramienta para reunir y sumar coordinadamente los esfuerzos de distintos sectores dispuestos a cooperar a cambio

de un mejor servicio, menor dispendio de recursos y para la obtención de resultados palpables. No se está exento de caer en un conflicto de intereses o de sufrir de inconsistencias, duplicidades y competencia entre los participantes. Por lo

mismo se recomienda la lectura del libro bajo la reserva de tener en cuenta que son tan sólo ejemplos de gestión y potenciales herramientas para una Administración Pública socialmente responsable.

....000- _..

SERRANO, Jesús, *La Ética de la Administración Pública*, México, Universidad de Educación a Distancia de América Latina A.C., 2002. 214 pp. 21x27 cm.

Reseña de: Nancy Flores

Esta obra fue concebida como material didáctico para difundirse mediante cursos a distancia. Se divide en tres partes destinadas al estudio de la ética como disciplina y sus relaciones con la política; a la aplicación de la ética en las políticas públicas y a la reforma institucional. A su vez se subdivide en 18 capítulos breves o sesiones de trabajo, que permiten que los estudiantes cumplan determinados objetivos de manera progresiva mediante la vinculación entre contenidos teóricos, actividades de aprendizaje y evaluación de casos reales.

La primera parte titulada "Introducción al estudio de la ética", establece la diferencia entre moral y ética, poniendo de relieve la complejidad de articularlas. Si existen numerosas moralidades que se basan en creencias profesadas por individuos o grupos, éstas determinan el modo de actuar y relacionarse entre sus profesantes y el resto de la sociedad. Así, por una parte se establece que toda sociedad requiere una ética que regule sus relaciones, pero ésta debe ser independiente de las innumerables morales. De esta relación se deduce que la ética es una ciencia normativa a partir de

la cual es posible orientar la aplicación del derecho y los valores culturales.

A continuación, a partir de un par de textos de Niklas Luhmann y de Dolf Sternberger se cuestiona la presunta independencia entre la política y la ética, por una parte afirmando la realidad e inevitabilidad de las consideraciones éticas en la praxis política, especialmente en las sociedades democráticas y por otra cuestionando la conocida tesis maquiavélica de que la política consiste en la razón de la fuerza... por el contrario, si la política merece llevar tal nombre consiste en el arte del acuerdo en medio de la pluralidad, conciliadora de intereses contrapuestos, no puede cumplir su misión sin recurrir a la ética.

La segunda parte repasa los elementos centrales de la teoría de políticas públicas, definiéndolas, siguiendo a Aguilar, como acciones o cursos de acción gubernamental, así como respuestas del Estado frente a situaciones consideradas socialmente problemáticas (Salazar), encuadrándolas en el enfoque de arenas y actores. Para la ética será indispensable centrarse en la noción de factibilidad de las políticas públicas, puesto que se entiende que hay

límites y cursos imposibles por diversas razones, que deben ser descontados por el tomador de decisiones y que, en último término, derivarán en dilemas entre lo posible y lo debido.

El análisis de políticas se muestra particularmente útil conforme al denominado "multiplicismo metodológico" (Dunn) que incorpora un enfoque ético. Las diversas etapas del proceso de elaboración de políticas suponen recurrir a diferentes métodos para delimitar el problema y las alternativas pertinentes para su atención. Se descarta la posibilidad o pretensión de que en la elaboración y análisis de políticas sea posible la neutralidad axiológica, por el contrario, en dicho proceso el analista de políticas debe ser muy consciente tanto de su propia intención, como la de los actores. En tales etapas debe estar presente un enfoque ético que mantenga vinculadas y armonizadas las consideraciones utilitarias, jurídicas, administrativas, etc.

Pasar de la dimensión analítica a la **operativa requiere recurrir a instrumentos** detectores y efectores (Hood), como vías sensitivas a los problemas y necesidades sociales, tanto como interventoras en dichos ámbitos. A su vez, la sociedad civil dispone de un juego de herramientas correspondientes, que le permiten hacer sentir sus demandas. Será el intercambio, acomodo o conflicto entre ambos instrumentos, lo que derive en un determinado escenario de políticas públicas. Al término del capítulo se presentan casos ilustrativos del empleo de las mencionadas herramientas, por ejemplo en las comunidades Nahuas del Alto Balsas, la Salinera de Guerrero Negro, B.C., el plebiscito ciudadano en la Ciudad de México, el conflicto por la construcción del aeropuerto en San Salvador Atenco.

En este punto se distingue entre la ética de las políticas y las políticas éticas. Se dice que aunque todas las políticas públicas deberían ser éticas, no obstante encuentran su representación más típica en las políticas sociales, de ahí que con ayuda de un texto de Manuel Canto se analicen los modelos de políticas sociales aplicadas en A.L. durante los últimos treinta años desde una perspectiva que pone de relieve el significado humano y ético de las mismas.

Por su parte la ética de las políticas se expresa en el cumplimiento de la vocación del servicio público. Queda claro que si no se cumplen las funciones inherentes al Estado, se está defraudando todo lo que éste representa. Pero determinar si se cumplen o no las finalidades del Estado nos permite establecer responsabilidades, tanto individuales como colectivas. Sabemos que la ley contempla las primeras, sin embargo, una de las consideraciones éticas más significativas precisa que también hay responsabilidades institucionales y colectivas, que no pueden sencillamente disolverse en el anonimato del colectivo.

Se propone que así como se plantea la reforma institucional de las entidades públicas desde una perspectiva administrativa y racional, es posible y necesario plantearla desde una perspectiva ética.

Una de las partes principales de este texto es la dedicada al análisis y solución de dilemas éticos. Por una parte se recurre al análisis de argumentos estructurados, a fin de identificar diferentes modalidades de razonamiento normativo, es decir, de qué manera y bajo qué premisas se opta por determinado curso de acción en lugar de otro. Así, se recurre a los argumentos denominados de método, estadístico, de pertenencia, de causalidad, ético, pragmático-

ca e intuitivo.

Con **la** mismos objetivos, en un segundo momento se presentan métodos que la ética a aplicado a lo largo de la historia para la comprensión y solución de conflictos, se presentan y ejemplifican la regla de oro, el principio de doble efecto, la ley de talión, imperativo categórico, axiología, utilitarismo y feminismo. En conjunto, tanto **la argumentación como los métodos éticos** contribuyen a eso que se denominó multiplismo, es decir, a aplicar diversos métodos y enfoques para resolver una misma problemática, mediante una mejor comprensión de sus implicaciones, actores y consecuencias.

La ejemplificación de dichos métodos ayuda mucho tanto a entender cómo se les debe aplicar como la utilidad que se deriva de su uso. Se repasa el caso de la vacuna OPT, el megaproyecto del Istmo de

Tehuantepec, el conflicto entre los ejidatarios de El Coyol, Veracruz y PEMEX, el problema de inseguridad pública en Venezuela y el IVA a los servicios médicos en Argentina.

La parte final de este texto está dedicada a la reforma institucional en beneficio de la prevención y el combate a la corrupción. Se citan las transformaciones en la mística de la gerencia contemporánea, así como el recurso a los códigos y comités de ética en las entidades.

En la conclusión de este trabajo se toca el tema de la gobernabilidad, que es entendido y expuesto como resultado de un ejercicio ético del poder y el cumplimiento de las responsabilidades inherentes a la autoridad, se perfila claramente que fallar en esta perspectiva deriva en la ingobernabilidad, tenida actualmente como uno de los más serios desafíos para el Estado.

TRANSPARENCIA Y ACCESO DESAFÍOS PARA UNA NUEVA ADMINISTRACIÓN

Artículo a propósito de la puesta en *vigor* de la
Ley Federal de Transparencia
y Acceso a la Información Pública Gubernamental

SERGIO SANDOVAL HERNÁNDEZ'

Para numerosos servidores que laboran en la Administración Pública y para *diversas* personas que se relacionan con sus servicios era cuestión común escuchar, en diferentes ámbitos, que se estaban gestando transformaciones profundas que pronto darían paso a una amplia reforma de Estado. Todos pensábamos, decía una talentosa colega, que sobrevendrían importantes propuestas de reformas constitucionales para replantear múltiples instituciones públicas.

Otros creíamos, además, que se gestarían nuevos esquemas de relación entre los Poderes de Gobierno o que asistiríamos a la renovación del régimen de partidos o a una nueva fase en la descentralización gubernamental y en la consolidación del Federalismo. En algún momento sentí cercano un ambiente propicio para el rediseño profundo de las instituciones que guardan mayor vinculación con el desarrollo científico, tecnológico e industrial del país, de tal forma que se constituyeran en uno de los principales aliados de los sectores productivos para incrementar su productividad, la calidad de sus bienes y servicios y su rentabilidad social.

Ahora asistimos a un ambiente mundial marcado por el belicismo, que ha generado una amplia incertidumbre política, social y económica. Múltiples aspectos de nuestro desarrollo quedarán sujetos o subordinados a los resultados de los *graves* conflictos del Medio Oriente. En el escenario nacional, la recesión económica y social, las pugnas políticas y electorales y la frecuente divergencia entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo, hacen muy difícil que puedan prosperar, en los próximos años, cualquiera de los cambios señalados. Por ello, *varias* de las reformas institucionales que se han planteado habrán de diferirse.

* Consultor Gubernamental en el
Instituto Nacional de Administración Pública

Recibido: 17 feb 03
Dictaminado: 27 feb 03

De pronto, y cuando el desánimo parecía apropiarse de nuestros anhelos, arribó a las oficinas públicas, con inusual ímpetu, una poderosa corriente de transformación institucional. Poco antes, diferentes investigadores del tema de la información y sus relaciones con la democracia, el Estado y la sociedad, convencieron a nuestros legisladores y a diversos funcionarios del Ejecutivo, de la trascendencia que tendría el contar con una legislación que pudiera garantizar a la población tanto el acceso a los archivos públicos, como el conocimiento real de toda aquella información primordial que se vincule con la gestión y decisiones públicas. El reto era formidable, empero estas acciones podrían generar múltiples conflictos si se hacían de manera indiscriminada o sin previo orden de la información pública a consultar.

Las discusiones fueron tan numerosas como acaloradas. Finalmente se gestaron los consensos y pudo expedirse una legislación especializada: la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG), publicada en el Diario Oficial el 11 de junio del 2002, puesta en vigor al día siguiente. Para el cumplimiento de uno de los compromisos más ambiciosos que establece esa Ley en su artículo 7°, previene que la información deberá completarse, a más tardar, un año después de esa fecha. Aires tan lejanos en la democratización y transparencia de nuestras instituciones, en pocas semanas habrán de irrumpir en los más diversos espacios de nuestra vida pública.

En principio debemos reconocer que esta legislación incorpora numerosas experiencias internacionales. Sin embargo, no todo está por hacerse. La arquitectura de esta Leyes lo suficientemente flexible como para permitir la asimilación progresiva de infinidad de instrumentos administrativos, que son la obra colectiva alcanzada después de muchos esfuerzos y años de trabajo en el servicio público. Cierto es que muchos de esos instrumentos tendrán que revisarse - cuanto antes - para su actualización o asegurar la plena veracidad y congruencia de su contenido y alcances.

Cuando la Ley estaba por expedirse, algunos pensábamos que se limitaría al ámbito del Ejecutivo Federal, pues ya con ello se tendría que realizar una amplísima tarea para facilitar el acceso a la información pública de carácter gubernamental. Grata sorpresa nos causó comprobar que entre los sujetos obligados a su cumplimiento, además de la Administración Pública Federal, quedó la Procuraduría General de la República y -¿quién lo creyera?- los Poderes Legislativo y Judicial Federal. No paró aquí el legislador, quedaron incluidos los órganos constitucionales autónomos, los tribunales administrativos federales y cualquier otro órgano federal. Pocas Leyes habrán de generar, como la LFTAIPG, tan febril actividad en las entrañas de las instituciones federales.

Todas estas instituciones podrán aprovechar los avances que han alcanzado en la sistematización de sus programas, presupuestos y acervos documentales. Existen ejemplos importantes de automatización de amplios rubros de información que, con algunos ajustes, podrán incorporarse a sus respectivas páginas de

internet. Incluso las Entidades Federativas y el Gobierno del Distrito Federal empiezan a contemporizar con el tema.

Sin embargo, las exigencias de calidad, veracidad, congruencia y oportunidad que dispone la LFTAIPG para asegurar el acceso a la información pública de las instituciones federales señaladas rebasan, con mucho, los avances hasta ahora alcanzados por cualquiera de las instituciones.

Con la expedición de esta Ley, estamos presenciando la gestación de una de las reformas más ambiciosas para dar a conocer a la sociedad toda aquella información que sustenta la gestión pública y las decisiones de gobierno, sin más límite que el no comprometer la seguridad y defensa nacional, la seguridad pública o afectar las negociaciones y/o las relaciones internacionales. La entrega de la información tiene varios límites, ya que no podrá dañar la estabilidad financiera, económica o monetaria del país ni poner en riesgo la vida, seguridad o salud de las personas. También se señalan restricciones cuando su entrega pueda perjudicar la acción verificadora del Estado, la prevención o persecución de los delitos, sus acciones de recaudación o control migratorio, la impartición de justicia o las estrategias procesales.

Otros límites de la LFTAIPG en la entrega de la información pública rigen cuando se trate de averiguaciones previas, de expedientes judiciales o procedimientos administrativos en asuntos contenciosos que no hayan causado estado. Con criterio semejante los procedimientos de responsabilidad de los servidores públicos, así como las opiniones, recomendaciones o puntos de vista de los servidores públicos, cuando formen parte del proceso deliberativo.

En contraste con lo dispuesto en las legislaciones de los países que tienen mayores avances en materia de acceso de la ciudadanía a segmentos relevantes de información proveniente de los sectores público, social y privado, la LFTAIPG establece restricciones importantes para la entrega de información que se relacione con lo dispuesto por otras leyes en materia de legislación confidencial, reservada, comercial, gubernamental confidencial, etc. Igualmente cuando medien secretos comerciales, industriales, fiscales, bancarios, fiduciarios y similares.

En la esencia de esta Ley se encuentran sus objetivos de transparentar la gestión pública mediante la difusión de la información que generen las instituciones, la adecuada administración de los documentos y la protección de los datos personales que estén en posesión de las instituciones obligadas. También facilitar a toda persona el acceso a la información -con procedimientos sencillos y expeditos- y favorecer la rendición de cuentas a los ciudadanos y la valoración de éstos del desempeño institucional. Todo ello para contribuir a la democratización de la sociedad y la vigencia del Estado de derecho.

Los elevados objetivos de esta legislación y el compromiso que establece en el corto plazo, para asegurar a toda persona el acceso a la información pública federal, tienen como uno de los retos más importantes superar el desigual

conocimiento que tiene el personal gubernamental -del nivel directivo, técnico o administrativo- y la propia sociedad sobre el contenido y alcances de esa legislación.

Los servidores públicos somos testigos de que existen múltiples esquemas para la organización y funcionamiento de los archivos gubernamentales, con normas específicas y guías administrativas para su regulación y organización. Sin embargo, también somos testigos del gran rezago prevaleciente por doquier. Quizás por convicción semejante, el legislador concedió una tregua a las instituciones, hasta el 1º de enero del 2005, para completar la organización y funcionamiento de sus archivos administrativos. Empero, esto es relativo... en breve estarán obligadas a entregar toda aquella información que obre en sus archivos y que no se encuentre en los supuestos de información confidencial o reservada.

Cuando pienso en los gigantescos volúmenes de información que deberán sistematizar, en cortos tiempos, las dependencias y entidades que tienen mayor relación con el público, me resulta incomprensible que esta formidable meta se pretenda alcanzar sin una inversión sustancial y adicional de recursos. Afortunadamente se advierten mayores avances en la sistematización bibliotecaria y en los centros documentales estratégicos.

Al revisar el artículo 7º de esa Ley se puede colegir que las dependencias y entidades del Ejecutivo, por referirme sólo a ellas, tendrán que poner a disposición del público y actualizar un enorme volumen de información. Al revisar sus respectivas páginas de transparencia en internet se puede apreciar que muchas de ellas han logrado incorporar una buena parte de los rubros previstos en esa disposición. Estos avances eran causa de satisfacción para numerosos funcionarios y empleados públicos, hasta que empezaron a correlacionar los instrumentos incorporados, así como el grado de congruencia y veracidad en la información accesada al sistema.

