



Segundo Congreso Nacional de Organismos
Públicos Autónomos
**Autonomía, Profesionalización,
Control y Transparencia**





Segundo Congreso Nacional de Organismos
Públicos Autónomos (mayo, 2007)

Autonomía, Profesionalización, Control y Transparencia



Primera edición, 2007

D. R. © 2007, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal
Av. Chapultepec 49, Centro Histórico
06040 México, D. F.
www.cd hdf.org.mx

Ejemplar de distribución gratuita, prohibida su venta

ISBN: 978-970-765-089-3

Impreso en México

Printed in Mexico

Presentación	9
--------------	---

Conferencias

El derecho de acceso a la información en la Constitución: reforma al artículo 6° constitucional <i>Alonso Lujambio Irázabal</i>	21
---	----

Prospectivas del servicio civil de carrera en los organismos públicos autónomos <i>Alejandro Delint García</i>	27
--	----

Lineamientos generales de control interno para la administración pública del Distrito Federal <i>Beatriz Castelán García</i>	37
--	----

Profesionalización y transparencia <i>Florentino Castro López</i>	43
--	----

Mesa uno. Control y transparencia

Transparencia y elecciones <i>Armando Ismael Maitret Hernández</i>	51
---	----

Consideraciones sobre autonomía y transparencia de los órganos constitucionales en México <i>Darío Velasco Gutiérrez</i>	59
--	----

Transparencia en los órganos autónomos: ¿quién vigila al vigilante? <i>Alfonso Páez Álvarez</i>	75
Transparencia de los órganos autónomos en el Distrito Federal <i>Óscar Mauricio Guerra Ford</i>	85
Retos de la transparencia y del derecho a la información desde la CDHDF <i>Patricia Colchero Aragonés</i>	93
Propuesta de unificación de procedimientos administrativos en el servicio público <i>Elsa Bibiana Peralta Hernández</i>	103
Propuesta de iniciativa de reforma al artículo 383 del Código Financiero del Distrito Federal <i>Alfonso Mancilla Reyes</i>	107
Algunas ideas sobre transparencia <i>Carlos Ignacio Reyes Garzón</i>	111
Reflexiones sobre el servicio profesional en derechos humanos en México: transparencia, independencia y profesionalización <i>Irma Eréndira Sandoval</i>	117
Autonomía fundamental para fortalecer la contribución y aprobación de los institutos garantes: el caso del Observatorio Ciudadano <i>Salvador Guerrero Chiprés</i>	125
Avances y riesgos del sistema global de rendición de cuentas <i>Rogelio Arturo González Villalva</i>	131

Síntesis <i>Rosa María Cruz Lesbros</i> (moderadora) y <i>Raúl Corichi Sibaja</i> (relator)	135
---	-----

Mesa dos. Fortalecimiento y profesionalización

Autonomía y profesionalización del Ministerio Público <i>Óscar Fidel González Mendivil</i>	141
---	-----

Profesionalización de los servicios civiles de carrera en México y del servicio fiscalizador de carrera de la Auditoría Superior de la Federación <i>María del Carmen Sordo Ramírez</i>	149
--	-----

El servicio civil de carrera en México <i>Guillermo Anguiano Rodríguez</i> y <i>Jesús Rodríguez Godínez</i>	157
---	-----

Profesionalización, servicio público de carrera y organismos públicos autónomos en México <i>Roberto Moreno Espinosa</i>	163
--	-----

Profesiones y formación profesional para el siglo XXI <i>Miguel Ángel Rosales Medrano</i>	171
--	-----

Profesionalización de los servidores públicos en Sinaloa <i>Jaime Gerardo López</i>	183
---	-----

Los órganos autónomos y su defensa jurisdiccional <i>Fernando Lorenzana Rojas</i>	191
--	-----

La profesionalización en los organismos públicos autónomos y su papel en la consolidación de la democracia <i>Sergio Santiago Galván</i>	207
---	-----

Modelo integral de profesionalización del personal, clave para fortalecer la gestión en organismos públicos autónomos <i>Adrián R. Jiménez Guth</i>	215
Síntesis <i>Virginia Manríquez, María del Refugio Villagrana</i> (moderadoras) y <i>Sergio Santiago Galván</i> (relator)	227
Acuerdos de Sinaloa	233
Anexos	
Red de Organismos Públicos Autónomos de México	239
Convocatoria al Segundo Congreso Nacional de Organismos Públicos Autónomos. Autonomía, Profesionalización, Control y Transparencia	241
Lista de asistentes	245

Presentación

El Segundo Congreso Nacional de Organismos Públicos Autónomos fue convocado por la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sinaloa, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal y la Procuraduría de los Derechos Humanos del Estado de Guanajuato con el apoyo de los organismos públicos de derechos humanos de Baja California, Guerrero, Querétaro y San Luis Potosí.

Este segundo congreso tuvo lugar en la ciudad de Culiacán, Sinaloa los días 4 y 5 de mayo de 2007, y contó con la asistencia de 130 participantes de 11 entidades federativas.¹ Estuvieron presentes representantes de organismos con distintos ámbitos de competencia: electoral, legislativo, judicial y de lo contencioso administrativo, derechos humanos, acceso a la información pública, fiscalización y control, gobiernos estatales y municipales, universidades públicas y organizaciones de la sociedad civil.

Antecedente de éste, el primer congreso se realizó en Guanajuato en 2006, con el propósito de contribuir a la formación y actualización del personal de los organismos públicos autónomos (OPA). Por su parte, el objetivo del segundo congreso consistió en generar un espacio de reflexión, análisis y discusión en torno a la autonomía, la profesionalización, el control y la

¹ Aguascalientes, Baja California, Distrito Federal, Estado de México, Guanajuato, Guerrero, Puebla, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa y Veracruz.

transparencia, así como definir estrategias para el fortalecimiento de tales organismos.