Causó beneplácito la incorporación, a su respectivo portal, de la estructura orgánica de cada institución y, a veces, su manual de organización general. Esto duró poco cuando se evidenció la necesidad de hacer congruente el contenido de los mismos con los reglamentos interiores o los Estatutos Orgánicos vigentes. Cuestión extremadamente difícil cuando se han estado reformando las estructuras y las funciones de las áreas, pero sin formalizar tales cambios.

La situación se complicó... surgió la necesidad de incorporar a los portales las estructuras o manuales específicos de organización, desde el nivel de dirección general hasta el de jefe de departamento, o niveles equivalentes, para asegurar su interrelación con los respectivos directorios, remuneraciones y tabuladores de servidores públicos. Esto jamás se había realizado por las instituciones públicas del país. Cumplir fiel y oportunamente esta meta, conllevará un colosal esfuerzo de coordinación entre infinidad de áreas y servidores públicos, para lograr la consistencia indispensable en esta información.

Por otra parte, debemos subrayar que la mayoría de las páginas de transparencia ya incorporaron el marco normativo de las instituciones obligadas. Empero sus presentaciones son de lo más heterogéneo, en cuanto a contenido, extensión y facilidad de acceso. Para los usuarios resultará extraño que no se uniformara previamente esta información.

Otras obligaciones complejas que deberán cumplirse en paralelo, se refieren a la incorporación, en esos portales, de la información sistematizada sobre los servicios institucionales que se prestan, así como las trámites, requisitos y formatos inherentes. También, sobre la concesiones, permisos o autorizaciones que hubiesen otorgado, especificando a los titulares. El cumplimiento de estas disposiciones equivale, para los estudiosos de la Administración Pública, a integrar o actualizar los manuales de procedimientos, técnicos y administrativos, que regulan el funcionamiento institucional.

En la Administración Pública mexicana son contados los servicios públicos que disponen de autentico manuales de procedimientos y que realmente los apliquen o actualicen. Por ello, las obligaciones señaladas resultan más complejas cuando se tiene en cuenta que esos manuales deberán coincidir con la extensa normatividad, técnica y administrativa que rige al aparato gubernamental y a los servicios involucrados.

Una de las obligaciones más complejas y relevantes que señala la LFTAIPG es la publicación de las metas, objetivos, programas operativos e informes que, por disposición legal, deban generar las instituciones comprendidas. Información que debe coincidir con la de carácter financiero y presupuestal que corresponda a cada institución, aunque se proporcione por la SHCP. Estos rubros se complementan con la divulgación de aquella información útil o relevante y que con bases estadísticas, responda a las preguntas más frecuentes de los usuarios.

El cabal cumplimiento de estos retos es algo mayúsculo. ¿Cómo hacer coincidir las metas y objetivos de planes y programas que se generan en muy diferentes tiempos, circunstancias y prioridades, y que se presentan ante muy diversas instancias? .. ¿Cómo asegurar que los avances que se reportan en la consecución de las metas y objetivos (de los programas seleccionados), correspondan con los datos que se refieren al ejercicio del presupuesto? Cuestión singular cuando éste ha sido motivo de frecuentes recortes sin la readecuación de las metas involucradas... ¿Cómo lograr que el contenido de los diferentes programas institucionales concuerde con la amplísima base estadística e informativa que existe en todas las dependencias e instituciones?

Para varias instituciones estas obligaciones resultan un verdadero dilema. Además, ¿cómo asegurar la convergencia, oportunidad y veracidad de la información programática y presupuestal que les rendirán múltiples instancias regionales, sin contar con la infraestructura tecnológica y los períodos de instrumentación indispensables?

Si ya cumplir con la divulgación de la información programática y presupuestal señalada resultará todo un desafío institucional, el asunto se complica cuando recordamos que, de acuerdo a la LFTAIPG, también deberían informarse los resultados de las auditorías al ejercicio presupuestal de cada institución y que hubiesen practicado la SECODAM, la contralorías internas o la Auditoría Superior de la Federación.

Como uno de los rubros de mayor impacto en la transparencia gubernamental, puede señalarse la obligación de incorporar, al portal citado, la información institucional relativa a las contrataciones que hubiese celebrado conforme a la legislación aplicable, precisando: las obras públicas, los bienes adquiridos, arrendados y los servicios contratados, así como los temas específicos de las investigaciones contratadas. Además señalando el monto, los plazos de cumplimiento y los datos del proveedor, contratista o persona física o moral con quien se hubiese contratado. Las áreas técnicas y los archivos de las Oficinas Mayores (Subsecretarías de Administración) y de sus Direcciones Generales vinculadas con las adquisiciones y la obra pública tienen que afrontar en su historia uno de los mayores retos de sistematización y transparencia documental, para poder cumplir, en tiempo y forma, con estas obligaciones.

Ante los recelos electorales y políticos que a veces tiene la ciudadanía con respecto al manejo de los subsidios, en la LFTAIPG se previene que el diseño de este tipo de programas, su ejecución, los montos asignados y los criterios de acceso, también deban incorporarse al portal, al igual que los padrones de beneficiarios respectivos. Esta tarea ha quitado el sueño a todos aquellos servidores públicos que tiene la responsabilidad de sistematizar esta información.

Otro rubro de cumplimiento se refiere a la información sobre los mecanismos de participación ciudadana. En pocos sitios de los portales se puede encontrar información tan distinta como lejana al tema solicitado.

Cuando uno conversa con los funcionarios y empleados responsables de integrar en sus instituciones estos sistemas de información, las preguntas son recurrentes: ¿Qué criterios son los valederos para definir la información que deberemos considerar como reservada o confidencial? .. ¿Cuándo se expedirá el reglamento de la LFTAIPG, pues resulta urgente e insustituible?... ¿Qué criterios se están adoptando para clasificar y administrar los datos personales? ... ¿Cuándo podremos interactuar con el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, le tenemos mil preguntas?... ¿Cuándo podrá precisarnos "el jurídico" lo relativo a: los recursos de revisión; los casos de incumplimiento de la Ley y su vinculación con la aplicación de responsabilidades y sanciones para los servidores públicos, así como las responsabilidades en las que puede incurrir la propia institución?

Pronto todos tendremos las respuestas a estas interrogantes.

LEY FEDERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL*

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.-
Presidencia de la República.

VICENTE FaX QUESADA, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes
sabed:

Que el Honorable Congreso de la Unión, se ha servido dirigirme el siguiente

DECRETO

"EL CONGRESO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, DECRETA:

**LEY FEDERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA
GUBERNAMENTAL**

TÍTULO PRIMERO DISPOSICIONES COMUNES PARA LOS SUJETOS OBLIGADOS

Capítulo I. Disposiciones Generales

Artículo 1. La presente Leyes 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, ios órganos constitucionales autónomos o con autonomía legal, y cualquier otra entidad federal.

*Publicada en el Diario Oficial de la Federación
el 11 de junio de 2002

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

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

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

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

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

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

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

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

VII. Instituto: El Instituto Federal de Acceso a la Información establecido en el Artículo 33 de esta Ley;

VIII. Ley: La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental;

IX. Órganos constitucionales autónomos: El Instituto Federal Electoral, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el Banco de México, las universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía y cualquier otro establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

X. Reglamento: El Reglamento respecto al Poder Ejecutivo Federal, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental;

XI. Servidores públicos: Los mencionados en el párrafo primero del Artículo 108 Constitucional y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos públicos federales;

XII. Seguridad nacional: Acciones destinadas a proteger la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano, la gobernabilidad democrática, la defensa exterior y la seguridad interior de la Federación, orientadas al bienestar general de la sociedad que

permitan el cumplimiento de los fines del Estado constitucional;

XIII. Sistema de datos personales: El conjunto ordenado de datos personales que estén en posesión de un sujeto obligado;

XIV. Sujetos obligados:

- a) El Poder Ejecutivo Federal, la Administración Pública Federal y la Procuraduría General de la República;
- b) El Poder Legislativo Federal, integrado por la Cámara de Diputados, la Cámara de Senadores, la Comisión Permanente y cualquiera de sus **órganos**;
- e) El Poder Judicial de la Federación y el Consejo de la Judicatura Federal;
- d) Los órganos constitucionales autónomos;
- e) Los tribunales administrativos federales, y
- f) Cualquier otro órgano federal.

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

Artículo 4. Son objetivos de esta Ley:

1. Proveer lo necesario para que toda persona pueda tener acceso a la información mediante procedimientos sencillos y expeditos;

II. Transparentar la gestión pública mediante la difusión de la información que generan los sujetos obligados;

III. Garantizar la protección de los datos personales en posesión de los sujetos obligados;

IV. Favorecer la rendición de cuentas a los ciudadanos, de manera que puedan valorar el desempeño de los sujetos obligados;

V. Mejorar la organización, clasificación y manejo de los documentos, y

VI. Contribuir a la democratización de la sociedad mexicana y la plena vigencia del Estado de derecho.

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

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

Capítulo II Obligaciones de transparencia

Artículo 7. Con excepción de la información reservada o confidencial prevista en esta Ley, los sujetos obligados deberán poner a disposición del público y actualizar, en

los términos del Reglamento y los lineamientos que expida el Instituto o la instancia equivalente a que se refiere el Artículo 61, entre otra, la información siguiente:

1. Su estructura orgánica;
 - 1I. Las facultades de cada unidad administrativa;
 - 1II. El directorio de servidores públicos, desde el nivel de jefe de departamento o sus equivalentes;
 - IV. La remuneración mensual por puesto, incluso el sistema de compensación, según lo establezcan las disposiciones correspondientes;
 - V. El domicilio de la unidad de enlace, además de la dirección electrónica donde podrán recibirse las solicitudes para obtener la información;
 - VI. Las metas y objetivos de las unidades administrativas de conformidad con sus programas operativos;
 - VII. Los servicios que ofrecen;
 - VIII. Los trámites, requisitos y formatos. En caso de que se encuentren inscritos en el Registro Federal de Trámites y Servicios o en el Registro que para la materia fiscal establezca la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, deberán publicarse tal y como se registraron;
 - IX. La información sobre el presupuesto asignado, así como los informes sobre su ejecución, en los términos que establezca el Presupuesto de Egresos de la Federación. En el caso del Ejecutivo Federal, dicha información será proporcionada respecto de cada dependencia y entidad por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la que además informará sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública, en los términos que establezca el propio presupuesto;
 - X. Los resultados de las auditorías al ejercicio presupuestal de cada sujeto obligado que realicen, según corresponda, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, las contralorías internas o la Auditoría Superior de la Federación y, en su caso, las aclaraciones que correspondan;
 - XI. El diseño, ejecución, montos asignados y criterios de acceso a los programas de subsidio. Así como los padrones de beneficiarios de los programas sociales que establezca el Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación;
 - XII. Las concesiones, permisos o autorizaciones otorgados, especificando los titulares de aquéllos;
 - XIII. Las contrataciones que se hayan celebrado en términos de la legislación aplicable detallando por cada contrato:
 - a) Las obras públicas, los bienes adquiridos, arrendados y los servicios contratados; en el caso de estudios o investigaciones deberá señalarse el tema específico;
 - b) El monto;
 - c) El nombre del proveedor, contratista o de la persona física o moral con quienes se haya celebrado el contrato, y
 - d) Los plazos de cumplimiento de los contratos;
 - XIV. El marco normativo aplicable a cada sujeto obligado;

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

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

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

La información a que se refiere este Artículo deberá publicarse de tal forma que facilite su uso y comprensión por las personas, y que permita asegurar su calidad, veracidad, oportunidad y confiabilidad. Las dependencias y entidades deberán atender las recomendaciones que al respecto expida el Instituto.

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

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

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

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

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

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

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

Capítulo III **Información reservada y confidencial**

Artículo 13. Como información reservada podrá clasificarse aquélla cuya difusión pueda:

- I. Comprometer la seguridad nacional, la seguridad pública o la defensa nacional;
- II. Menoscarar la conducción de las negociaciones o bien, de las relaciones internacionales, incluida aquella información que otros estados u organismos internacionales entreguen con carácter de confidencial al Estado Mexicano;
- III. Dañar la estabilidad financiera, económica o monetaria del país;
- IV. Poner en riesgo la vida, la seguridad o la salud de cualquier persona, o
- V. Causar un serio perjuicio a las actividades de verificación del cumplimiento de las leyes, prevención o persecución de los delitos, la impartición de la justicia, la recaudación de las contribuciones, las operaciones de control migratorio, las estrategias procesales en procesos judiciales o administrativos mientras las resoluciones no causen estado.

Artículo 14. También se considerará como información reservada:

- I. La que por disposición expresa de una Ley sea considerada confidencial, reservada, comercial reservada o gubernamental confidencial:
 - II. Los secretos comercial, industrial, fiscal, bancario, fiduciario u otro considerado como tal por una disposición legal;
 - III. Las averiguaciones previas;
 - IV. Los expedientes judiciales o de los procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio en tanto no hayan causado estado;
 - V. Los procedimientos de responsabilidad de los servidores públicos, en tanto no se haya dictado la resolución administrativa o la jurisdiccional definitiva, o
 - VI. La que contenga las opiniones, recomendaciones o puntos de vista que formen parte del proceso deliberativo de los servidores públicos, hasta en tanto no sea adoptada la decisión definitiva, la cual deberá estar documentada.

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

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

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

El Instituto, de conformidad con el Reglamento, o la instancia equivalente a que se refiere el Artículo 61, establecerán los criterios para la clasificación y desclasificación de la información reservada.

Excepcionalmente, los sujetos obligados podrán solicitar al Instituto o a la instancia establecida de conformidad con el Artículo 61, según corresponda, la ampliación del periodo de reserva, siempre y cuando justifiquen que subsisten las causas que dieron origen a su clasificación.

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

Artículo 17. Las unidades administrativas elaborarán semestralmente y por rubros temáticos, un índice de los expedientes clasificados como reservados. Dicho índice deberá indicar la unidad administrativa que generó la información, la fecha de la clasificación, su fundamento, el plazo de reserva y, en su caso, las partes de los documentos que se reservan. En ningún caso el índice será considerado como información reservada.

El titular de cada dependencia o entidad deberá adoptar las medidas necesarias para asegurar la custodia y conservación de los expedientes clasificados.

En todo momento, el Instituto tendrá acceso a la información reservada o confidencial para determinar su debida clasificación, desclasificación o la procedencia de otorgar su acceso.

Artículo 18. Como información confidencial se considerará:

- I. La entrega con tal carácter por los particulares a los sujetos obligados, de conformidad con lo establecido en el Artículo 19, y
- II. Los datos personales que requieran el consentimiento de los individuos para su difusión, distribución o comercialización en los términos de esta Ley.

No se considerará confidencial la información que se halle en los registros públicos o en fuentes de acceso público.

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

los sujetos obligados la comunicarán siempre y cuando medie el consentimiento expreso del particular titular de la información confidencial.

Capítulo IV Protección de datos personales

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

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

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

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

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

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

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

Artículo 21. Los sujetos obligados no podrán difundir, distribuir o comercializar los datos personales contenidos en los sistemas de información, desarrollados en el ejercicio de sus funciones, salvo que haya mediado el consentimiento expreso, por escrito o por un medio de autenticación similar, de los individuos a que haga referencia la información.

Artículo 22. No se requerirá el consentimiento de los individuos para proporcionar los datos personales en los siguientes casos:

I. Los necesarios para la prevención o el diagnóstico médico, la prestación de asistencia médica o la gestión de servicios de salud y no pueda recabarse su autorización;

II. Los necesarios por razones estadísticas, científicas o de interés general previstas en ley, previo procedimiento por el cual no puedan asociarse los datos personales con el individuo a quien se refieran;

III. Cuando se transmitan entre sujetos obligados o entre dependencias y entidades, siempre y cuando los datos se utilicen para el ejercicio de facultades propias de los **mismos**;

IV. Cuando exista una orden judicial;

V. A terceros cuando se contrate la prestación de un servicio que requiera el tratamiento de datos personales. Dichos terceros no podrán utilizar los datos personales para propósitos distintos a aquéllos para los cuales se les hubieren transmitido, y

VI. En los demás casos que establezcan las leyes.

Artículo 23. Los sujetos obligados que posean, por cualquier título, sistemas de datos personales, deberán hacerlo del conocimiento del Instituto o de las instancias equivalentes previstas en el Artículo 61, quienes mantendrán un listado actualizado de los sistemas de datos personales.

Artículo 24. Sin perjuicio de lo que dispongan otras leyes, sólo los interesados o sus representantes podrán solicitar a una unidad de enlace o su equivalente, previa acreditación, que les proporcione los datos personales que obren en un sistema de datos personales. Aquélla deberá entregarle, en un plazo de diez días hábiles contados desde la presentación de la solicitud, en formato comprensible para el solicitante, la información correspondiente, o bien, le comunicará por escrito que ese sistema de datos personales no contiene los referidos al solicitante.

La entrega de los datos personales será gratuita, debiendo cubrir el individuo únicamente los gastos de envío de conformidad con las tarifas aplicables. No obstante, si la misma persona realiza una nueva solicitud respecto del mismo sistema de datos personales en un periodo menor a doce meses a partir de la última solicitud, los costos se determinarán de acuerdo con lo establecido en el Artículo 27.

Artículo 25. Las personas interesadas o sus representantes podrán solicitar, previa acreditación, ante la unidad de enlace o su equivalente, que modifiquen sus datos que obren en cualquier sistema de datos personales. Con tal propósito, el interesado deberá entregar una solicitud de modificaciones a la unidad de enlace o su equivalente, que señala el sistema de datos personales, indique las modificaciones por realizarse y aporte la documentación que motive su petición. Aquélla deberá entregar al solicitante, en un plazo de 30 días hábiles desde la presentación de la solicitud, una comunicación que haga constar las modificaciones o bien, le informe de manera fundada y motivada, las razones por las cuales no procedieron las modificaciones.

Artículo 26. Contra la negativa de entregar o corregir datos personales, procederá la interposición del recurso a que se refiere el Artículo 50. También procederá en el caso de falta de respuesta en los plazos a que se refieren los artículos 24 y 25.

Capítulo V Cuotas de acceso

Artículo 27. Los costos por obtener la información no podrán ser superiores a la suma de:

1. El costo de los materiales utilizados en la reproducción de la información, y
11. El costo de envío.

Las cuotas de los derechos aplicables deberán estar establecidas en la Ley Federal de Derechos.

Los sujetos obligados deberán esforzarse por reducir los costos de entrega de información.

TÍTULO SEGUNDO ACCESO A LA INFORMACIÓN EN EL PODER EJECUTIVO FEDERAL

Capítulo I Unidades de enlace y comités de información

Artículo 28. Los titulares de cada una de las dependencias y entidades designarán a la unidad de enlace que tendrá las funciones siguientes:

1. Recabar y difundir la información a que se refiere el Artículo 7, además de propiciar que las unidades administrativas la actualicen periódicamente;

11. Recibir y dar trámite a las solicitudes de acceso a la información, referidas en los artículos 24, 25 Y 40;

111. Auxiliar a los particulares en la elaboración de solicitudes y, en su caso, orientarlos sobre las dependencias o entidades u otro órgano que pudieran tener la información que solicitan;

- IV. Realizar los trámites internos de cada dependencia o entidad, necesarios para entregar la información solicitada, además de efectuar las notificaciones a los particulares;

- V. Proponer al Comité los procedimientos internos que aseguren la mayor eficiencia en la gestión de las solicitudes de acceso a la información;

- VI. Habilitar a los servidores públicos de la dependencia o entidad que sean necesarios, para recibir y dar trámite a las solicitudes de acceso a la información;

- VII. Llevar un registro de las solicitudes de acceso a la información, sus resultados y costos, y

- VIII. Las demás necesarias para garantizar y agilizar el flujo de información entre la dependencia o entidad y los particulares.

Artículo 29. En cada dependencia o entidad se integrará un Comité de Información que tendrá las funciones siguientes:

1. Coordinar y supervisar las acciones de la dependencia o entidad tendientes a proporcionar la información prevista en esta ley;

11. Instituir, de conformidad con el Reglamento, los procedimientos para asegurar la mayor eficiencia en la gestión de las solicitudes de acceso a la información;

111. Confirmar, modificar o revocar la clasificación de la información hecha por los titulares de las unidades administrativas de la dependencia o entidad;

IV. Realizar a través de la unidad de enlace, las gestiones necesarias para localizar los documentos administrativos en los que conste la información solicitada;

V. Establecer y supervisar la aplicación de los criterios específicos para la dependencia o entidad, en materia de clasificación y conservación de los documentos administrativos, así como la organización de archivos, de conformidad con los lineamientos expedidos por el Instituto y el Archivo General de la Nación, según corresponda;

VI. Elaborar un programa para facilitar la obtención de información de la dependencia o entidad, que deberá ser actualizado periódicamente y que incluya las medidas necesarias para la organización de los archivos, y

VII. Elaborar y enviar al Instituto, de conformidad con los lineamientos que éste expida, los datos necesarios para la elaboración del informe anual a que se refiere el Artículo 39.

Artículo 30. Cada Comité estará integrado por:

1. Un servidor público designado por el titular de la dependencia o entidad;
11. El titular de la unidad de enlace, y
111. El titular del órgano interno de control de cada dependencia o entidad.

El Comité adoptará sus decisiones por mayoría de votos.

Artículo 31. El Centro de Investigación y Seguridad Nacional; el Centro de Planeación para el Control de Drogas; la Dirección de Coordinación de Inteligencia de la Policía Federal Preventiva; la Unidad contra la Delincuencia Organizada; el Estado Mayor Presidencial, el Estado Mayor de la Defensa Nacional y el Estado Mayor General de la Armada o bien, las unidades administrativas que los sustituyan, no estarán sujetos a la autoridad de los Comités a que se refiere el Artículo 29, siendo sus funciones responsabilidad exclusiva del titular de la propia unidad administrativa.

Artículo 32. Corresponderá al Archivo General de la Nación elaborar, en coordinación con el Instituto, los criterios para la catalogación, clasificación y conservación de los documentos administrativos, así como la organización de archivos de las dependencias y entidades. Dichos criterios tomarán en cuenta los estándares y mejores prácticas internacionales en la materia.

Los titulares de las dependencias y entidades, de conformidad con las disposiciones aplicables, deberán asegurar el adecuado funcionamiento de los archivos. Asimismo, deberán elaborar y poner a disposición del público una guía simple de sus sistemas de clasificación y catalogación, así como de la organización del archivo.

Capítulo 11 Instituto Federal de Acceso a la Información Pública

Artículo 33. El Instituto Federal de Acceso a la Información Pública es un órgano de la Administración Pública Federal, con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión,

encargado de promover y difundir el ejercicio del derecho de acceso a la información; resolver sobre la negativa a las solicitudes de acceso a la información y proteger los datos personales en poder de las dependencias y entidades.

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

Los comisionados sólo podrán ser removidos de sus funciones cuando transgredan en forma grave o reiterada las disposiciones contenidas en la Constitución y esta Ley, cuando por actos u omisiones se afecten las atribuciones del Instituto, o cuando hayan sido sentenciados por un delito grave que merezca pena corporal.

Durarán en su encargo siete años, sin posibilidad de reelección, y durante el mismo no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión, salvo en instituciones docentes, científicas o de beneficencia.

El Instituto, para efectos de sus resoluciones, no estará subordinado a autoridad alguna, adoptará sus decisiones con plena independencia y contará con los recursos humanos y materiales necesarios para el desempeño de sus funciones.

Artículo 35. Para ser Comisionado se requiere:

1. Ser ciudadano mexicano;
- II. No haber sido condenado por la comisión de algún delito doloso;
- III. Tener cuando menos, treinta y cinco años de edad el día de su designación;
- IV. Haberse desempeñado destacadamente en actividades profesionales, de servicio público o académicas, relacionadas con la materia de esta Ley, y
- V. No haber sido Secretario de Estado, Jefe de departamento administrativo, Procurador General de la República, Senador, Diputado Federal o Local, dirigente de un partido o asociación política, Gobernador de algún Estado o Jefe de Gobierno del Distrito Federal, durante el año previo al día de su nombramiento.

Artículo 36. El Instituto será presidido por un Comisionado, quien tendrá la representación legal del mismo. Durará en su encargo un periodo de dos años, renovable por una ocasión, y será elegido por los comisionados.

Artículo 37. El Instituto tendrá las siguientes atribuciones:

1. Interpretar en el orden administrativo esta Ley, de conformidad con el Artículo 6;
- II. Conocer y resolver los recursos de revisión interpuestos por los solicitantes;
- III. Establecer y revisar los criterios de clasificación, desclasificación y custodia de la información reservada y confidencial;

IV. Coadyuvar con el Archivo General de la Nación en la elaboración y aplicación de los criterios para la catalogación y conservación de los documentos, así como la organización de archivos de las dependencias y entidades;

V. Vigilar y, en caso de incumplimiento, hacer las recomendaciones a las dependencias y entidades para que se dé cumplimiento a lo dispuesto en el Artículo 7;

VI. Orientar y asesorar a los particulares acerca de las solicitudes de acceso a la información;

VII. Proporcionar apoyo técnico a las dependencias y entidades en la elaboración y ejecución de sus programas de información establecidos en la fracción VI del Artículo 29;

VIII. Elaborar los formatos de solicitudes de acceso a la información, así como los de acceso y corrección de datos personales;

IX. Establecer los lineamientos y políticas generales para el manejo, mantenimiento, seguridad y protección de los datos personales, que estén en posesión de las dependencias y entidades;

X. Hacer del conocimiento del órgano interno de control de cada dependencia y entidad, de conformidad con el último párrafo del Artículo 56, las presuntas infracciones a esta Ley y su Reglamento. Las resoluciones finales que al respecto expidan los órganos internos de control y que hayan causado estado deberán ser notificadas al Instituto, quien deberá hacerlas públicas a través de su informe anual;

XI. Elaborar la guía a que se refiere el Artículo 38;

XII. Promover y, en su caso, ejecutar la capacitación de los servidores públicos en materia de acceso a la información y protección de datos personales;

XIII. Difundir entre los servidores públicos y los particulares, los beneficios del manejo público de la información, como también sus responsabilidades en el buen uso y conservación de aquélla;

XIV. Elaborar y publicar estudios e investigaciones para difundir y ampliar el conocimiento sobre la materia de esta Ley;

XV. Cooperar respecto de la materia de esta Ley, con los demás sujetos obligados, las entidades federativas, los municipios, o sus órganos de acceso a la información, mediante la celebración de acuerdos o programas;

XVI. Elaborar su Reglamento Interior y demás normas de operación;

XVII. Designar a los servidores públicos a su cargo;

XVIII. Preparar su proyecto de presupuesto anual, el cual será enviado a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para que lo integre al Presupuesto de Egresos de la Federación, y

XIX. Las demás que le confieran esta Ley, su Reglamento y cualquier otra disposición aplicable.

Artículo 38. El Instituto elaborará una guía que describirá, de manera clara y sencilla, los procedimientos de acceso a la información de las dependencias y entidades.

Artículo 39. El Instituto rendirá anualmente un informe público al H. Congreso de la Unión sobre el acceso a la información, con base en los datos que le rindan las

dependencias y entidades según lo señala el Artículo 29 fracción VII, en el cual se incluirá, al menos, el número de solicitudes de acceso a la información presentadas ante cada dependencia y entidad así como su resultado; su tiempo de respuesta; el número y resultado de los asuntos atendidos por el Instituto; el estado que guardan las denuncias presentadas ante los órganos internos de control y las dificultades observadas en el cumplimiento de la Ley. Para este efecto, el Instituto expedirá los lineamientos que considere necesarios.

Capítulo 111

Del procedimiento de acceso ante la dependencia o entidad

Artículo 40. Cualquier persona o su representante podrá presentar, ante la unidad de enlace, una solicitud de acceso a la información mediante escrito libre o en los formatos que apruebe el Instituto. La solicitud deberá contener:

- I. El nombre del solicitante y domicilio u otro medio para recibir notificaciones, como el correo electrónico, así como los datos generales de su representante, en su caso;
 11. La descripción clara y precisa de los documentos que solicita;
 111. Cualquier otro dato que propicie su localización con objeto de facilitar su búsqueda, y
- IV. Opcionalmente, la modalidad en la que prefiere se otorgue el acceso a la información, la cual podrá ser verbalmente siempre y cuando sea para fines de orientación, mediante consulta directa, copias simples, certificadas u otro tipo de medio.

Si los detalles proporcionados por el solicitante no bastan para localizar los documentos o son erróneos, la unidad de enlace podrá requerir, por una vez y dentro de los diez días hábiles siguientes a la presentación de la solicitud, que indique otros elementos o corrija los datos. Este requerimiento interrumpirá el plazo establecido en el Artículo 44.

Las unidades de enlace auxiliarán a los particulares en la elaboración de las solicitudes de acceso a la información, en particular en los casos en que el solicitante no sepa leer ni escribir. Cuando la información solicitada no sea competencia de la entidad o dependencia ante la cual se presente la solicitud de acceso, la unidad de enlace deberá orientar debidamente al particular sobre la entidad o dependencia competente.

Si la solicitud es presentada ante una unidad administrativa distinta a la unidad de enlace, aquélla tendrá la obligación de indicar al particular la ubicación física de la unidad de enlace.

En ningún caso la entrega de información estará condicionada a que se motive o justifique su utilización, ni se requerirá demostrar interés alguno.

Artículo 41. La unidad de enlace será el vínculo entre la dependencia o entidad y el solicitante, ya que es la responsable de hacer las notificaciones a que se refiere esta Ley. Además, deberá llevar a cabo todas las gestiones necesarias en la dependencia o entidad a fin de facilitar el acceso a la información.

Artículo 42. Las dependencias y entidades sólo estarán obligadas a entregar documentos que se encuentren en sus archivos. La obligación de acceso a la información se dará por cumplida cuando se pongan a disposición del solicitante para consulta los documentos en el sitio donde se encuentren; o bien, mediante la expedición de copias simples, certificadas o cualquier otro medio.

El acceso se dará solamente en la forma en que lo permita el documento de que se trate, pero se entregará en su totalidad o parcialmente, a petición del solicitante.

En el caso que la información solicitada por la persona ya esté disponible al público en medios impresos, tales como libros, compendios, trípticos, archivos públicos, en formatos electrónicos disponibles en Internet o en cualquier otro medio, se le hará saber por escrito la fuente, el lugar y la forma en que puede consultar, reproducir o adquirir dicha información.

Artículo 43. La unidad de enlace turnará la solicitud a la unidad administrativa que tenga o pueda tener la información, con objeto de que ésta la localice, verifique su clasificación y le comunique a la primera la procedencia del acceso y la manera en que se encuentra disponible, a efecto de que se determine el costo, en su caso.

Las unidades administrativas podrán entregar documentos que contengan información clasificada como reservada o confidencial, siempre y cuando los documentos en que conste la información permitan eliminar las partes o secciones clasificadas. En tales casos, deberán señalarse las partes o secciones que fueron eliminadas.

Artículo 44. La respuesta a la solicitud deberá ser notificada al interesado en el menor tiempo posible, que no podrá ser mayor de veinte días hábiles, contados desde la presentación de aquélla. Además, se precisará el costo y la modalidad en que será entregada la información, atendiendo en la mayor medida de lo posible a la solicitud del interesado. Excepcionalmente, este plazo podrá ampliarse hasta por un periodo igual cuando existan razones que lo motiven, siempre y cuando éstas se le notifiquen al solicitante.

La información deberá entregarse dentro de los diez días hábiles siguientes al que la unidad de enlace le haya notificado la disponibilidad de aquélla, siempre que el solicitante compruebe haber cubierto el pago de los derechos correspondientes.

El Reglamento establecerá la manera y términos para el trámite interno de las solicitudes de acceso a la información.

Artículo 45. En caso de que el titular de la unidad administrativa haya clasificado los documentos como reservados o confidenciales, deberá remitir de inmediato la solicitud, así como un oficio, con los elementos necesarios para fundar y motivar dicha clasificación, al Comité de la dependencia o entidad, mismo que deberá resolver si:

1. Confirma o modifica la clasificación y niega el acceso a la información, o
11. Revoca la clasificación y concede el acceso a la información.