El congreso se inició con cuatro conferencias magistrales que brindaron gran interés para el debate y la discusión. Posteriormente, se integraron dos mesas de trabajo simultáneas, cada una de las cuales empezó con la presentación de ponencias a cargo de especialistas sobre *Control y transparencia* y *Fortalecimiento y profesionalización*. Los participantes se distribuyeron en las mesas según su interés y algunos de ellos también presentaron ponencias en las que compartieron sus experiencias y reflexiones sobre los temas en cuestión.

A partir de los debates del Congreso se redactaron los *Acuerdos de Sinaloa*, en que contienen las conclusiones, estrategias y compromisos planteados por los servidores públicos asistentes, entre los que destaca la creación de la Red de Organismos Públicos Autónomos de México, cuyo objetivo será intercambiar información y experiencias con miras al fortalecimiento de los OPA, esenciales de un Estado democrático de derecho. Por último se plantea la elección de la ciudad de San Luis Potosí como sede del tercer congreso, en 2008.

Ceremonia de inauguración

La inauguración del congreso estuvo a cargo de Óscar Loza Ochoa, presidente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sinaloa, Emilio Álvarez Icaza Longoria, presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal y Florentino Castro López, en representación del gobernador de Sinaloa.

En la ceremonia de inauguración se recalcó la importancia de realizar este tipo de congresos, que conjuntan a OPA que realizan diferentes funciones, pero que pueden compartir sus visiones en materia de gestión pública, para hacerlos más eficaces, de modo que puedan brindar mejor atención a la población, sin tomar en cuenta cuestiones partidistas.

Óscar Loza Ochoa consideró que la construcción de los OPA es producto de la lucha por la democracia y apuntó que “son

las instituciones más jóvenes de la república y representan la esperanza de que la transparencia y profesionalización de los servicios, respondan a los reclamos de la sociedad”. También destacó el difícil camino para la construcción de este tipo de organismos, que intentan convertirse en piedra angular del Estado democrático de derecho. Hizo notar la relevancia de este congreso en busca de una coordinación nacional con el fin de que los OPA establezcan planes de trabajo en favor de la ciudadanía, la transparencia y la rendición de cuentas.

Emilio Álvarez Icaza Longoria destacó la importancia de entender la autonomía como una noción que fortalece la gestión pública moderna, eficiente, eficaz y cercana a la gente. Al referirse a la rendición de cuentas, enfatizó que no debe reducirse al manejo de los recursos públicos, sino incluir también la transparencia en los procesos de toma de decisiones. De ahí la importancia de la reciente reforma constitucional, con la que se establecen criterios mínimos en materia de transparencia y se uniforma la legislación nacional para garantizar el acceso de la información pública. Para concluir, resaltó que la profesionalización es fundamental para que los OPA cumplan con una verdadera función de Estado y no estén sometidos a los vaivenes de los conflictos entre partidos políticos; además, señaló como uno de los pendientes estructurales el que la transparencia y el acceso a la información pública sean vistos como un derecho humano.

Por su parte, Florentino Castro López calificó de oportuna la realización de este congreso porque en estos momentos se discute la reforma del Estado, y la participación de los OPA en este proceso resulta fundamental. Advirtió que la profesionalización es de gran importancia “sobre todo, por la llegada de cuadros políticos que aprovechan los espacios públicos para hacer campañas a favor de sus intereses”. Hizo notar la relevancia de la reciente reforma constitucional para crear los parámetros mínimos en materia de transparencia y uniformar la legislación nacional con la intención de garantizar el acceso de la información pública. Con ello, se permitirá a los OPA mayor participación para resolver la crisis institucional pro-

ducto de la desconfianza e incapacidad de algunos servidores públicos. Finalmente, señaló uno de los temas que requiere analizarse a fondo: cómo se puede garantizar la transparencia y el acceso de la información pública de los propios OPA, por lo que consideró que este tema debe incluirse en la reforma del Estado.

Conferencias magistrales

Las actividades se iniciaron con cuatro conferencias magistrales donde se definieron conceptos básicos en torno a los distintos ejes temáticos. Las conferencias también sirvieron como punto de partida para el debate en las mesas de trabajo.

Alonso Lujambio Irázabal, comisionado presidente del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), centró su exposición en las reformas al artículo 6° constitucional que garantiza el derecho a la información pública. Recordó que en 2002 se reformó la Constitución, con lo que se dio sustento jurídico a la creación de los institutos que garantizan el acceso a la información pública en los ámbitos federal y local. Para ello, los congresos locales legislaron su propia normatividad, con lo que se crearon leyes y procedimientos para acceder a la información pública.

En diversos espacios gubernamentales y legislativos se llegó a la conclusión de que la heterogeneidad de las leyes no funcionaba, y se requería una reforma constitucional para crear bases mínimas para garantizar realmente el acceso a la información pública. En la reforma constitucional se garantiza el principio de máxima publicidad, y se protegen los datos personales y la vida privada. Además, se establecen procedimientos expeditos para acceder a la información pública; se obliga a las instituciones a archivar los documentos para que puedan ser consultados; y se fijan sanciones administrativas para quienes incumplan. Por último se obliga a las entidades federativas a adecuar sus leyes de transparencia en el término de un año. Alonso Lujambio concluyó que esta reforma tendrá gran impacto en el fortalecimiento de la democracia mexicana.

Por su parte, Alejandro Delint García, magistrado del Tribunal Electoral del Distrito Federal, dictó una conferencia sobre las prospectivas del servicio civil de carrera en los organismos públicos autónomos, a partir de su experiencia práctica en tres instituciones que diseñaron e implementaron un servicio de este tipo: el Instituto Federal Electoral, el Instituto Electoral de Distrito Federal y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

Comentó que el servicio civil de carrera cuenta con un sistema de personal en diversas fases o etapas. La primera es el mecanismo de ingreso al servicio, a través de una convocatoria pública donde se busca un candidato con el perfil adecuado para determinado puesto, dentro de un cuerpo funcional profesionalizado. La segunda etapa, la de profesionalización, es muy importante para contar con un cuerpo funcional especializado a través de políticas de formación y capacitación constante, que brinden herramientas para mejorar su desempeño. También es fundamental la evaluación del desempeño, que constituye la etapa más difícil porque de ella depende la permanencia del personal del servicio. Por su parte, la etapa de promoción debe estar claramente definida para no generar decepciones en el personal del servicio, ya que algunos de sus miembros pueden estancarse en su crecimiento profesional. En este punto se debe diferenciar la permanencia de la inamovilidad.