El Comité podrá tener acceso a los documentos que estén en la unidad administrativa. La resolución del Comité será notificada al interesado en el plazo que establece el Artículo 44. En caso de ser negativa, deberá fundar y motivar las razones de la clasificación de la información e indicar al solicitante el recurso que podrá interponer ante el Instituto.

Artículo 46. Cuando los documentos no se encuentren en los archivos de la unidad administrativa, ésta deberá remitir al Comité de la dependencia o entidad la solicitud de acceso y el oficio en donde lo manifieste. El Comité analizará el caso y tomará las medidas pertinentes para localizar, en la dependencia o entidad, el documento solicitado y resolverá en consecuencia. En caso de no encontrarlo, expedirá una resolución que confirme la inexistencia del documento solicitado y notificará al solicitante, a través de la unidad de enlace, dentro del plazo establecido en el Artículo 44.

Artículo 47. Las solicitudes de acceso a la información y las respuestas que se les dé, incluyendo, en su caso, la información entregada, serán públicas. Asimismo, las dependencias y entidades deberán poner a disposición del público esta información, en la medida de lo posible a través de medios remotos o locales de comunicación electrónica.

Artículo 48. Las unidades de enlace no estarán obligadas a dar trámite a solicitudes de acceso ofensivas; cuando hayan entregado información sustancialmente idéntica como respuesta a una solicitud de la misma persona, o cuando la información se encuentre disponible públicamente. En este caso, deberán indicar al solicitante el lugar donde se encuentra la información.

Capítulo IV Del procedimiento ante el Instituto

Artículo 49. El solicitante a quien se le haya notificado, mediante resolución de un Comité: la negativa de acceso a la información, o la inexistencia de los documentos solicitados, podrá interponer, por sí mismo o a través de su representante, el recurso de revisión ante el Instituto o ante la unidad de enlace que haya conocido el asunto, dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha de la notificación. La unidad de enlace deberá remitir el asunto al Instituto al día siguiente de haberlo recibido.

Artículo 50. El recurso también procederá en los mismos términos cuando:

1. La dependencia o entidad no entregue al solicitante los datos personales solicitados, o lo haga en un formato incomprensible:
 11. La dependencia o entidad se niegue a efectuar modificaciones o correcciones a los datos personales;
 111. El solicitante no esté conforme con el tiempo, el costo o la modalidad de entrega, o
 - IV. El solicitante considere que la información entregada es incompleta o no corresponda a la información requerida en la solicitud.

Artículo 51. El recurso previsto en los artículos 49 y 50 procederá en lugar del recurso establecido en el artículo 83 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Artículo 52. El Instituto subsanará las deficiencias de los recursos interpuestos por los particulares.

Artículo 53. La falta de respuesta a una solicitud de acceso, en el plazo señalado en **el Artículo 44, se entenderá resuelta en sentido positivo, por lo que la dependencia o entidad quedará obligada a darle acceso a la información en un periodo de tiempo no mayor a los 10 días hábiles, cubriendo todos los costos generados por la reproducción del material informativo, salvo que el Instituto determine que los documentos en cuestión son reservados o confidenciales.**

A efecto de dar cabal cumplimiento a lo establecido en el párrafo primero de este Artículo, el Reglamento establecerá un procedimiento expedito para subsanar el incumplimiento de las dependencias y entidades de entregar la información. Para este efecto, los particulares podrán presentar la constancia a que se refiere el Artículo 17 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo expedida por la unidad de enlace que corresponda, o bien bastará que presenten copia de la solicitud en la que conste la fecha de su presentación ante la dependencia o entidad. En este último caso, el procedimiento asegurará que éstas tengan la oportunidad de probar que respondieron en tiempo y forma al particular.

Artículo 54. El escrito de interposición del recurso de revisión deberá contener:

- I. La dependencia o entidad ante la cual se presentó la solicitud;
- II. El nombre del recurrente y del tercero interesado si lo hay, así como el domicilio o medio que señale para recibir notificaciones;
- III. La fecha en que se le notificó o tuvo conocimiento del acto reclamado;
- IV. El acto que se recurre y los puntos petitorios;
- V. La copia de la resolución que se impugna y, en su caso, de la notificación correspondiente, y
- VI. Los demás elementos que considere procedentes someter a juicio del Instituto.

Artículo 55. Salvo lo previsto en el Artículo 53, el Instituto sustanciará el recurso de revisión conforme a los lineamientos siguientes:

- I. Interpuesto el recurso, el Presidente del Instituto, lo turnará al Comisionado ponente, quien deberá, dentro de los treinta días hábiles siguientes a la interposición del recurso, integrar el expediente y presentar un proyecto de resolución al Pleno del Instituto;
- II. El Pleno del Instituto podrá determinar la celebración de audiencias con las partes;
- III. Durante el procedimiento deberá aplicarse la suplencia de la queja a favor del recurrente y asegurarse de que las partes puedan presentar, de manera oral o escrita, los argumentos que funden y motiven sus pretensiones, así como formular sus alegatos;

IV. Mediante solicitud del interesado podrán recibirse, por vía electrónica, las promociones y escritos;

V. El Pleno resolverá, en definitiva, dentro de los veinte días hábiles siguientes en que se presentó el proyecto de resolución, y

VI. Las resoluciones del Pleno serán públicas.

Cuando haya causa justificada, el Pleno del Instituto podrá ampliar, por una vez y hasta por un periodo igual, los plazos establecidos en las fracciones I y V de este Artículo.

La información reservada o confidencial que, en su caso, sea solicitada por el Instituto por resultar indispensable para resolver el asunto, deberá ser mantenida con ese carácter y no estará disponible en el expediente.

Artículo 56. Las resoluciones del Instituto podrán:

1. Desechar el recurso por improcedente o bien, sobreseerlo;

11. Confirmar la decisión del Comité, o

111. Revocar o modificar las decisiones del Comité y ordenar a la dependencia o entidad que permita al particular el acceso a la información solicitada o a los datos personales; que reclasifique la información o bien, que modifique tales datos.

Las resoluciones, que deberán ser por escrito, establecerán los plazos para su cumplimiento y los procedimientos para asegurar la ejecución.

Si el Instituto no resuelve en el plazo establecido en esta Ley, la resolución que se recurrió se entenderá confirmada.

Cuando el Instituto determine durante la sustanciación del procedimiento que algún servidor público pudo haber incurrido en responsabilidad, deberá hacerlo del conocimiento del órgano interno de control de la dependencia o entidad responsable para que ésta inicie, en su caso, el procedimiento de responsabilidad que corresponda.

Artículo 57. El recurso será desechado por improcedente cuando:

1. Sea presentado, una vez transcurrido el plazo señalado en el Artículo 49;

11. El Instituto haya conocido anteriormente del recurso respectivo y resuelto en definitiva;

111. Se recurra una resolución que no haya sido emitida por un Comité, O

IV. Ante los tribunales del Poder Judicial Federal se esté tramitando algún recurso o medio de defensa interpuesto por el recurrente.

Artículo 58. El recurso será sobreseído cuando:

1. El recurrente se desista expresamente del recurso;

11. El recurrente fallezca o, tratándose de personas morales, se disuelva;

111. Cuando admitido el recurso de impugnación, aparezca alguna causal de improcedencia en los términos de la presente ley, o

IV. La dependencia o entidad responsable del acto o resolución impugnado lo modifique o revoque, de tal manera que el medio de impugnación quede sin efecto o materia.

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

Los tribunales tendrán acceso a la información reservada o confidencial cuando resulte indispensable para resolver el asunto y hubiera sido ofrecida en juicio. Dicha información deberá ser mantenida con ese carácter y no estará disponible en el expediente judicial.

Artículo 60. Transcurrido un año de que el Instituto expidió una resolución que confirme la decisión de un Comité, el particular afectado podrá solicitar ante el mismo Instituto que reconsidere la resolución. Dicha reconsideración deberá referirse a la misma solicitud y resolverse en un plazo máximo de 60 días hábiles.

TÍTULO TERCERO ACCESO A LA INFORMACIÓN EN LOS DEMÁS SUJETOS OBLIGADOS

Capítulo Único

Artículo 61. El Poder Legislativo Federal, a través de la Cámara de Senadores, la Cámara de Diputados, la Comisión Permanente y la Auditoría Superior de la Federación; el Poder Judicial de la Federación a través de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, del Consejo de la Judicatura Federal y de la Comisión de Administración del Tribunal Federal Electoral; los órganos constitucionales autónomos y los tribunales administrativos, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán mediante reglamentos o acuerdos de carácter general, los órganos, criterios y procedimientos institucionales para proporcionar a los particulares el acceso a la información, de conformidad con los principios y plazos establecidos en esta Ley.

Las disposiciones que se emitan señalarán, según corresponda:

1. Las unidades administrativas responsables de publicar la información a que se refiere el Artículo 7;

11. Las unidades de enlace o sus equivalentes;

111. El Comité de información o su equivalente;

IV. Los criterios y procedimientos de clasificación y conservación de la información reservada o confidencial;

V. El procedimiento de acceso a la información, incluso un recurso de revisión, según los artículos 49 y 50, Y uno de reconsideración en los términos del Artículo 60;

VI. Los procedimientos de acceso y rectificación de datos personales a los que se refieren los artículos 24 y 25, Y

VII. Una instancia interna responsable de aplicar la Ley, resolver los recursos, y las demás facultades que le otorga este ordenamiento.

Artículo 62. Los sujetos obligados a que se refiere el artículo anterior elaborarán anualmente un informe público de las actividades realizadas para garantizar el acceso a la información, siguiendo los lineamientos establecidos en el Artículo 39, del cual deberán remitir una copia al Instituto.

TÍTULO CUARTO RESPONSABILIDADES Y SANCIONES

Capítulo Único

Artículo 63. Serán causas de responsabilidad administrativa de los servidores públicos por incumplimiento de las obligaciones establecidas en esta Ley las siguientes:

1. Usar, sustraer, destruir, ocultar, inutilizar, divulgar o alterar, total o parcialmente y de manera indebida información que se encuentre bajo su custodia, a la cual tengan **acceso o conocimiento con motivo de su empleo, cargo o comisión;**

11. Actuar con negligencia, dolo o mala fe en la sustanciación de las solicitudes de acceso a la información o en la difusión de la información a que están obligados conforme a esta Ley;

111. Denegar intencionalmente información no clasificada como reservada o no considerada confidencial conforme a esta Ley;

IV. Clasificar como reservada, con dolo, información que no cumple con las características señaladas en esta Ley. La sanción sólo procederá cuando exista una resolución previa respecto del criterio de clasificación de ese tipo de información del Comité, el Instituto, o las instancias equivalentes previstas en el Artículo 61;

V. Entregar información considerada como reservada o confidencial conforme a lo dispuesto por esta Ley;

VI. Entregar intencionalmente de manera incompleta información requerida en una solicitud de acceso, y

VII. No proporcionar la información cuya entrega haya sido ordenada por los órganos a que se refiere la fracción IV anterior o el Poder Judicial de la Federación.

La responsabilidad a que se refiere este Artículo o cualquiera otra derivada del incumplimiento de las obligaciones establecidas en esta Ley, será sancionada en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

La infracción prevista en la fracción VII o la reincidencia en las conductas previstas en las fracciones I a VI de este Artículo, serán consideradas como graves para efectos de su sanción administrativa.

Artículo 64. Las responsabilidades administrativas que se generen por el incumplimiento de las obligaciones a que se refiere el Artículo anterior, son independientes de las del orden civil o penal que procedan.

TRANSITORIOS

Artículo Primero. La presente Ley entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, con las modalidades que establecen los artículos siguientes.

Artículo Segundo. La publicación de la información a que se refiere el Artículo 7 deberá completarse, a más tardar, un año después de la entrada en vigor de la Ley.

Artículo Tercero. Los titulares de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, deberán designar la unidad de enlace y a los miembros de los Comités referidos en esta Ley, a más tardar, seis meses después de la entrada en vigor de este ordenamiento, y en el mismo plazo deberán iniciar funciones. Asimismo, deberán notificarlo a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo que, a su vez, deberá publicar la lista de unidades en el Diario Oficial de la Federación. La conformación de las estructuras a que se refiere esta disposición deberá hacerse con los recursos humanos, materiales y presupuestarios asignados, por lo que no deberán implicar erogaciones adicionales.

Artículo Cuarto. Los sujetos obligados a los que se refiere el Artículo 61 deberán publicar las disposiciones correspondientes a más tardar un año después de la entrada en vigor de la Ley.

Artículo Quinto. La designación de los cinco primeros comisionados será realizada a más tardar tres meses después de la entrada en vigor de la Ley. En el primer periodo de ejercicio, tres comisionados concluirán su encargo en cuatro años, y podrán ser ratificados para un nuevo periodo de 7 años. El Ejecutivo indicará en su designación el periodo de ejercicio para cada Comisionado.

Artículo Sexto. El Ejecutivo Federal expedirá el Reglamento de esta Ley dentro del año siguiente a su entrada en vigor.

Artículo Séptimo. El Instituto expedirá su reglamento interior dentro del año siguiente a la entrada en vigor de la Ley.

Artículo Octavo. Los particulares podrán presentar las solicitudes de acceso a la información o de acceso y corrección de datos personales un año después de la entrada en vigor de la Ley.

Artículo Noveno. Salvo lo dispuesto en el Artículo 53, el Artículo 17 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo no será aplicable a la presente Ley.

Artículo Décimo. Los sujetos obligados deberán, a más tardar el 1 de enero de 2005, completar la organización y funcionamiento de sus archivos administrativos, así como la publicación de la guía a que se refiere el Artículo 32.

Artículo Undécimo. El Presupuesto de Egresos de la Federación para el año 2003 deberá establecer la previsión presupuestal correspondiente para permitir la integración y funcionamiento adecuado del Instituto.

México, D.F., a 30 de abril de 2002.- Dip. Beatriz Elena Paredes Rangel, Presidenta.- Sen. Diego Fernández de Cevallos Ramos, Presidente.- Dip. Adrián Rivera Pérez, Secretario.- Sen. Yolanda González Hernández, Secretaria.- Rúbricas".

En cumplimiento de lo dispuesto por la fracción I del Artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y para su debida publicación y observancia, expido el presente Decreto en la Residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, Distrito Federal, a los diez días del mes de junio de dos mil dos.- Vicente Fox Quesada.- Rúbrica.- El Secretario de Gobernación, Santiago Creel Miranda.- Rúbrica.

/NDICE DE MATERIAS DE LA LEY FEDERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL

(LoS números indican los artículos de la Ley en que se menciona la materia).

Agrupaciones Políticas Nacionales: 11.

Datos personales: 3, 4, 8, 18, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 37, 50, 61.

Sistema de: 3, 21.

Corrección de: 25, 26.

Dependencias y entidades: 3, 9, 10, 22, 28, 29, 32, 37, 41, 42, 47, 50, 53, 54, 56.

Entidades Federativas: 37.

Estado de Derecho: 4.

Información: 3.

Acceso: 1,4,28,29,37,39,40,42,44,45,47,49,53,59,61,62,63.

Clasificación: 29, 37.

Comités de: 3, 28, 29, 30, 31, 45, 46, 49, 56, 57, 61.

Desciasificación de: 15, 37.

Difusión de: 4, 28.

Entrega de: 44.

Obtención de: 29.

Publicidad de: 5

Reservada o confidencial: 3, 7, 13, 14, 15, 17, 18, 19, 37, 43, 59, 61.

Instituto de Acceso a la Información: 3,7,9,15,17,23,29,33,36,37,38,39,40,49,52,55,56,57.

Comisionados del: 34, 35, 36.

Presidente del: 55.

Pieno del: 55.

Resoluciones del: 56.

Medios de Comunicación electrónica:

Remotos: 9.

Locales: 9.

Municipios: 37.

Organos Autónomos: 1, 61.

IFE: 3,11.

CNDH: 3.

Participación ciudadana: 7.

Particulares: 2, 28, 37, 40.

Partidos Políticos: 11.

Poder Ejecutivo Federal:

Secretaría de Hacienda y Crédito Público: 7, 37.

Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo: 7.

Archivo General de la Nación: 29, 32, 37.
Órganos Internos de Control: 30, 39.
Poder Judicial de la Federación: 8, 59, 63
Suprema Corte de Justicia: 61.
Consejo de la Judicatura: 61.
Poder Legislativo Federal:
Congreso de la Unión: 39, 61.
Cámara de Diputados: 61.
Cámara de Senadores: 34, 61.
Comisión Permanente: 61.
Auditoría Superior de la Federación: 7, 61.
Presupuesto de Egresos de la Federación: 7, 37.
Reglamento de la LFTAIPG: 3, 7, 9, 10, 15, 16, 29, 44.
Rendición de cuentas: 4.
Secretos:
Industrial: 14.
Bancario: 14.
Comercial: 14.
Fiscal: 14.
Fiduciario: 14.
Seguridad Nacional: 3, 13.
Servidores Públicos: 3, 5, 7, 20, 28, 30, 37.
Responsabilidad administrativa de: 63, 64.
Sujetos Obligados: 3, 4, 7, 9, 12, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 62.
Transparencia en la gestión pública 4.
Tribunales Administrativos Federales: 61.
Unidades Administrativas: 3, 7, 16, 17, 40, 43, 45, 46, 61.
Unidades de Eniace: 7, 24, 25, 28, 29, 30, 40, 41, 43, 46, 48, 49, 61.

RESÚMENES

Marco histórico de la transparencia - The Historical Frame of Transparency
Francisco Díaz de León Mendiola

Se aborda la transparencia como un tema articulado a las políticas gubernamentales, cuyo *avance* en el sentido positivo repercute favorablemente en un sistema democrático. La transparencia es un reto de las autoridades para impulsar procesos legales y administrativos que permitan a los ciudadanos acceder a la información pública, así como desarrollar mecanismos eficaces en la lucha contra la corrupción. En este entorno las Organizaciones no Gubernamentales, particularmente *Transparencia Internacional* y sus respectivos capítulos como el de México, han venido alentando a las prácticas de buen gobierno, cuyas características principales son la honestidad, eficacia, el combate a la corrupción, rendición de cuentas, transparencia, entre otras.

Los casos que han sido tomados como ejemplo, son la aplicación de la *Glasnost*, en la ex Unión Soviética, y las prácticas gubernamentales de Estados Unidos, país líder en materia de acceso a la información. La transparencia junto con la posibilidad del acceso a la información permiten fortalecer la democracia. En suma, un sistema político democrático en plena transparencia puede demostrar la eficacia de sus políticas públicas, cuando sus mecanismos tienen un diseño flexible que facilita a los ciudadanos acceder a la información pública.

This article provides a brief analytical approach to transparency as an articulated subject to *government* policies, and whose progress carries positive consequences to any democratic system. Transparency has become a challenge for authorities inasmuch as *effective* mechanisms against corruption can be developed, with the promotion of legal processes that allow citizens to *have* access to public information. In such a climate, Non *Governmental* Organizations, particularly *International Transparency* and its respective issues, such as Mexico *have* adopted a defined posture as promoters of all good *government* practices, especially those brought out by honesty, efficacy, and the fight against corruption.

As an example, stands the application of *Glasnost* in the former U.S.S.R., an initiative promoted by *Mijail Gorbachev* in order to substantially change the character of public practices in his country. The United States has an excellent reputation in matters of access to public information, a fact that has been demonstrated with evidence. It is stated that transparency prevents corruption and, along with access to information, can strengthen the democracy of change. In sum, efficacy of public policies when mechanisms of free access to information contain a flexible design, that allows citizens access to information with no other than legal restrictions, can be *proven* with a truly transparent democratic political system.

La Eficacia del Control Formal - Effectiveness of Formal Control Gildardo Héctor Campero Cárdenas

La materia a tratar es el papel del control formal, que se realiza *por* y *en* la administración, para verificar el cumplimiento de las normas jurídicas y reglamentarias como garantía del imperio de la ley. El exceso de regulaciones disminuye la eficacia de este tipo de control y entra en la ley de rendimientos decrecientes.

Con el replanteamiento del papel del Estado, surgen nuevos paradigmas de gobernanza y gerencia pública que introducen innovaciones al concepto tradicional del control. Ahora, la eficacia de la gestión se mide más en términos de los resultados, favorecidos por la facultación y la autonomía en las decisiones de los gerentes públicos, la medición y autoevaluación del desempeño conforme a indicadores de calidad, eficacia y eficiencia, la rendición de cuentas, el control *ex post*, en vez del *ex ante*, además de la reforma regulatoria.

La eficacia del control *por* y *en* la administración, se complementa y refuerza por los controles social y político, facilitados con la transparencia de gestión y el acceso a la información pública.

Así, el nuevo enfoque de control no sustituye al control formal, sino que potencia su eficacia, lo complementa, actualiza y redimensiona dentro de un nuevo concepto holístico de *control comprensivo*, que reclama de pertinentes indicadores *ad hoc* para medir su observancia y efectividad.

Our subject matter is the role and effectiveness of formal control, that one carry out by and inward the administration in order to verify compliance with regulations to enforce the rule of law. But proliferation and rigidity of regulations diminish effectiveness of formal control decreasing its performance.

With the re-examination of the role of the state new governance and public management paradigms came forth innovating the traditional concept of control. Now, management performance is output and outcome focused instead input centered, and measured against results, increasing *letting managers manage* empowering and giving public managers autonomy to decision making and managing devolved resources. To counter-balance, *making managers manage* involves accountability, assessing and autoevaluating performance according to performance contracts and quality, efficiency and effectiveness indicators. *Ex ante* controls are replaced with *ex post* and strategic results verifications and regulatory reform is implemented to remove the burden of outdated, detailed and multiplicity of rules and regulations.

Effectiveness of managerial control is complemented and reinforced with social and political controls, facilitated by ethical codes, transparency and access to public information.

Thus, the new approach of control doesn't replace formal control, both coexist in equilibrium as a binomial, the former empowers, complements, updates and redimensions the latter into a new holistic **comprehensive control** that **guarantee performance management and at the same time enforces the rule of law**. Part of performance is obeying the law and complying with **administrativa** regulations. To assess the fulfillment and effectiveness of holistic control will need the development of appropriate **measurement** indicators.

Ética y Servicio Público- Ethics and Public Service

Felipe AguiJar Hernández

La historia que liga a la ética y el servicio público con el bien y la felicidad de la humanidad, ha sido objeto de estudio en toda época y es aún más necesario en la sociedad contemporánea, donde es incuestionable que la función pública se ha desarrollado en extensión y profundidad; surgiendo una connotación diferente de servicio público.

En esta nueva definición, el servicio público no camina en paralelo al sentido común, la improvisación, el chantaje o el interés de grupo. Ello, implica que hoy el servicio público se identifica con la profesionalización, la responsabilidad, la lealtad institucional y el interés general. Al respecto, el servicio público debe entenderse como el principio ordenador y regulador de la vida pública y social.

Es importante que la esencia del servicio público no se pierda y que el binomio cuerpo y alma regule las cualidades y actitudes morales de los servidores públicos, porque ambos, son necesarios para el buen desempeño de su quehacer administrativo. No es aventurado afirmar, que el criterio concreto de medición de la naturaleza y calidad de una Administración Pública está en los individuos que en ella prestan sus servicios y en las actitudes que adoptan para el cumplimiento de su misión.

El ejercicio de la función pública es alto compromiso moral y profesional, porque la conciencia del hombre de Estado está por encima de cualquier partidismo o influencia del ánimo; no se propenso a reaccionar por impulso o como producto de la mediatez es deber del servidor público para asegurar la feliz conservación del Estado, de otro modo no es posible que se consiga gobernar con resultados favorables.

Throughout time, no thinker or government has escaped from studying the history that illustrates ethics and public service with humanly's welfare and happiness. This kind of study, is even more necessary in today's society, where it is unquestionable that public function has developed in extension and depth, arising therefore a different definition of public service.

In this new definition, public service does not identify with common sense, improvisation, blackmail or the specific interest of a group. This implies, that public service today represents professionalism, responsibility, institutional loyalty and general interest!. Public service must be understood as the main regulator of social and public life.

It is therefore important that the essence of public service is not lost and that the public server's qualities and moral attitudes be ruled by the body and soul pairing. For both, mental attitudes and moral qualities are personality attributes of public servers, needed for a good performance in their administrative tasks. It is not adventurous to think, that the concrete criterion of measurement of the nature and quality of Public Administration, is in the attitude that public servers adopt for the fulfilment of this important mission.

Public function is an important moral and professional commitment because the conscience of the public server is above any partisanship or influence and cannot react impulsively. A public server has the duty to secure the happy conservation of the State, otherwise it is not possible to govern with favourable results,

La Necesidad de la Transparencia en la Administración Pública Mexicana
The need of Transparency in the Mexican Public Administration
Gabriel Campuzano Paniagua

La legitimidad y legalidad son elementos clave de la confianza de la ciudadanía en un buen gobierno que requieren de la transparencia como acción que renueve la relación entre gobernantes y gobernados. La transparencia va acompañada de un intento de combatir la corrupción y en el plano internacional se inscribe en la gama de acciones de reforma de las administraciones públicas, llamadas reformas de segunda generación.

En el artículo se da cuenta de las transformaciones recientes, destacando la existencia de un atraso en la transformación de la Administración Pública, asimismo, se desarrolla una tipología de la corrupción pública analizando sus aspectos históricos, el sistema de botín, aspectos organizacionales, sus significados y efectos y el lugar primordial que este grave problema ocupa en los temas políticos, así como la multiplicidad de sus formas de expresión y la diversidad de actores que en ella intervienen.

Se apunta la necesidad de diseñar, construir y operar una Administración Pública de lo público que guíe su desempeño por el interés general y logre convencer a la sociedad de su nueva esencia pública y transparente, un nuevo diseño institucional, organizacional y administrativo que nos lleve a intentar limitar el problema. Para la corrupción fenómeno complejo multifactorial, situacional y poco estudiado y sus estragos sociales poco difundidos, el mejor antídoto, la legalidad, un buen instrumento la educación y capacitación de los servidores públicos, un buen principio, voluntad de todos para concertar y construir una Administración Pública y una sociedad guiadas por la transparencia.

Legitimacy and legality are key elements of the confidence that citizenship have in good government, which require transparency as action that renews the relation between governors and society. Transparency is accompanied by a struggle against corruption intent, in an international level several reform actions in public administration called second generation reforms are taken.

This article is about recent transformations, pointing out the lateness of transformation in public administration. It also develops a category of public corruption from an historical aspect, the loot system, the way it is organised, its meaning and effects, and the special place that this problem has in political subjects, as well as the different ways in which corruption is seen and the diversity of actors that play along with it.

The need to design, construct and operate a public administration where public matters and general interest guide its performance, and that is able to convince society of its new public and transparent essence, with an institutional, organisational and administrative design that permits a limitation of the problem is pointed out. For corruption, a complex situation phenomenon that lacks study, and derives into social untold difficulties, the best antidote is legality, a good instrument for its struggle is education and training of public servers, and a good start is everyone's will to concrete and build a public administration and society guided by transparency.

La Gestión Pública de la Transparencia - Public Management on Transparency

José R. Castelazo

La transparencia es recurso de un sistema democrático abierto dispuesto a mostrar sus procesos político-administrativos y promover la participación social responsable en el quehacer gubernamental. La transparencia, para ser efectiva, habrá de definirse y estructurarse como política pública (propósito, norma, programa, organización, prácticas y participación social). Requiere de una gestión pública institucionalizada, de otra manera será imposible traducirla en los hechos: dar visibilidad al proceso gubernamental; valorar y priorizar demandas y necesidades; establecer e informar acerca de las posibilidades de solución: abrir, simplificar, socializar y garantizar la honestidad de la gestión; producir resultados cuantificables y confiables; desarrollar al máximo la utilización de las nuevas tecnologías para garantizar el flujo de información...

La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, es plataforma para desarrollar una nueva cultura político-administrativa, al vincular la ética con la política. Adoptar un discurso sobre la transparencia que se niegue en la realidad, significa frustrar la posibilidad democrática de establecer la corresponsabilidad entre gobierno y sociedad para la mayoría de los asuntos que les competen. La simulación política tanto como la improvisación, son veneno para la transparencia.

No basta la voluntad, y mucho menos el voluntarismo, para lograr la transparencia. Concretar las acciones es tarea de ciudadanos plenos junto a servidores públicos responsables, íntegros, concededores y experimentados.

An open democratic system willing to demonstrate its political-administration processes and promote responsible social participation in governmental tasks does it through transparency. Transparency must be defined and structured as public policy in order to be effective (purpose, regulation, program, organization, practice and social participation). It requires a public institutionalized administration for its translation into facts: visibility of governmental processes, to value and give priority to demands and needs, to establish and inform about possible solutions, to open, simplify, socialize, and guarantee honesty in administration, to produce quantifiable and trustworthy results, to develop the use of new technologies to guarantee the best information flow...

The Federal Law of Transparency and Access to Public Governmental Information, stands as platform for the development of a new political-administration culture, for it links ethics with politics. To adopt a discourse about transparency that is in fact denied, would mean to frustrate the democratic possibility of establishing responsibility of both, government and society for most issues. Political simulation and improvisation, are poisonous for transparency.

Willpower is not enough to obtain transparency. Actions to confine transparency must be taken by socially aware citizens along with responsible, honest, knowing and experienced public servers.

La Transparencia como Rasgo Democrático
 Transparency as a Democratic Feature
 Manuel Villoria Mendieta

El artículo aborda la dificultad de hacer política con ética democrática y de cómo hacer avanzar la transparencia en tiempos dominados por la técnica, las necesidades de los medios de comunicación, la inseguridad, que propician incertidumbre y la desconfianza.

Se parte del concepto de círculo vicioso de la corrupción caracterizado por la desigualdad. La dimensión estructural de ésta se puede comprobar en sociedades con baja movilidad social. La dimensión cultural se ha medido a través de encuestas de distancia de poder y niveles de confianza intersubjetiva dando como resultado sentimientos de inseguridad por relaciones de dependencia y obediencia que demuestran una alta correlación entre desigualdad e índice de percepción de la corrupción.

Se analiza la desigualdad pronunciada y la desconfianza en los partidos políticos que llega a convertirse en apatía respecto al sistema político y a los valores de la democracia. Para evitar caer en la situación propia del círculo vicioso se plantea a la transparencia como instrumento de lucha, lo cual implica crear o mejorar los sistemas de rendición de cuentas de los entes públicos y privados y generar instancias de la sociedad civil que participen en el control del gobierno.

Se dedica un apartado a las dificultades actuales en la lucha por la transparencia señalando que el camino recorrido es aún corto debido a tendencias sistémicas y a factores de coyuntura que aminoran el impacto de los intentos más serios. Lo anterior nos lleva a cierto pesimismo en relación al avance de la transparencia sin embargo es preciso no desmayar y seguir en la lucha.

This article raises the difficulties of making democratic ethical politics as well as the question of how transparency should progress in a technically dominated world, the media's needs, insecurity, and the advances in uncertainty and distrust.

The vicious circle of corruption, distinguished by inequality is the ignition concept. Structural dimension of corruption can be proven in low social mobility societies. Its Cultural dimension has been measured through polls of distance between power and intersubjective trusting levels resulting in insecurity feelings due to dependency and obedience relations that show an important relation between inequality and perception of corruption.

High inequality and mistrust in political parties that may turn into apathy towards political systems and democracy values is discussed. Transparency is brought up as an instrument for struggle against situations due to the vicious circle of corruption. Transparency implies among other things the creation or improvement of accounting systems within public or private entities and generates possibilities of participation in government controls for society.

A special part of this article is dedicated to difficulties of struggle for transparency, showing that there is still a long way to go, since systemic tendencies and the political situation lessen the impact of the most serious intentions. Support measures for transparency are made irrelevant by global economy's tendency of concentrating power; politics tend to be controlled by the media, and terrorism and delinquency favour a reduction of freedom to obtain longed security. The above brings pessimism to the advance of transparency however, we must not dismay and continue the struggle.

Sistema de Atención Directa a la Ciudadanía
Citizenries Direct Attention System
Órgano Interno de Control de la Comisión Federal de Electricidad

En apego a las directrices del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, que entre sus objetivos rectores incluye abatir los niveles de corrupción en el país y dar transparencia a la gestión y el desempeño de la Administración Pública Federal; y en congruencia con el Programa Nacional de Combate a la Corrupción y el Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001-2006, que consigna el nuevo enfoque preventivo que deberán tener los Organos Internos de Control, a principios del año 2002, se realizó la reorientación de los recursos del Área de Quejas del Órgano Interno de Control en la Comisión Federal de Electricidad, hacia la prevención de actos indebidos de servidores públicos, dando origen al Sistema de Atención Directa a la Ciudadanía.