Para cerrar su intervención, Alejandro Delint consideró que con el servicio civil de carrera se garantiza el buen funcionamiento de las instituciones y se les protege de los vaivenes políticos causados por el cambio de sus titulares.

La siguiente conferencia magistral estuvo a cargo de Beatriz Castelán García, contralora general del Distrito Federal, quien se enfocó en los lineamientos generales de control interno en la administración pública del Distrito Federal. Consideró que los programas gubernamentales sin control quedaron en el pasado y que la responsabilidad de controlar y supervisar no es sólo de las contralorías, sino que incluye a los titulares y al personal de cada dependencia gubernamental.

Beatriz Castelán destacó una triple necesidad: 1) que el control interno se integre en las actividades de las instituciones y que se identifique como un proceso continuo; 2) que los objetivos del sistema de control interno correspondan con los grandes objetivos de la institución; y 3) que se unifique el significado del control interno entre los integrantes de las instituciones y las partes interesadas. En seguida, expuso que el control debe darse en distintos ámbitos: en la eficacia y eficiencia; en la confiabilidad, y en el cumplimiento de leyes y normas. Para ello, es necesario construir un marco de referencia que permita evaluar los sistemas de control y mejorarlos; crear una cultura de control interno; y aplicar mejores prácticas para transparentar la gestión.

Si se logra construir un marco de referencia, se generará mayor confianza en el sector público; sin embargo, diversas dependencias no toman con la debida seriedad a los órganos fiscalizadores. Esto degenera en una imagen de opacidad y desconfianza. Por ello, es necesario romper las resistencias de muchos titulares a los mecanismos de control.

Para concluir expuso que la misión de las contralorías es crear sistemas de control, sin olvidar que el control o la seguridad total no existen pero con la certeza de que el orden facilita la detección oportuna de posibles desviaciones o huecos en las normas internas de cada dependencia.

La última conferencia magistral estuvo a cargo de Florentino Castro López, secretario de la Contraloría y Desarrollo Administrativo de Sinaloa, quien consideró que la corrupción es una de las debilidades del ser humano y resulta muy dañina cuando se incrusta en el servicio público. Se creía que este problema era privativo del régimen de partido único, pero cuando se dio la alternancia en el poder en el 2000, la corrupción empeoró.

Mesa uno: Control y transparencia

La mesa de trabajo sobre *Control y transparencia* fue moderada por Rosa María Cruz Lesbros y tuvo como relator a Raúl Co-

richi, ambos de la CDHDF. Se presentaron once ponencias que abordaron temas muy variados como la autonomía de los OPA, el control, la transparencia, la rendición de cuentas, el derecho a la información, el servicio profesional en derechos humanos y algunas propuestas concretas para unificar procedimientos administrativos e impulsar reformas legales.

Mesa dos: Fortalecimiento y profesionalización

La mesa de trabajo sobre *Fortalecimiento y profesionalización* fue moderada por Virginia Manríquez, administradora general de la Procuraduría de los Derechos Humanos de Guanajuato, y por María del Refugio Villagrana, maestra de la Universidad de Sinaloa; además, tuvo como relator a Sergio Santiago Galván, de la CDHDF. Se presentaron diez ponencias sobre temas como la profesionalización del servicio civil de carrera y del servicio fiscalizador de carrera; la relación entre autonomía y profesionalización del Ministerio Público; las profesiones y la formación profesional; la relación entre la profesionalización en los OPA y su papel en la consolidación de la democracia; los OPA y su defensa jurisdiccional, una experiencia de profesionalización en derechos humanos, así como la presentación de un modelo integral de profesionalización.

Conclusiones

El cierre del congreso estuvo encabezado por el presidente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sinaloa (CEDHS), Óscar Loza Ochoa, el presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF), Emilio Álvarez Icaza Longoria, y el procurador de Derechos Humanos del Estado de Guanajuato, Manuel Vidaurri Aréchiga.

Óscar Loza dio lectura a la relatoría de las conferencias magistrales que versaron sobre el derecho de acceso a la información y la reforma al artículo 6° constitucional; el servicio civil de

carrera; los lineamientos de control interno en la administración pública, y la corrupción en el servicio público.

A continuación, Rosa María Cruz presentó la síntesis de la mesa *Control y transparencia*, en la que se enfatizó la importancia de que los organismos públicos ejerzan plena autonomía funcional, tanto presupuestal como administrativa; también se insistió en hacer más eficaces los mecanismos de fiscalización y rendición de cuentas para colocarlos a la altura de las expectativas ciudadanas y hacerlos acordes con una auténtica gestión democrática. Se destacó que la transparencia, como principio democrático, permite el ejercicio del derecho a la información y plantea el desafío de extender la premisa de hacer público lo público. En cuanto a los mecanismos para garantizar la eficaz rendición de cuentas y el cumplimiento de las actividades encomendadas por la ley, se advirtió la necesidad de avanzar hacia un marco de referencia común, que permita acceder a una cultura de control de amplio reconocimiento, que sea ajena a la discrecionalidad y esté cercana al orden administrativo.

En seguida, Manuel Vidaurri dio lectura a la síntesis de la mesa de *Fortalecimiento y profesionalización*, en la que se afirmó que la labor de los organismos públicos autónomos es fundamental para la consolidación democrática del país, pero se destacó la complejidad de su función: conseguir que el aparato gubernamental se conduzca con apego a la naturaleza pública que justifica su existencia, lo que en ocasiones es fuente de fricciones con diversos actores.

Se aseveró que la profesionalización del personal de los OPA es indispensable, porque puede brindar cierta certidumbre a las instituciones públicas y a la sociedad. De ahí que la instrumentación de servicios civiles de carrera constituya una estrategia necesaria para profesionalizar el trabajo de dichos organismos. En este contexto, se resaltó que no es posible trasladar modelos de servicio profesional de una entidad a otra, sino que hay que desarrollar modelos específicos para cada institución.

Una vez terminada la lectura de las relatorías, el presidente de la CDHDF, Emilio Álvarez Icaza Longoria, abrió un debate entre los participantes en torno a las estrategias, conclusiones y

acuerdos derivados de los trabajos del segundo congreso. Al término del debate, las y los participantes de las entidades federativas de Aguascalientes, Baja California, el Distrito Federal, Guanajuato, Guerrero, el Estado de México, Puebla, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa y Veracruz, y con mandato en derechos humanos, electoral, acceso a la información, fiscalización, de control, laboral, legislativo local, gobierno estatal y municipal, justicia y de lo contencioso administrativo, universidades públicas y organizaciones de la sociedad civil, coincidieron en un conjunto de conclusiones y acuerdos que quedaron plasmados en los *Acuerdos de Sinaloa*.

En seguida, Manuel Vidaurri Aréchiga anunció la creación de la Red de Organismos Públicos Autónomos de México, cuyo objetivo será intercambiar información y experiencias que fomenten su fortalecimiento. Asimismo, puso a consideración de los asistentes una propuesta de logotipo para la Red, que fue analizada ampliamente y cuya versión original será enriquecida con los aportes de los asistentes.

Por último, se procedió a la entrega de constancias de participación y Óscar Loza Ochoa, el presidente anfitrión, realizó la clausura del Segundo Congreso Nacional de Organismos Públicos Autónomos. Autonomía, Profesionalización, Control y Transparencia, agradeció la entusiasta participación de todas y todos los presentes y los invitó al tercer congreso, que se llevará a cabo en la ciudad de San Luis Potosí, en 2008.



**Congreso Nacional de
Organismos Públicos Autónomos**
Autonomía/Profesionalización/Control/Transparencia

Conferencias

El derecho de acceso a la información en la Constitución: reforma al artículo 6° constitucional

*Alonso Lujambio Irazábal**

Importancia de la reforma

Para comenzar, hay que decir que el derecho de acceso a la información es un derecho fundamental, que “debe ser garantizado por el Estado”, de acuerdo con el artículo 6° constitucional. Sin embargo, gracias a la reforma, será un derecho superior a cualquier otro interés privado, porque se convertirá en una garantía individual.

A la fecha, existen 33 leyes de acceso a la información en México, 32 estatales y una federal. Esto se ve claramente en el Cuadro 1, en el que se muestra también el año de la promulgación de cada una.

Cuadro 1. Leyes de acceso a la información por estado

2002	2003	2004	2005	2006	2007
Jalisco (2)	Nuevo León	México	Sonora	Oaxaca	Tabasco
Sinaloa	Durango	Quintana Roo	B. C. S.	Chiapas	
Federal	Colima	Yucatán	Campeche	Hidalgo	
Ags (2)	S. L. P.	Veracruz (2)	B. C.		
	D. F. (2)	Nayarit	Guerrero		
Querétaro	Guanajuato	Zacatecas	Chihuahua		
	Morelos	Tlaxcala (2)			
	Coahuila	Puebla			
		Tamaulipas			
Total: 6	8	9	6	3	1

Fuente: elaboración propia

* Comisionado presidente del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.

Cronología de una propuesta de consenso

En el proceso de reforma constitucional al artículo 6° hubo varias fechas importantes, las cuales se señalan a continuación:

- 27 al 29 de junio de 2005. Se realiza la Segunda Semana Nacional de Transparencia, y en este marco se hace un *diagnóstico de heterogeneidad* de las leyes estatales.
- 22 de noviembre de 2005. Se lleva a cabo el Congreso Nacional de Transparencia Local. Como resultado de éste se redacta la *Declaración de Guadalajara*, firmada por los gobernadores de Aguascalientes, Chihuahua y Zacatecas, los cuales provienen de tres partidos políticos.
- 6 de marzo de 2006. Tiene lugar la XXVII reunión ordinaria de la Conago, en Guanajuato. En ella, 26 gobernadores y seis representantes deciden dar continuidad a la propuesta de reforma.
- 30 y 31 de marzo de 2006. Se verifica el Encuentro Nacional para la Transparencia y la Apertura Gubernamental en Zacatecas. Tuvo como objetivo promover el uso de sistemas electrónicos (Infomex) para el flujo de la información gubernamental.
- 28 al 30 de agosto de 2006. Se realiza la Tercera Semana Nacional de Transparencia: Transparencia y Acceso a la Información. Las Tendencias del Mundo. En ella, se dota de bases jurídicas, teóricas y prácticas a la propuesta de reforma al artículo 6° constitucional.
- 10 de noviembre de 2006. Se lleva a cabo el Segundo Congreso Nacional de Transparencia Local, Iniciativa Chihuahua. Se elabora la propuesta de iniciativa de reforma constitucional, y es firmada por los gobernadores de Aguascalientes, Chihuahua, Distrito Federal, Veracruz y Zacatecas.
- 16 de noviembre de 2006. Los miembros de la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados llegan al acuerdo de fortalecer el derecho fundamental de acceso a la información y la transparencia, el cual se aprueba el 28 de noviembre.

- 13 de diciembre de 2006.* El gobernador constitucional del estado de Chihuahua, José Reyes Baeza Terrazas, presenta la iniciativa de reforma a nombre de sus homólogos a la Junta de Coordinación Política.
- 19 de diciembre de 2006.* Los coordinadores de las fracciones parlamentarias de los ocho partidos políticos presentan en sesión plenaria de la Cámara de Diputados la iniciativa de reforma.
- 6 de marzo de 2007.* El pleno de la Cámara de Diputados aprueba el dictamen por unanimidad.
- 8 de marzo de 2007.* Se remite a la Cámara de Senadores el proyecto de decreto.
- 19 de abril 2007.* Las comisiones de Puntos Constitucionales y Estudios Legislativos aprueban el dictamen de la cámara revisora.
- 24 de abril 2007.* El pleno de la Cámara de Senadores aprueba el dictamen por unanimidad.
- 27 de abril de 2007.* Aprobación del dictamen en el Congreso de Tamaulipas.