Los objetivos son promover una nueva cultura cívica y participativa; fortalecer la función preventiva de prácticas de corrupción; identificar áreas de oportunidad y promover acciones de mejora; así como, coadyuvar en los objetivos de la Dirección General de la Entidad, para el mejoramiento de los servicios.

A partir de un diagnóstico se diseñó el Sistema de Atención Directa a la Ciudadanía, mediante la colocación de buzones; visitas de asesoría y supervisión; dilución de los servicios que brinda el Organismo Interno de Control; visitas a las agencias, sucursales y plazas públicas, módulos portátiles; muestreo sobre la calidad del servicio; visitas para evitar la recurrencia de quejas y el buzón de consulta en el sitio WEB de SECODAM.

No obstante lo reciente de la puesta en marcha del Sistema de Atención Directa a la Ciudadanía, se reportan resultados positivos: atención directa, identificación de áreas de oportunidad de mejora, verificación del cumplimiento de

According to the commands of the "Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006", that includes among their objectives the knock down of corruption levels in Mexico to give absolute transparency to the acting of Public Federal Administration, and in accordance to the "Programa Nacional de Combate a la Corrupción y el Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001-2006", that consigns a new preventive locus that all the Internal Control Organisms must have at the beginning of 2002, it was necessary to arrange a reorientation of resources in the complaining area of the Internal Control Organism in "Comisión Federal de Electricidad (CFE)", to prevent undue acts of public servants, giving rise to the "Sistema de Atención Directa a la Ciudadanía" (Citizenries Direct Attention).

The objectives are to promote a new civic culture of participation: strengthening the preventive function of corruption practices; identifying opportunity areas and promoting improvement actions; as well as collaborate in the objectives set by the General Management of the "CFE", for the improvement of the services.

From a diagnosis previously made, we designed the "Sistema de Atención Directa a la Ciudadanía" with: The placement of mailboxes; consultantship and supervision visits; dilution of the services offered by The Internal Control Organisms; visits to the agencies, subsidiaries and public squares, with portable modules supports; to avoid an inquest about the quality of the service in the "CFE"; and the consultation mail in the WEB site of SECODAM.

Due to the recent creations of the Citizenries Direct Attention System, there are positive results: direct attention, identification of improvement opportunity areas, verification of the commitments

Metodología para las Intervenciones de Control
Methodology for Supervision and Control
Órgano Interno de Control del Consejo Nacional de Fomento Educativo

En el Nuevo Enfoque de los Órganos Internos de Control desarrollado por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo se precisaron dos líneas de acción: impulsar la mejora de los procesos e información para la toma de decisiones y prevenir prácticas de corrupción e impunidad en las entidades y dependencias de la Administración Pública Federal. En este marco se desarrolló la "Metodología para las Intervenciones de Control", que se compone por seis fases:

1. *Estudio preliminar presentación con las autoridades responsables de los procesos.*- Se obtiene un diagnóstico de la situación actual de los procesos y controles del área, que permite establecer condiciones de interacción para la ejecución de la intervención.

2. *Investigación e identificación de procedimientos clave.*- Se recolectan y analizan datos relativos al proceso y se observan físicamente sus actividades.

3. *Análisis de problemas detectados y determinación de posibles soluciones.*- Se identifican las áreas de oportunidad analizando las causas principales y la frecuencia con que ocurren los problemas.

4. *Elaboración y presentación del diagnóstico, propuesta de proceso "debe ser"»* Se desarrollan propuestas de mejora y los procesos "debe ser", referentes al esquema óptimo de funcionamiento.

5. *Establecimiento de compromisos de mejora.*- Se formalizan los proyectos de mejora, estableciendo áreas responsables, metas e indicadores.

6. *Seguimiento de acuerdos.*- Se vigila la implantación de los proyectos de mejora.

La aplicación de la Metodología permite identificar áreas de oportunidad y generar propuestas de mejora, impactando en la reducción de tiempos y costos, en la simplificación de formatos y/o formalización, en la sistematización de procedimientos, en la actualización y/o generación de normatividad interna y en el mejoramiento del ambiente de control.

In the New Approach of Internal Control Organs created by the Secretary of Accounting Inspection and Administrative Development two consistent actions are taken: the promotion of an improvement in processes and information for the decision making, and the prevention of practices related with corruption and impunity in the entities and dependencies of the Federal Public Administration. For the fulfillment of this strategic action a "Methodology for Supervision and Control" was developed. This methodology consists on the following six phases:

1. *Preliminary Study and presentation of the processes to the responsible authorities.*- A diagnosis of the current situation of processes and controls of the area that allows to establish interaction conditions for the execution of supervision is obtained.

2. *Investigation and Identification of key processes:* Data related to processes is collected and analyzed, and their activities are observed.

3. *Analysis of detected problems and determination of possible solutions:*- Opportunity areas are identified analyzing the main causes and frequency of the problems.

4. *Elaboration of the diagnosis, process proposal of 'should be processes' and presentation of the diagnosis.*- Improvement proposals and "should be processes" are developed.

5. *Setting of improvement commitments.*- Improvement projects are formalized, establishing responsible areas, goals and indicators.

6. *Pursuit of agreements.*- Implantation of improvement projects is controlled.

The application of this Methodology allows to identify opportunity areas and create improvement proposals that have an effect in time reduction, costs, simplification of formats and/or formalization, systematizing of procedures, updating and/or generation of internal regulations and improvement of control environment.

Centro de Información Electrónica· Electronic Information Center
Comisión Nacional de Seguros y Fianzas

El derecho de las sociedades modernas a acceder a la información pública gubernamental es irrenunciable, salvo aquella información que por sus características es calificada como confidencial y reservada, las dependencias públicas están obligadas a promover y emprender las acciones necesarias para dar vigencia plena al valor de la transparencia.

Al amparo de este criterio, el Órgano Internode Control en la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas desarrolló una herramienta informática denominada *Gentro de Información Electrónica (GIE)*, con el propósito de simplificar y agilizar el acceso a la información. Se trata de una plataforma de página electrónica intranet, que permite captar, administrar y difundir la información para facilitar el cumplimiento de las atribuciones y funciones de dicha instancia de fiscalización.

El CIE contribuye a fortalecer la transparencia, al ser un medio ágil, moderno y apropiado para proporcionar información de manera equitativa, sin criterios discrecionales, excepto cuando se trate de información de carácter confidencial. La información que está a disposición de los usuarios tanto de la CNSF como del órgano interno de control, se mantiene actualizada, a fin de que las consultas se atiendan con oportunidad, imparcialidad y pertinencia, estableciendo al mismo tiempo controles para evitar la sustracción, destrucción, ocultamiento o utilización indebida de la misma.

El CIE enriquece constantemente, para alentar el pensamiento crítico y las actitudes propositivas.

El advenimiento de la era de las redes electrónicas debe garantizar que la información a los usuarios sea

Modern societies' right to access to the public governmental information is unquestionable and undeniable. Except to the extent that such information possesses characteristics that make it confidential and reserved, public agencies are obligated to promote and develop required actions to bring up to date the value of transparency.

Bearing this idea in mind, the Internal Comptroller Office at the Insurance and Surety National Commission of Mexico (CNSF) developed an electronic tool named "Electronic Information Center" (EIC) that aims to simplify and speed access to information. It is a platform in an intranet web page, that allows receiving, managing and disclosing the information needed to make possible the best performance for the Internal Comptroller Office' task and functions.

The Electronic Information Center contributes to enhance transparency, as it is an agile, modern and appropriate way to disclose information in a fair manner without any discretionary element. The information can be accessed by both, the staff of Internal Comptroller Office and the CNSF's personal, and is permanently updated to allow for an immediate, impartial and pertinent attention to information requests. Also, there are mechanisms implemented to control and protect the information from any alteration.

The EIC is undergoing a permanent updating process which takes into consideration any criticism, suggestion or positive contribution.

At the arrival of the electronic network era, it should be ensured the availability of sufficient, reliable and useful information for users. The desire to monopolize power through information control had passed

away

Sistema de Control de Gestión - Management Control System Órgano Interno de Control en la Secretaría de Gobernación

El Sistema de Control de Gestión busca satisfacer la necesidad de información respecto al valor agregado de las actividades, medición de avances, coordinación de actividades entre las áreas, así como el seguimiento y evaluación de la gestión individual y por área, en periodos que van desde semanales, a mensuales y trimestrales, así como la evaluación estratégica del Órgano Interno de Control (OIC).

El primer paso consistió en delinear con precisión la misión, visión, objetivos y metas, a fin de contar con un panorama claro del "deber ser" del OIC, para proceder a la comparación con la realidad y aplicar las medidas correctivas pertinentes.

Se diseñaron diversas herramientas -bitácora individual, bitácora por área, tableros de control-, cuya información debidamente articulada se emplea en las actividades del OIC -juntas semanales, bimestrales, evaluación trimestral y los informes al Comité de Control Interno de la Secretaría de Gobernación.

Para la elaboración de los informes se sigue una secuencia lógica de asignación por actividad -operativa, administrativa y directiva-, manejando indicadores referentes a estadísticas de tiempo, identificación de actividades de valor agregado y por tipo de asignación,

Los resultados obtenidos hasta la fecha se pueden resumir en: identificación objetiva de la asignación de los tiempos para determinar si las actividades representan valor agregado a la SEGAS y la SECODAM; seguimiento permanente, flexible y puntual de los programas y actividades; aporta elementos para la toma de decisiones; combina el control de personas, procesos y resultados; mejora la comunicación interna; contribuye a sustentar reportes y medir la eficacia de las acciones de SECODAM en

The Management Control System looks for to satisfy the need of information respect to added value of activities, measurement of advances, coordination of activities among the areas, as well as the pursuit and evaluation of the individual and by area management, in periods that go from weekly, to monthly and quarterly, as well as the strategic evaluation of the Internal Organ of Control (OIC).

The first step consisted on delining the mission, vision and objectives, in order to count with a clear point of view about the reason of being of the OIC, and to apply pertinent the corrective measures.

Diverse tools were designed -individual binnacle, binnacle by area, boards of control-, whose information properly articulated is used in the activities of the OIC -weekly, bimonthly, quarterly evaluation and the information to the Committee of Internal Control of the Secretary of Interior (SEGAS). The OIC follows a logical sequence of allocation by activity -operative, administrative and directive-, referring to statistics of time, identification of activities of added value and by kind of allocation.

The results to date can be summarized in: objective identification of the allocation of the times, in order to determine if its activities represent added value for SEGOS and the Secretary of Accounting Inspection and Administrative Development (SECODAM); permanent, flexible and precise pursuit of the programs and activities; it contributes elements for the decision making; it combines the control of people, processes and results; it improves internal communication; it contributes to sustain reports and to measure the effectiveness of actions of SECODAM in matter of transpar-

**Nueva Metodología para Investigación e Inteligencia en Áreas Críticas
A New Methodology for Investigation and Intelligence in Critical Areas
Órgano Interno de Control en la Secretaría de Gobernación**

Hasta el año 2000, el esquema de operación de los Órganos Internos de Control (OIC) se concentraba fuertemente en acciones de detección y sanción, lo cual limita la efectividad del control interno al enfocarse más a los efectos que a las causas. Recientemente, con el nuevo enfoque de los OIC, se ha venido dando énfasis a la prevención y el desarrollo administrativo. Este cambio, sin embargo, puede tener limitaciones importantes si no se sustenta en un análisis integral de las áreas críticas, el ejercicio de las atribuciones relacionadas con su razón de ser y la interrelación de sus principales procesos.

Las áreas de los OIC (Control y Evaluación, Auditoría Interna y Quejas y Responsabilidades) operaban de forma aislada. Atento a esta situación, el OIC en la Secretaría de Gobernación diseñó una metodología para el análisis de las áreas críticas consistente en analizar el ejercicio de las atribuciones en el área, enfrentando el "deber ser" desde el punto de vista jurídico con el "ser", y como resultado del análisis identificar las áreas de oportunidad. Los informes resultantes incluyen: descripción de la problemática, áreas de oportunidad y propuestas específicas de mejora, las cuales se busca convertir en compromisos una vez que se presentan al nivel de toma de decisiones.

Qué es lo ejemplar: Trabajo en equipo. Sinergia; enfoque en ejercicio de atribuciones; detección de áreas de oportunidad enfrentando el SER vs. DEBER SER; Análisis integral por dirección más que por proceso. Conocimiento profundo del área y la interrelación de sus principales procesos; Identificación de áreas de oportunidad y de riesgo; Aportación de elementos

Up until 2000 year most Internal Control Units (ICU'S) of the Mexican Federal Government, concentrated their efforts in activities directed toward detection and sanctioning of irregularities. The focus on lighting the effect rather than the cause presented obvious problems. Recently, SECODAM has promoted among the ICU's a new model for lighting corruption, basically shifting priorities from detection to prevention. The cornerstone of this new model is the improvement of critical processes. This is a fundamental change, however it can have serious limitations if it is not based on an integral analysis of the critical areas, including how they exercise their core attributions and the interrelation that exists among its main processes.

The areas of the ICU's (Evaluation and Control, Internal Auditing, Responsibilities and Complaints) have traditionally worked as isolated entities. To address this issues, the ICU in SEGOB decided to innovate by designing and implementing a methodology to analyze critical areas. The methodology begins with an analysis of the attributions of the area from a legal stand point (SHOULD BE) and then confronting the results with the actual exercise of such attributions (BE) with the purpose of detecting opportunities for improvement. With all this information, an Initial executive report is made. The objective is to reach the decision making level and obtain specific correction and improvement agreements to be addressed in collaboration with the ICU.

Main advantages: Teamwork. Sinergy; focus on the correct exercise of attributions; Positive approach. Detection of opportunities and spirit of collaboration. Commitments for improvement; Integral analysis of a whole critical area and the interac-

Sistema de Auditoría y Control - Automated Auditing and Control System Organo Interno de Control en Nacional Financiera

Ante la necesidad de diseñar e implementar un sistema automatizado para llevar el registro, control, administración y seguimiento oportuno de las fases de planeación, ejecución, supervisión e informes de las auditorías.

El Sistema de Auditoría y Control (SAC) es una herramienta informática, en operación desde julio de 2002, que permite mantener al día la información de las revisiones, asegurar su ejecución sistemática, mostrando el grado de avance y tiempos empleados en las diferentes etapas. Cuenta con los siguientes módulos: Plan Anual de Trabajo (PAT); Auditoría; Seguimiento a Auditoría; Evaluación y Control; Seguimiento a Evaluación y Control; Transferencia a otros Sistemas; Estadísticas y Reportes Generales; Recursos Humanos; Herramientas Administrativas; Catálogos.

Sus pilares son el fortalecimiento del control preventivo y el manejo adecuado de recursos y es una fuente de información estadística que permite medir el avance de los programas, el desempeño y la eficiencia de las diferentes áreas. Su desarrollo se basó en las siguientes consideraciones: Diseño Modular; Esquema Cliente Servidor; Base de datos centralizada; Sistema Transaccional; Actualización en línea; Componentes reutilizables; Uso de catálogos para reducir la captura; Evitar reprocesos; Realizar la supervisión en línea, dejando evidencia; Control de modificaciones en documentos ya autorizados.

El Sistema ha permitido promover y asimilar una cultura de automatización y de medición en el Órgano Interno de Control y ha contribuido a eficientar el proceso de Auditoría al estandarizar sus actividades bajo normas de calidad e indicadores que permiten la autoevaluación y acciones de mejora continua.

On front the need to design an automated system in order to keep records, control, management and timely follow-up of the Auditing process phases: planning, reviewing, supervision and reporting.

The Automated Auditing and Control System, operating since July 2002, allows to maintain updated material information regarding reviews, assuring the systematic operation based on a centralized database, as well as showing the progress of work and the time consumed in every stage of the audit. This automated system consists of the following blocks: Current Annual Audit Plan (AAP); Auditing; Audit tracking; Evaluation and Control; Evaluation and Control tracking; Transferences to other systems; Statistics and General Reports; Human Resources; Management Tools; Catalogs.