Contenido del decreto de reforma constitucional

En seguida se describirá el contenido del decreto de reforma al artículo 6° constitucional:

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

Esto quiere decir que los facultados para elaborar legislación relativa a este derecho fundamental son la federación, los 32 estados y el Distrito Federal. Más adelante, en la fracción 1.A dice:

- 1.A Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público en los términos que fijen las leyes.

Dicha fracción garantiza: *a)* que la extensión de la transparencia alcance todo el Estado nacional; *b)* que haya transparencia no sólo en la utilización de los recursos públicos, sino también en las decisiones y en el ejercicio de las facultades; y *c)* que el único criterio de reserva de la información sea el interés público. La fracción I.B establece:

- I.B En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad.

Esto se explica en los siguientes términos: cuando haya una controversia, se debe favorecer la publicidad; además, las autoridades no deben asumir una postura “neutra”, sino coadyuvar en favor de la publicidad. Por su parte, la fracción II dice:

- II. La información que se refiere a la vida privada y los datos personales será protegida en los términos y con las excepciones que fijen las leyes.

En tal fracción la vida privada se considera como conquista de la civilización; y por ello, se establece como excepción universal a la publicidad.

- III. Toda persona, sin acreditar interés alguno o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales o a la rectificación de éstos.

De acuerdo con esta fracción, para solicitar información en poder de las entidades públicas, no es necesario que el interesado presente identificación alguna, ni tiene que justificarse, ni demostrar interés jurídico. Además toda la información pública debe ser gratuita. A continuación, en la fracción IV se considera que:

- IV. Se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos. Estos procedimientos se sustanciarán ante órganos u organismos especializados e imparciales, y con autonomía operativa, de gestión y de decisión.

Esto significa que el proceso de transparencia debe ser sencillo, rápido y gratuito; por otra parte, debe dotarse al solicitante de todas las opciones para presentar solicitudes de información ante entidades especializadas, las cuales contarán con tres autonomías: de gestión, de integración y de decisión. En la fracción V, se menciona que:

- V. Los sujetos obligados deberán preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados y publicarán a través de los medios electrónicos disponibles, la información completa y actualizada sobre sus indicadores de gestión y el ejercicio de los recursos públicos.

Esta fracción establece las normas que se han de seguir en los archivos. Para garantizar la transparencia es necesario que éstos se mantengan actualizados, y que sean precisos y veraces, porque son indicadores del avance del trabajo del gobierno. En la siguiente fracción se dice que:

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

Lo anterior implica que toda instancia de gobierno que reciba recursos públicos debe informar de su uso y destino. Por su parte, las organizaciones o instituciones específicas, no estatales, deben sujetarse a los principios constitucionales si reciben dinero público. Con este artículo, se abre también un ciclo de reformas más allá de las leyes de transparencia (por ejemplo, códigos electorales, leyes de instituciones de crédito o leyes de fomento a las organizaciones de la sociedad civil). En la última fracción se establece que:

- VII. La inobservancia a las disposiciones en materia de acceso a la información pública será sancionada en los términos que dispongan las leyes.

De acuerdo con ello, habrá sanciones administrativas para quien incumpla las disposiciones de la reforma. Tales sanciones serán propuestas por los órganos de control.

Para terminar, en la reforma se contemplan algunos artículos transitorios, con los que se regulan los procesos de cambio en el sistema jurídico que esta reforma acarrea.

PRIMERO. El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente al de su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*.

SEGUNDO. La Federación, los Estados y el Distrito Federal, en sus respectivos ámbitos de competencia, deberán expedir las leyes en materia de acceso a la información pública y transparencia, o en su caso, realizar las modificaciones necesarias, a más tardar un año después de la entrada en vigor de este Decreto.

Los primeros dos transitorios establecen que el ciclo de reformas en materia de acceso a la información pública debe ocurrir en un año a partir de la publicación del decreto.

TERCERO. La Federación, los Estados y el Distrito Federal deberán contar con sistemas electrónicos para que cualquier persona pueda hacer uso remoto de los mecanismos de acceso a la información y de los procedimientos de revisión a los que se refiere este Decreto, a más tardar en dos años a partir de la entrada en vigor del mismo. Las leyes locales establecerán lo necesario para que los municipios con población superior a setenta mil habitantes y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal cuenten en el mismo plazo con los sistemas electrónicos respectivos.

El tercer y último transitorio determina la obligación de que la administración pública en todos sus niveles instrumente sistemas electrónicos en estados y municipios en un periodo de dos años.

La importancia de la reforma radica en que con ella se procurará un desarrollo coherente y no contradictorio de este derecho en todas las legislaciones del país en todos sus niveles, y se evitarán resistencias y regresiones a la transparencia y al acceso a la información

Prospectivas del servicio civil de carrera en los organismos públicos autónomos

*Alejandro Delint García**

La profesionalización del servicio público en México es un tema que ha cobrado importancia durante los últimos diez años y ha sido objeto de estudio, debido a diversos factores político-económicos. Esto ha ocasionado una serie de reformas gubernamentales y administrativas para eficientar, profesionalizar y descentralizar las estructuras burocráticas del país. Su propósito es que las instituciones sean más confiables y eficaces, conformadas por servidores públicos profesionalizados y, al mismo tiempo, que las actividades de las dependencias gubernamentales sean transparentes.

Sin embargo, todavía no se desarrolla un proyecto bien definido, es cierto que existen pocas legislaciones locales aplicables al tema y que la Ley Federal del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal está vigente, pero su aplicación y procesos no han culminado; en consecuencia, todavía es necesario que opere un verdadero servicio profesional en la administración pública en todos los ámbitos de gobierno y en todas las instituciones de Estado.