The system is fundamentally focused on prevention control and adequate resources management. It also provides an important statistical information source, which helps to define the metrics to evaluate the auditing program progress and performance as well as the efficiency of our personnel. The design of the automated system was based on the following considerations: Modular Design; Client/Server; Centralized Database; Transactional System; Real time updating; Component reuse; Use of Catalogs to reduce data entry time; Reprocess avoidance; Online supervision with audit trails; Control of modification to authorized documents.

The System has also allowed to promote an automation and measurement culture within the Internal Controllershship, efficiency of the auditing process by standardizing the activities under quality rules and indicators, self evaluation and the implementation of continuous improvement actions.

Carpeta Electrónica - Electronic Portfolio **Comité de Control Interno en la Secretaría de Seguridad Pública**

Como parte de un proceso de mejora continua, surge la carpeta electrónica del Comité de Control Interno (COCOI), que presenta información actualizada y oportuna, ofreciendo a los directivos una herramienta útil en el análisis para la toma de decisiones en prevención de la corrupción, fomentar el desarrollo administrativo, facilitar el control interno y dar transparencia a la información generada por la Dependencia.

El sistema anterior se caracterizaba por dependencia informativa de las áreas operativas, con elevados tiempos de espera; tres niveles de inspección a la información recibida; uso excesivo de recursos humanos, financieros, materiales y de tiempo; "bombardeo" de información, haciendo imposible la toma de decisiones y acciones.

Desarrollo del Sistema Actual: se inscribió al Órgano Interno de Controlante la SHCP como usuario del Sistema Integral de Información (Sil) obteniéndose acceso directo a información del ejercicio presupuestal, de los avances programáticos y de los recursos humanos; se incorporaron tableros de control y cuadros de mando integral que sintetizan gráficamente los resultados de Auditoría Interna; Quejas, Responsabilidades y Control, así como procesos y programas sustantivos; la información se consolidó en una presentación ejecutiva de Power Point con vínculos electrónicos, incluyendo detalles y sustentos documentales. misma que se envía para revisión y uso de los participantes, en disco compacto.

Logros: Se ha convertido una herramienta ágil y ejecutiva para la toma de decisiones; ha promovido el control interno y la transparencia, el combate a la corrupción y el desarrollo administrativo. Se cuenta con una base de datos confiable, íntegra, oportuna y accesible. que permite al receptor comprender más fácilmente un problema

As part of a process of continuous improvement, the electronic portfolio of the Internal Control Committee (COCOI in Spanish), arises with up-to-date and opportune information, whose analysis allows the members to have a useful tool in making decisions to prevent the corruption, to foment the administrative development, to facilitate the internal control and to give transparency to the information generated by the Government offices.

In the previous system the information was given by the operative areas, very slowly; three inspection levels to the received information limiting its analysis and verification; excess amount of human, financial, materials and time resources; excess information, difficulting the making of decisions and taking actions.

Development of the Current System: the Internal Control Department has been registered into the SHCP (IRS), as a user of the Integral Information System (Sil), obtaining a shortcut to budget, programmatic exercise and human resources information; we have included, control boards and schedules of integral control that simplify graphically the results of Internal Audit; Complaints, Responsibilities and Internal Control, as well as processes and specific programs; the information is consolidated in a PowerPoint presentation with electronic links, containing common aspects to show the matters. An executive presentation was developed, locating details and documental sustentances in secondary archives, generating a data compact disk.

Achievements: to present to the Committee an executive and agile tool for making decisions; to promote the internal control and to foment the transparency, the combat to the corruption and the administrative development; to have a reliable database, integral, opportune and easy to

Sistema para el Control de Seguimiento - Control of Pursuit System Órgano Interno de Control en Pemex Gas y Petroquímica Básica

De acuerdo con la orientación establecida por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM) en materia de transparencia y combate a la corrupción, se procedió a dar un nuevo enfoque a los programas que realiza el Órgano Interno de Control en Pemex Gas y Petroquímica Básica, mediante la automatización que permite homologar, registrar y visualizar la información en línea, con el propósito de reducir los tiempos de reporte y dar fluidez a la información generada en el marco del Programa Nacional para la Transparencia y el Combate a la Corrupción en Petróleos Mexicanos.

Para la puesta en marcha del Sistema se consideraron dos escenarios, uno individual, referente únicamente a Pemex Gas y Petroquímica Básica y otro global, que habría de concentrar la información de las subsidiarias, filiales y el corporativo de Petróleos Mexicanos, a través de herramientas informáticas automatizadas.

En el escenario individual se detectaron numerosas desventajas, como el manejo de información aislada, falta de homologación de los reportes, presentación de datos en formatos diversos, falta de integración del conjunto de macro funciones, deficiencias al compartir la información, entre otras. Mientras que en el escenario global los beneficios detectados resultaron mayores, por ejemplo se posibilita la homologación de catálogos, se pueden generar cifras acumuladas, se visualiza el proyecto de manera integral. Con lo cual se alcanzan los siguientes resultados: se involucra a los órganos de alta dirección; se atienden los lineamientos a través de un sistema único en PEMEX; la información sistematizada permite generar informes confiables y versátiles, consultables en línea. ❖ 1

In agreement with the direction established by the Secretary of Accounting Inspection and Administrative Development (SECODAM) in matter of transparency and fight against corruption, the Internal Organ of Control in PEMEX Gas and Basic Petrochemical was come to give a new approach to the programs, through automatization that allows to register and to visualize information, in order to reduce the times of report and to give fluidity to the information generated on the National Program for Transparency and Figh against Corruption frame.

For start the System, two scenes were considered: one individual, solely referring to PEMEX Gas and Basic Petrochemical, and another global one, that would be to concentrate the information of the subsidiaries, branches and the corporative PEMEX, through automated computer science tools. In the individual scene numerous disadvantages were detected, as the handling of isolated information, lack of homologation of the reports, presentation of data in diverse formats, lack of integration of the macro set functions, deficiencies when sharing the information, among others. Whereas in the global scene the detected benefits were greater, for example: the catalogue homologation is made possible, can be generated numbers accumulated, visualizes the project of integral way. With which the following results are reached: one becomes jumbled the organs of high direction; the directions through a unique system in PEMEX are taken care of; the systematized information allows to generate reliable and versatile information on line, in real time.

Recurrencia de Observaciones - Recurrence of Observations
Órgano Interno de Control en Pemex Gas y Petroquímica Básica

El Órgano Interno de Control en Pemex Gas y Petroquímica Básica (PGPB) ha puesto en marcha una herramienta que facilita el seguimiento del comportamiento de la recurrencia de observaciones, con apoyo en gráficas y la aplicación de métodos estadísticos, como lo es el estudio de Series de Tiempo. Dicho estudio ha sido complementado por el PGPB, en el sentido de determinar un modelo auto regresivo, el cual permite explicar la serie de tiempo del porcentaje de las recurrencias, con una desviación estadística menor en el aspecto predictivo.

Un punto importante a considerar, es la interpretación que se dé a las Recurrencias, ya que este concepto considera las observaciones determinadas en PGPB, bajo el precepto de que las causas de las observaciones son las mismas o similares, en diferente momento y lugar, lo que implica que no se están tomando acción para solventar las deficiencias detectadas.

El total de observaciones generadas en el período de junio de 1997 a marzo de 2002, fue de 1232 observaciones, de las cuales 544 fueron clasificadas como recurrentes.

El resultado del Coeficiente de Correlación, determinó que el mejoramiento, en términos de la reducción del error total, permite tener un modelo confiable. Lo anterior permite plantear la solución de un modelo auto regresivo, a través del cual se determina que la serie de tiempo no depende del tiempo en sí, sino del comportamiento que han presentado o el motivo de rezago en las mismas observaciones anteriores.

The Internal Organ of Control in PEMEX Gas and Basic Petrochemical (PGBP), proposes a graphic alternative of viewing the behavior of the recurrence of observations through the statistical application of methods, as the Time Series study. The study was complemented for PGPB, in the order to determine a self-regressive model, which permits us to explain the series of time of the percentage of the recurrence with a smaller statistical deviation in the predictive aspect.

An important point to consider, is the interpretation of the meaning of the Recurrence, since this concept considers the specific observations in PGPB, with the precept that the causes of the observations are either the same or similar in different time and place, which actions that themselves are not being taken to solve the deficiencies detected.

The total of observations generated in the period from June 1997 to March 2002, were 1232, of which 544 were classified as recurrent.

The result of the Coefficient of Correlation, determined that the quantity of improvement in terms of the reduction of the total error, permits to have a dependable model. Due to this, it is feasible to present the solution of a self-regressive model, through which it can be determined that the series of time does not depend on the time, but in the behavior or on the surplus of previous observation.

Comité de Evaluación de Observaciones - Observations Analysis Committee Órgano Interno de Control en Pemex Gas y Petroquímica Básica

En el Área de Auditoría Interna del OIC en Pemex Petroquímica Básica existía un considerable número de observaciones clasificadas como de presunta responsabilidad administrativa, que ocasionaban grandes inventarios de observaciones pendientes de atención; elaboración de informes que en la evaluación realizada por el Área de Responsabilidades resultaban rechazadas por falta de elementos o por no precisar las irregularidades cometidas, además de existir falta de coordinación entre las Áreas de Auditoría y la de Responsabilidades.

Por ello se consideró necesario constituir un COMITÉ DE EVALUACIÓN DE OBSERVACIONES (CEO), en el que participan los Titulares de las áreas sustantivas del OIC. De forma paralela se capacitó al personal del OIC en aspectos de la Ley de Responsabilidades y resoluciones al amparo de la misma.

Se pone especial cuidado en que la observación sea investigada a través del procedimiento administrativo de mérito, se encuentre dentro del ámbito del objeto de la auditoría. En cuanto al plazo de realización, a la materia auditada, al área auditada, entre otros elementos que en un algún momento pueden ser analizados por las instancias jurisdiccionales correspondientes, y cuyo resultado podría dejar sin efectos el procedimiento administrativo de responsabilidad sancionatorio, al encontrarse viciado de origen.

Los resultados han sido fructíferos, en la medida en que han permitido disminuir el rezago de observaciones consideradas como de presunta responsabilidad, así como atender diligentemente los casos de presunta responsabilidad, retroalimentación entre los participantes, mayor

At the Internal Audit Area (IAA), a large number of observations were classified as Presumptive Responsibility Observation (PRO), which caused serious problems of pending work inventories. For every PRO, a report was made.

These large amounts of PRO reports were evaluated by the Responsibility Area (RA), which in most cases rejected them because elements to prove the PRO were missing. Sometimes, the PRO was refused because there were poor coordination and different points of view between the RA and IAA, in aspects such as time deadlines, evidence to proof the PRO, identification of the presumptively responsible, etc.

It was considered necessary then, to create a task group in order to solve the problem. This task group was called Observations Analysis Committee (OAC). The heads of the principal areas of the Comptrollership form this group, which its main objective is to classify an observation as a PRO and to determine the necessary elements of the PRO report, so the RA can effectively work on the observation. Members of OAC were trained in Responsibilities Law and its regulation.

The OAC monitors that every observation subject to investigation follows the correct procedure, and keeps track of specific aspects such as time deadlines and every element subject to analysis by the judge or arbiter of the case, looking forward to reduce the possibilities of rejection of the PRO cases.

The OAC has successful results since its constitution. PRO pending work and rejection rate was dramatically reduced.

The OAC also improved coordination and communication between all areas within comptrollership and stimulated the

Procedimiento para la Atención de Inconformidades
Procedure for the Attention of Controversies
Órgano Interno de Control en Petróleos Mexicanos

Petróleos Mexicanos (PEMEX), es una de las Entidades con mayor índice de adquisiciones de insumos y contratación de servicios al sector privado, lo cual implica una serie de procedimientos establecidos que propician equidad entre los participantes en las licitaciones. Sin embargo, en algunos casos surgen controversias de inconformidad por presuntas irregularidades en estos procedimientos, cuya atención deviene en la suspensión de las contrataciones.

Ante ello, con el fin de atender las controversias presentadas por proveedores o contratistas, sin que esto signifique demoras en perjuicio de las labores de PEMEX, el Órgano Interno de Control diseñó el *Procedimiento para la Atención de Inconformidades, su control y seguimiento*, cuyos objetivos son: reducir los tiempos utilizados en la atención de una inconformidad, transparentar la recepción, el manejo de los expedientes y la emisión de las resoluciones respectivas.

En el procedimiento se efectúan tareas precisas de recepción, seguimiento, evaluación y emisión de la resolución, mediante un conjunto de formatos de control, como son esquema de integración de un expediente de inconformidad; cédula de validación; modelo de acuerdos y oficios aplicables a la función; tablero de control; cronograma del proceso, e informe de la situación que guardan las inconformidades.

Mexican Petroleum (PEMEX) is one of the Organizations with greater index of acquisitions of materials and hiring of services to the private sector, which implies a series of established procedures that cause fairness between the participants in the licitations. Nevertheless, in some cases controversies arise by presumed irregularities in these procedures, whose attention happens in the suspension of the hirings.

With the purpose of taking care of the controversies presented by suppliers or contractors, without this means delays in damage of PEMEX workings, the Internal Organ of Control designed the *Procedure for the Attention of Controversies, its control and pursuit*, whose objectives are: to reduce the times used in attention of controversies, to be transparent in reception, handling of files and emission of the respective resolutions.

In the procedure take place precise tasks of reception, pursuit, evaluation and emission of resolutions, through a set of control formats, as they are scheme of integration of a controversies files; validation certificate; models for agreements; control board; time tables of process and informs into the situation of controversies.

Manual de Auditoría - Manual of Audit
Órgano Interno de Control en Petróleos Mexicanos

El Manual de Auditoría de la Industria Petrolera Estatal tiene como finalidad dotar a esta función de los elementos necesarios para integrar, fortalecer y homogeneizar los procedimientos de control y auditoría, proporcionando al personal que lleva a cabo las revisiones los principios, normas y guías que deberán aplicar en sus tareas.

El Manual de Auditoría tiene como ámbito de aplicación obligatoria a los Organos Internos de Control de Petróleos Mexicanos, sus organismos subsidiarios y empresas filiales, cuyos servidores públicos deben apegarse de forma estricta a él.

Es una herramienta que compendia leyes, decretos, ordenamientos, lineamientos, procedimientos y criterios que permiten unificar la aplicación de la función de auditoría; incluye aspectos de inducción que permiten una rápida ubicación en el entorno institucional.

Está sujeto a un proceso permanente de actualización, mediante la constante revisión del *Diario Oficial de la Federación* y de las disposiciones emitidas por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM), todo ello organizado en un *Esquema General para el Proceso de Actualización Permanente*.

Además, el Manual de Auditoría está abierto a las mejoras que pudiesen proponer los propios auditores mediante un apartado de *Comentarios y Sugerencias*.

The purpose of the Manual of Audit of the State Oil Industry is to equip this function with necessary elements for integrate, fortify and unify the procedures of control and audit; providing to the personnel who carry out revisions, with the principles, norms and guides who will have to apply in their tasks.

The Manual of Audit has like scope of obligatory application to the Internal Organs of Control of Mexican petroleum (PEMEX), its subsidiary organisms and filial companies whose public servers must attach it on strict way.

It is a tool that summarize laws, decrees, orderings, procedures and criteria that allow to unify the application of the audit function; it includes induction aspects that allow a fast location in the institutional surroundings.

It is subject to a permanent process of update, by means of the constant revision of the Official Newspaper of the Federation and the dispositions emitted by the Secretary of Accounting Inspection and Administrative Development (SECODAM), all organized it in a *General Scheme for the Process of Permanent Update*.

In addition, the Manual of Audit is open to the improvements that could propose the own auditors by means of a section of Commentaries and Suggestions.

Programa de Racionalidad Normativa • Program for Rational Regulation
Órgano Interno de Control en Petróleos Mexicanos

Para dar cumplimiento al Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001-2006, que promueve la mejora regulatoria interna de la Administración Pública Federal y, en forma específica, la simplificación normativa, se inició el Programa de Racionalidad Normativa de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios (PEMEX), se instaló un Grupo de Tarea, coordinado por el OIC, encargado de conducir el proceso de simplificación de la normatividad interna.

El objetivo es racionalizar la normatividad interna que se ajuste a las necesidades de PEMEX y cumpla con la normatividad externa en la materia; que cuente con una estructura uniforme, evitando duplicidades y contradicciones; y sea emitido por la instancia facultada para ello.