Hasta el día de hoy, el servicio profesional de carrera (SPC) ocupa un lugar primordial entre los programas de modernización del Estado mexicano. En él se intenta conseguir mayor eficiencia en el cumplimiento de los objetivos institucionales como la gestión pública. Con la publicación en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de abril de 2003 de la Ley Federal del SPC en la Administración, y la creación de la Secretaría de la Fun-

* Magistrado propietario del Tribunal Electoral del Distrito Federal.

ción Pública Federal se ha dado un enorme paso en la construcción del régimen democrático de México.

Se debe tener en cuenta que el SPC no es sólo un objetivo en sí mismo, sino también el mejor medio para lograr otros fines en la sociedad mexicana, como la consolidación democrática, un gobierno eficaz y transparente, y el combate a la corrupción; además, constituye uno de los cambios estructurales que pueden dar a México competitividad y eficiencia en el manejo de las políticas y finanzas públicas, pero sobre todo instrumento para conseguir los mejores hombres y mujeres al servicio del Estado mexicano, y para dar mejor respuesta a las demandas de la sociedad, en un esquema de transparencia, rendición de cuentas y gobernabilidad democrática. La construcción y extensión de un servicio de este tipo es un instrumento de gobernabilidad democrática que no depende de una sola secretaría, de uno de los tres poderes o de un único ámbito de gobierno, sino del conjunto de ciudadanos, funcionarios, representantes populares y fuerzas políticas de nuestra nación.

Por su parte, la profesionalización en el ámbito de la administración pública y la instauración de un servicio civil se ha adoptado con muchas variantes y objetivos, pero siempre con el propósito de propiciar y fomentar en los trabajadores estatales la vocación para el buen servicio público y de realizar una auténtica carrera profesional dentro del sector.

Antecedentes históricos en México

El primer antecedente se encuentra desde el imperio azteca. El régimen político de la ciudad de Tenochtitlán estaba integrado por instituciones religiosas, militares y administrativas que evolucionaban constantemente sobre la base de la observancia de sus leyes mediante una impecable, eficiente y honesta actuación de todo el engranaje gubernamental y administrativo. Los antecedentes históricos subsiguientes más relevantes se describen a continuación:

En 1821 en el Reglamento para el Gobierno Interior y Exterior de las Secretarías del Estado y del Despacho Universal, se estableció que el oficial mayor de cada secretaría estaría encargado de conocer la eficiencia de cada empleado y de encomendarle la ocupación adecuada.

A mediados del siglo XIX, surgen varias disposiciones que regulan la administración de los recursos humanos en la administración pública.

En 1922 se crea la Confederación Nacional de la Administración Pública.

En 1931, la Ley Federal del Trabajo señalaba en el artículo 2° que las relaciones entre el Estado y sus servidores se regirán por las leyes del servicio público que al efecto se expidieran.

En 1934 se estableció el Acuerdo sobre Organización y Funcionamiento del SCC, con vigencia limitada entre el 12 de abril y el 30 de noviembre de ese año.

En 1938, con el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión se reglamentó la relación jurídica de trabajo sin utilizar el concepto de servicio profesional de carrera y se clasificó a los trabajadores como de base y de confianza.

En 1963, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado hace explícito el derecho de inamovilidad de los trabajadores de base.

En 1971 y 1976 se hacen acuerdos para promover la capacitación administrativa y profesional de los trabajadores al servicio del Estado y para establecer una coordinación entre las dependencias del Ejecutivo y el Instituto de Seguridad Social al Servicio de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) para el desarrollo de los correspondientes programas de capacitación.

En 1975 se crea el Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos para el Servicio Exterior Mexicano.

Entre 1976 y 1982 se crea el Programa de Reforma Administrativa del Gobierno Federal, que establece un Sistema de Administración y Desarrollo Personal.

De 1982 a 1988 se crea la Coordinación General de Modernización de la Administración Pública Federal.

En 1983 se instaura la Comisión Intersecretarial del Servicio Profesional.

En 1984, la Comisión elaboró un programa de servicio profesional de carrera, que la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE) rechaza.

Entre 1988 y 1994, el tema se vuelve a colocar en la agenda gubernamental, por las presiones de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

En 1995 se crea el Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000 (Propam).

En 1997, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y la Secretaría de Controlaría y Desarrollo Administrativo (Secodam) intentan integrar y presentar una iniciativa de ley en la materia, sin lograrlo. La FSTSE funge como observador.

En 1998, Esteban Moctezuma presenta una iniciativa de ley al respecto.

En 2000, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) presenta una iniciativa de ley.

En 2001 se emite el dictamen de primera lectura del Senado a la iniciativa presentada por el PRI.

El 10 de abril de 2003 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.

Marco conceptual

El Servicio Profesional de Carrera (SPC) es un sistema de administración de recursos humanos para el sector público, cuyo objetivo principal es garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública con base en el mérito, mediante la valoración de capacidades, habilidades y conocimientos con el fin de impulsar el desarrollo de la función pública en beneficio de la sociedad. Asimismo, sirve para atraer, retener, motivar y formar a las mejores mujeres y hombres en el servicio público, garantizando que la Administración Pública transite sexenalmente con el mínimo trastorno y la máxima eficacia,

asegurando que siendo políticamente neutra, sea un factor estratégico de la competitividad del país.

Existen diferencias entre el servicio civil y el profesional, pero en esencia, ambos conceptos atienden al mismo espíritu: el ingreso por mérito, la igualdad de oportunidades y la estabilidad en el empleo. La diferencia sustancial consiste en que el segundo representa en muchos sentidos la versión moderna del servicio civil, a partir de la incorporación de instrumentos gerenciales en la gestión de recursos humanos como nuevas tecnologías, evaluación del desempeño y certificación de capacidades. A partir de estos elementos, el SPC trata de superar algunos de los problemas típicos de los servicios civiles que se gestaron con el tiempo, como la rigidez en las estructuras burocráticas y la inamovilidad de los servidores públicos. En resumen, se puede afirmar que, el SPC representa una etapa superior en la gestión de recursos humanos en comparación con los servicios civiles tradicionales.

El servicio profesional público de carrera se fundamenta en:

1. Un conjunto de normas y procedimientos inspirados en principios o valores esenciales del servicio público, como legalidad, imparcialidad, objetividad, integridad, transparencia, eficiencia, confidencialidad.
2. Normas y procedimientos que regulan el ingreso, la formación-capacitación-certificación de competencias, la permanencia, la movilidad (carrera) y la separación del personal público y que definen sus respectivos derechos y obligaciones.
3. Una evaluación competitiva de los méritos de las personas, como competencia científico-técnica, competencia gerencial, experiencia en el campo y desempeño.
4. Una administración realizada por órganos políticamente independientes y autónomos, a fin de asegurar imparcialidad, credibilidad y confiabilidad.

Marco jurídico del servicio profesional de carrera

Legislación federal

La normatividad correlacionada y aplicable al tema se enuncia en los ordenamientos legales que a continuación se describen:

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 123 constitucional, apartado B;
2. Jurisprudencia pronunciada por el Pleno y las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y Tribunales Colegiados de Circuito;
3. Ley del Sistema Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal;
4. Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal;
5. Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado B del artículo 123 constitucional
6. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal;
7. Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado;
8. Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos;
9. Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos;
10. Otros reglamentos aplicables al caso concreto.

Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal

Esta Ley fue publicada el 10 de abril de 2003 en el *Diario Oficial de la Federación* y entró en vigor el 7 de octubre de 2003; su funcionamiento se inició el 5 de abril de 2004, al entrar en vigor su Reglamento. La operación de su sistema será gradual y culminará hasta 2006. Dicho periodo no deberá de exceder tres años a partir de la iniciación de la vigencia de la ley; lo anterior de conformidad con lo establecido por el artículo cuarto

transitorio de la citada ley. Por su naturaleza, esta ley se considera como un ordenamiento jurídico-administrativo.

El objetivo de esta legislación, según el artículo 1°, es establecer las bases para la organización, funcionamiento y desarrollo del sistema de SPC en las dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada.

De acuerdo con lo anterior, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en el artículo 1°, establece las bases de organización de la Administración Pública Federal, centralizada y paraestatal y define que la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal integran la Administración Pública Centralizada.

Por su parte, la administración pública paraestatal está compuesta por los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las institucionales nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos.

Más adelante, el artículo 1° de la citada ley dispone que las entidades del sector paraestatal previstas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal podrán establecer sus propios sistemas de servicio de carrera tomando como base los principios de dicha ley.

El artículo 2° establece que el sistema de SPC es un mecanismo para garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública con base en el mérito y con el fin de impulsar el desarrollo de la función pública para beneficio de la sociedad.

El sistema dependerá del titular del Poder Ejecutivo Federal, estará dirigido por la Secretaría de la Función Pública y su operación estará a cargo de cada una de las dependencias de la Administración Pública. Los principios rectores de este sistema son la legalidad, eficiencia, objetividad, calidad, imparcialidad, equidad y competencia de mérito.

Por último, con relación al ámbito presupuestal, el artículo sexto transitorio dispone que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público hará las previsiones necesarias en el proyecto anual de presupuesto de egresos de la federación para cubrir las ero-

gaciones que deriven de la aplicación de esta Ley con cargo al presupuesto de las dependencias.

Legislaciones locales sobre el servicio civil de carrera

Hoy en día, en el ámbito local, sólo pocas entidades federativas cuentan con una ley que regule el tema que nos ocupa; además, las leyes que existen son relativamente de reciente creación. Si bien es cierto que algunos estados tienen leyes que se denominan como del SCC del Estado, son en realidad legislaciones que contienen disposiciones que regulan las relaciones laborales del gobierno del Estado y sus servidores.

Con el propósito de apreciar la diversidad de maneras de legislar, en el cuadro de la siguiente página se comparan de una manera muy breve e ilustrativa los aspectos más relevantes de tres legislaciones locales, iniciando con la denominación de la ley, los sujetos a los que se aplica y a los que se exceptúa, el objeto y por último los títulos que las integran:

La profesionalización del servicio público, tema relevante en la Convención Nacional Hacendaria

En el contexto de los trabajos de la Convención Nacional Hacendaria, el gobierno de Aguascalientes presentó la propuesta “Profesionalización del servicio público con base en un enfoque estratégico de recursos humanos por competencia y énfasis en el servicio profesional de carrera”, la cual fue analizada en la mesa Modernización y simplificación de la administración hacendaria. Como resultado de este trabajo, en la Declaratoria a la Nación y Acuerdos de los Trabajos de la Primera Convención Nacional Hacendaria, elaborada por el Consejo Directivo, se estableció la estrategia de promover la profesionalización, capacitación y el servicio civil de carrera, mediante las siguientes acciones:

1. Profesionalización del servicio público con base en un enfoque de recursos humanos por competencias y énfasis en el

Cuadro 1. Comparación entre diversas legislaciones locales

Nombre de la ley	Sujetos afectados	Sujetos exceptuados	Objeto de la ley	Títulos que la componen
Ley del Servicio Civil de Carrera para el Estado de Aguascalientes	Servidores públicos del Ejecutivo, municipios y organismos descentralizados del Estado	Titulares de las dependencias, subsecretarías, directores generales o sus equivalentes, Poder Legislativo y Judicial	Establecer las bases y lineamientos necesarios para lograr el óptimo funcionamiento del sector público	<ol style="list-style-type: none"> I. Disposiciones generales II. Servicio civil de carrera III. Autoridades competentes Transitorios
Ley del Servicio Público de Carrera de la Administración Pública del Distrito Federal	Servidores públicos de carrera de la administración pública del Distrito Federal y personal de confianza	<ol style="list-style-type: none"> I. Los electos por vía sufragio II. El jefe de gobierno del Distrito Federal o titulares de dependencias y otros III. Los de la Secretaría de Seguridad Pública y la Procuraduría IV. Los del Magisterio y otros 	Establecer y normar el servicio público de carrera de la administración pública del Distrito Federal	<ol style="list-style-type: none"> I. Disposiciones generales II. Del servicio público de carrera de la administración pública III. Del ingreso al servicio público IV. De la profesionalización, permanencia y desarrollo V. De los beneficios y causas de baja de los servidores públicos de carrera
Ley del Servicio Público de Carrera en la Administración Pública Centralizada del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave	Quienes ocupen puestos o cargos de confianza en las dependencias de la administración pública centralizada (dependencias centralizadas del gobierno del estado)	Titulares de las dependencias a que se refiere el artículo 3º, fracción VI; titulares de subsecretarías, subprocuradurías y oficiales mayores; prestadores de servicios de apoyo técnico y asesoría, y personas con puestos de confianza de libre nombramiento o remoción	Establecer las bases de organización, funcionamiento, control y evaluación del servicio público de carrera para la administración centralizada del estado, mediante principios	<ol style="list-style-type: none"> I. Disposiciones Generales II. Órganos del Sistema III. Procesos IV. Catálogo de puestos V. Ingreso al servicio VI. Ascensos y promociones VII. Profesionalización VIII. Evaluación IX. Separación del servicio público Transitorio