Se obtuvo el inventario de las disposiciones normativas vigentes en PEMEX, se elaboraron los Lineamientos para la Elaboración de Normatividad Interna en PEMEX, así como los programas de trabajo para la revisión de la normatividad interna

Por otra parte, los Lineamientos de referencia establecen la obligación de que, para efectos de control y difusión, toda la normatividad emitida en PEMEX, se registre en el Sistema Normateca Institucional, el cual será administrado por el OIC, a efecto de que éste verifique que la normatividad que se registre cumpla con los requisitos que establecen los Lineamientos para la Elaboración de Normatividad Interna.

In order to be in compliance with the National Program for Fighting Corruption and Promoting Transparency and Administrative Development 2001-2006, which generally promotes the internal regulatory improvement of the Federal Public Administration and specifically regulatory simplification, the Petróleos Mexicanos and Subsidiary Agencies (PEMEX) Program for Rational Regulation was started. For this purpose a Task Group, to be coordinated by the Internal Control Bureau (ICB) was installed. Its purpose is to conduct the process of internal regulatory simplification.

The goal is to rationalize internal regulations in order to have a regulatory framework appropriate to the needs of PEMEX. At the same time, it must comply with applicable external regulations in its field, have a uniform structure, avoid duplications and contradictions and must be issued by an agency empowered to do so.

Among the Group's achievements, an inventory of the regulations currently in force in PEMEX was compiled. The work programs for internal regulatory revision were set out.

For control and dissemination purposes, on the other hand, the reference Directives make it mandatory that any and all regulations issued in PEMEX shall be registered with the Institutional Regulations Registry System, which will be administered by the ICB, in order to make sure that any and all registered regulations are in compliance with the requirements set out in the Directives for the Establishment of Internal Regulations.

Control y Evaluación de Órganos Colegiados
Control and Evaluation of Commillees and Commissions
Órgano Interno de Control en Petróleos Mexicanos

Como parte de las acciones de control preventivo del Órgano Interno de Control en Petróleos Mexicanos (OIC), se llevó a cabo un diagnóstico de los órganos colegiados y su funcionamiento, en donde se estableció la necesidad de promover la racionalización en la constitución y luncionamiento de los mismos, así como las decisiones que en ellos se adoptaban, para solucionar la problemática presentada, a través de las siguientes acciones: elaboración de las Bases Generales para la Constitución, Integración, Funcionamiento y Disolución de Comités y Comisiones Asesoras en Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios (Bases Generales); desarrollo del Sistema de Órganos Colegiados de Petróleos Mexicanos (Sistema), para su control y registro, así como la información asociada con las sesiones, en el 2002 se cuenta con un registro de 38 órganos colegiados regularizados, así como la información de sus sesiones y acuerdos adoptados; revisión y opinión de las Reglas de Operación de los órganos colegiados.

El objetivo es apoyar a las Unidades Administrativas de Petróleos Mexicanos para propiciar el fortalecimiento del autocontrol, la autoevaluación y la autocorrección de los órganos colegiados instalados en sus ámbitos de competencia, con principios de transparencia, eficacia, calidad y rendición de cuentas. Para ello el OIC ha llevado a cabo diversas prácticas, que han permitido mejorar en un 90% su luncionamiento, emitiendo recomendaciones y sugerencias que mejoren su funcionamiento y coadyuven al logro de los objetivos institucionales.

As part of the measures lor preventive control implemented by the Internal Control Bureau (ICB) 01 Petróleos Mexicanos, a diagnosis of the commillees and commissions and their functioning was carried out. This diagnosis established the need to promote rationalizing the lormation and lunction of such commillees and commissions, as well as the decisions taken in them, in order to solve current problems through the following actions: selting out the General Principies lor the Formation, Integration, Functioning and Dissolution 01 Advisory Commillees and Commissions in Petróleos Mexicanos and Subsidiary Agencies (General Principies); develop- ment of the Petróleos Mexicanos Com- mitlees and Commissions System (Sys- tem) lor their control and register, as well as any information associated with their sessions. By the year 2002, the System had registered 38 commillees and commissions, as well as the information per- taining to their sessions and adopted agreements.

The goal 01 the project is to lend sup- port to the Petróleos Mexicanos Adminis- trative Units, in order to losterthe strength- ening of the self-control, self-appraisal and self-correction lunctions 01 the commillees and commissions, based upon principies 01 transparency, elficiency, quality and accountability, To this end, ICB has imple- mented several practices, which have brought on a 90% improvement in the way the entities operate to improve their functioning and facilitate the altainment of their goals.

Actividades Dirigidas a los Hijos de Funcionarios y Empleados
Activities Directed to Public Officials and Employees Children
Órgano Interno de Control en el Fideicomiso Liquidador de Instituciones y
Organizaciones Auxiliares de Crédito

En el marco del "Programa de Transparencia y Combate a la Corrupción" instituido por la 8ECODAM, el órgano Interno de Control en FIDEUQ, implementó en el mes de marzo de 2002, el programa de actividades dirigidas a los hijos de funcionarios y empleados de esta Entidad. Este tiene como objetivo inculcar en los niños de una manera lúdica (Juego), valores como la disciplina, responsabilidad, honradez, honestidad, trabajo, transparencia, perseverancia, lealtad y amistad; identificando asimismo, las conductas contrarias e indebidas que conducen a la Corrupción.

Consecuentemente, este programa de actividades tiene como fin principal, crear y fomentar en los niños, una nueva cultura basada en los valores ya citados; que redunde a corto, mediano y largo plazo, una lucha constante contra el fenómeno social denominado "Corrupción".

El éxito de este programa, en gran medida, radica en el apoyo de los padres de estos niños, ya que las actividades encomendadas por la 8ECODAM y desarrolladas por el FIDELIQ resultarían infructuosas. Consideramos de gran trascendencia que tanto ellos como las personas adultas que participan en su formación diaria, refuercen estos valores, logrando con ello una nueva cultura social que haga de México un país confiable.

In accordance with the recommendations contained in the "Transparency and Corruption Combat Program" instituted by SECODAM, the Internal Organ of Control in Fideliq, introduced in March, 2002, an activity program directed to children of this organisation's public officials and employees. The purpose of this program is to instil in a recreational way (through games), values such as: discipline, responsibility, honesty, integrity, work, transparency, loyalty and friendship, identifying the opposite and improper conducts that entail to Corruption.

Consequently, the main purpose of this activity program is to create and promote in children a new culture based on the mentioned values, that results in a short, medium and long term struggle against the social phenomenon called "Corruption".

However, the success of this program stands mainly in the support parents give to their children, since the activities recommended by the SECODAM and developed by Fideliq would result unsuccessful without this support. Therefore, we consider that children and adults who participate in their daily upbringing, should strengthen these values, creating a new social culture that makes of Mexico a reliable country.

Transparencia y Acceso: Desafíos para una Nueva Administración
 Transparency and Access: Challenges for a New Administration
 Sergio Sandoval Hernández

Como una poderosa corriente de transformación institucional se señala a una legislación que garantice a los ciudadanos acceso a los archivos públicos y al conocimiento real de información que se vincule con las decisiones y la gestión pública.

Investigadores en el tema pugnaron y convencieron a servidores públicos de los poderes Legislativo y Ejecutivo de la trascendencia de contar con una legislación especializada en la materia, así el 11 de junio de año 2002 se publicó la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG), lo que habrá de generar una intensa actividad al interior de las instituciones federales para lograr la calidad, veracidad, congruencia y oportunidad de la información que se dispone en la ley.

Se analizan el ámbito de la ley, los sujetos obligados y los compromisos establecidos, destacando los objetivos de transparentar la gestión pública, facilitar a toda persona, con procedimientos sencillos y expeditos, el acceso a la información y favorecer la rendición de cuentas para que se valore el desempeño institucional y se contribuya a la democracia de la sociedad y a la vigencia del Estado de derecho.

En el marco de una serie de interrogantes se resalta la urgencia por entregar grandes volúmenes de información, sin contar con inversión adicional de recursos, esta meta **significará** un gran esfuerzo de coordinación entre áreas y servidores públicos para lograr la consistencia indispensable en la información. Se concluye que la Administración Pública afronta actualmente uno de los mayores desafíos de sistematización y transparencia documental.

A legislation that guarantees access to public archives and information related with decisions and public actions is pointed out as part of a powerful flow of institutional transformation.

Investigators on the subject have convinced public servers of both, the Legislative and the Executive powers about the importance of having specialised legislation. Therefore, on June 11th, 2002, the Federal Law of Transparency and Access to Public Governmental Information was published, creating an intense activity within federal institutions, in order to achieve quality, veracity, congruence and timely information as is stated by law.

Within the law, obliged subjects and taken commitments are studied. Some of this are the purpose to take public transparent actions, to give access to information through simple and express procedures, to favour accounting for an evaluation of institutional actions, and to contribute to social democracy and the effect of a State law.

Among many questions, the urgency to deliver great volumes of information, without additional investment is pointed out. This goal shall mean an enormous co-ordination effort between areas and public servers to accomplish consistency in the information. Public administration faces today one of the greatest challenges of systematization and documental transparency.

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, A.C.

CONSEJO DIRECTIVO

PRESIDENTE

ALEJANDRO CARRILLO CASTRO

VICEPRESIDENTES

SERGIO GARCÍA RAMÍREZ

RICARDO GARCÍA GUZMÁN

CONSEJEROS

MIGUEL ALEMÁN VELAZCO

GILDARDO CAMPERO CÁRDENAS

FRANCISCO CASANOVA ÁLVAREZ

IRMA CUÉ SARQUÍ

MIGUEL DE LA MADRID HURTADO

ALFREDO DEL MAZO GONZÁLEZ

REGINA REYES RETANA MÁRQUEZ PADILLA

ENRIQUE A. SALAZAR ABAROA

FELIPE SOUTO ACERO

DIEGO VALADÉS RÍOS

MARÍA ELENA VÁZQUEZ NAVA

TESORERO

MARIO MOISÉS ROZENSTEIN SZRAIBER

SECRETARIO EJECUTIVO

JOSÉ R. CASTELAZO

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, A.C.

CONSEJO DE HONOR

GUSTAVO MARTÍNEZ CABAÑAS
ANDRÉS CASO LOMBARDO
LUIS GARCÍA CÁRDENAS
IGNACIO PICHAR DO PAGAZA
RAÚL SAUNAS LOZANO
ADOLFO LUGO VERDUZCO
JOSÉ NATIVIDAD GONZÁLEZ PARÁS

MIEMBROS FUNDADORES

FRANCISCO APODACA	ALFREDO NAVARRETE
JOSÉ ATTOLINI	ALFONSO NORIEGA
ENRIQUE CAAMAÑO MUÑOZ	RAÚL ORTIZ MENA
ANTONIO CARRILLO FLORES	MANUEL PALAVICINI
MARIO CORDERA PASTOR	GUSTAVO R. VELASCO
DANIEL ESCALANTE	ALVARO RODRÍGUEZ REYES
GABINO FRAGAMAGAÑA	JESÚS RODRÍGUEZ Y RODRÍGUEZ
JORGE GAXIOLA	RAÚL SALINAS LOZANO
JOSÉ ITURRIAGA	ANDRÉS SERRA ROJAS
GILBERTO LOYO	CATALINA SIERRA CASASÚS
RAFAEL MANCERA ORTIZ	RICARDO TORRES GAYTÁN
ANTONIO MARTÍNEZ BÁEZ	RAFAEL URRUTIA MILLÁN
LORENZO MAYORAL PARDO	

REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
NUEVA ÉPOCA

Instrucciones para los colaboradores

- 1) Los artículos enviados a la REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (RAP) deben ser inéditos y no haber sido sometidos simultáneamente para publicación en otro medio. Deben ser de carácter eminentemente académico o relacionarse con uno o varios temas considerados de interés para las administraciones públicas de México y otros países. Los trabajos pueden ser entregados, para su dictamen y publicación, en español o inglés.
- 2) La dictaminación de los trabajos es de carácter anónimo y llevada a cabo por un comité de árbitros, cuya decisión es inapelable. Se comunicará al autor el fallo en un lapso no mayor a 6 semanas.
- 3) El autor concede a la RAP el permiso automático para que su material se difunda en antologías y medios magnéticos y fotográficos.
- 4) Las propuestas de artículos para la RAP deben entregarse en dos ejemplares impresos, en papel tamaño carta por una sola cara, a doble espacio y con una extensión máxima de 30 páginas, sin considerar cuadros, gráficas y lista de referencias bibliográficas utilizadas. En casos excepcionales, y a juicio de la RAP, se podrán aceptar trabajos con una extensión mayor. También se deberá adjuntar un disco de computadora rotulado con el título del artículo y el nombre del autor o autores. Poner cada gráfica, cuadro, diagrama o figura en un archivo diferente en formato Excel o Word para Windows, indicando el lugar que le corresponde a cada uno en el texto.
- 5) El trabajo debe contar con una estructura mínima de introducción, desarrollo y conclusiones, cumpliendo con las siguientes especificaciones mínimas:
 - a) Las siglas empleadas deben tener su equivalencia completa al usarse por primera vez en el texto.
 - b) Las notas deben aparecer numeradas y agrupadas al final del texto, usando el orden que sigue para las referencias al pie:

Para libro: nombre, apellido, Título, lugar de edición, editorial, Año. (Si no es primera edición indicar el número de edición).

Para artículo: nombre apellido, "título del artículo", título de libro, lugar de edición, Editorial, Año, pp. En caso de que sea una Revista: "...", nombre de la revista, Volumen. número. Período y año, pp.

- e) La bibliografía final se ordenará alfabéticamente, siguiendo al formato anterior, pero invirtiendo el orden del nombre y apellido del autor (apellido, nombre). Es obligatorio que todas las referencias y citas contengan todos los datos. Si la fuente original no menciona alguno(s), los autores del trabajo deberán hacerlo explícito.
- d) Los cuadros, gráficas, figuras y diagramas deben contener obligatoriamente la fuente completa correspondiente y ser lo más claros y precisos posible: es decir evitar las abreviaturas a menos que el espacio no lo permita e indicar las unidades cuando sea el caso. Los cuadros serán numerados con el sistema arábigo (cuadro 1, 2, 3, etc) y romano para mapas planos, figuras, láminas y fotografías (figura i, ii, iii, etc.). Debe indicarse el formato electrónico de los archivos gráficos que incluya la colaboración.
- 6) Enviar, junto con el trabajo, la siguiente información: 1) título del trabajo, el cual debe ser breve y claro, aunque también se pueden aceptar subtítulos; 2) un resumen del artículo en español e inglés de 60 a 120 palabras, dependiendo de su extensión; 3) nombre y nacionalidad del autor; 4) Indicar máximo nivel de estudios alcanzados y los que haya en curso (incluyendo la disciplina e institución); 5) enviar breve currículum académico (mencionar líneas actuales de investigación y la bibliografía completa de las últimas 3 o 4 publicaciones), y profesional (incluyendo la actividad y centro de trabajo donde se encuentra al momento de someter a dictamen el artículo); 4) Domicilio, teléfono, fax, y correo electrónico, a fin de poder establecer comunicación directa con el autor(es).
- 7) Los artículos podrán entregarse en la siguiente dirección:

REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
Instituto Nacional de Administración Pública A.C.
Km. 14.5 Carretera Federal México- Toluca, Primer Piso
Col. Palo Alto, C.P. 05110, Cuajimalpa, Distrito Federal

MÉXICO

Ters. (+52 55) 50 81 2600 exts. 4285,4325, 4308 Y 4311
<http://www.inap.org.mx>

O enviarse por correo electrónico a la siguiente dirección: salormo@yahoo.com En los casos de los envíos por correo electrónico, será responsabilidad exclusiva del autor o autores asegurarse que sus propuestas se recibieron completas. El envío por correo electrónico no elimina la obligación de presentar los dos ejemplares impresos.

- 8) La RAP se reserva el derecho de hacer los cambios editoriales que considere convenientes. No se devuelven originales.

Revista de Administración Pública No. 107
Transparencia en la Función Pública

La edición consta de 1000 ejemplares, impresa en los talleres de
Impresos Yescas, 5 de febrero No. 402 - 2 Col. Obrera, México, D.F.
C.P. 06800

Marzo de 2003.

Distribución a cargo del INAP.