servicio profesional de carrera. Establecer una guía general para desarrollar un modelo de profesionalización en los gobiernos estatales y municipales.

2. Profesionalización del recurso humano de las administraciones públicas.

Conclusiones

El servicio profesional de carrera ocupa un lugar primordial entre los programas de modernización del Estado mexicano porque busca mayor eficiencia y eficacia en el cumplimiento de los objetivos institucionales como la gestión pública; por lo tanto, a través de tal servicio el gobierno federal y algunos gobiernos estatales pretenden ofrecer a la sociedad mejores servicios y una administración pública eficiente; sin embargo hasta hoy, sólo pocas entidades cuentan con una legislación que lo regule e implante. Por ello, existe la imperiosa necesidad de que los congresos locales legislen al respecto.

Por otra parte, es importante resaltar las principales ventajas de la instrumentación de un sistema de servicio profesional de carrera:

1. Elimina la cultura de la lealtad individual y sustituirla por una cultura de responsabilidad e imparcialidad.
2. Genera seguridad laboral basada en el mérito.
3. Preserva la memoria institucional.
4. Sienta las bases para alcanzar objetivos y crear estructuras técnicas para la administración de los recursos humanos.
5. Promueve la capacitación permanente y continua.
6. Favorece la productividad mediante incentivos a las tareas bien realizadas.

En conclusión, un sistema de servicio profesional funcional, en un Estado de derecho es muestra de un gobierno de leyes; público, respetuoso de la división de poderes, abierto a los ciudadanos y con capacidad de solucionar problemas y entregar servicios de alto rendimiento.

Lineamientos generales de control interno para la administración pública del Distrito Federal

*Beatriz Castelán García**

El modelo de control interno en el Distrito Federal

En el gobierno del Distrito Federal, la publicación del Acuerdo por el que se Establecen los Lineamientos Generales del Control Interno para la Administración Pública del Distrito Federal, del 9 de abril de 2007, institucionaliza un enfoque moderno de control interno para su aplicación en todas las unidades de gobierno de la administración pública del Distrito Federal (APDF). En el acuerdo se establece que es necesario:

- Que el control interno se integre al desarrollo de las actividades de las instituciones, de manera que sea inherente a los procesos normales de trabajo y, al mismo tiempo, se identifique como un proceso continuo.
- Que los objetivos del sistema de control interno correspondan con los propósitos de los grandes objetivos de la institución, esencialmente vinculados a su eficiencia y eficacia, estratégica y operacional.
- Unifique el significado del control interno entre los miembros de las instituciones y entre las partes interesadas.

A lo anterior se suma la participación de los titulares de las unidades de gobierno y de todo el personal, en el diseño y ejecución del sistema de control interno. Este conjunto de propuestas sobre el control interno transforma la concepción y

* Contralora general del gobierno del Distrito Federal.

práctica del gobierno, y plantea un cambio organizacional de importante magnitud. Los lineamientos generales se han establecido para:

- Eliminar “la torre de babel” y crear el marco de referencia para que cada unidad de gobierno evalúe su sistema de control y lo mejore.
- Crear, promover y preservar la cultura del control interno.
- Utilizar mejores prácticas para transparentar la gestión.
- Conseguir objetivos y metas, información confiable, y cumplir con el marco regulatorio.
- Generar confianza en ejercicio de recursos públicos con honestidad y apego a la ley.
- Regular instrumentos y procedimientos de control.

Los Lineamientos Generales del Control Interno para la APDF establecen que el proceso que regulan ha de proporcionar seguridad razonable en el logro de los siguientes macroobjetivos:

1. Eficiencia y eficacia de las operaciones (figura 1).
2. Confiabilidad de la información
3. Cumplimiento de las leyes, reglamentos, políticas y normas establecidas
4. Control de los recursos, de todo tipo, a disposición de las instituciones

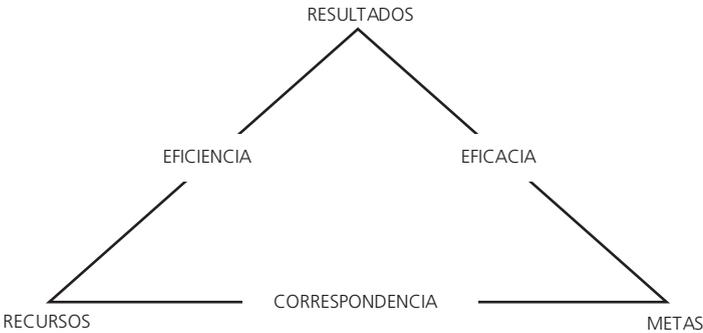


Figura 1. Eficiencia y eficacia en la APDF.

Sin embargo, la seguridad razonable, no absoluta, es el reconocimiento de que si bien el control interno puede ayudar a evitar peligros y pérdidas, a mitigar riesgos y también a reforzar las posibilidades de alcanzar los objetivos de las unidades de gobierno, debe tenerse presente que tiene sus limitaciones, aun cuando los controles estén bien diseñados. Las causas pueden ser varias, pero en general, son atribuibles a errores humanos o técnicos, de interpretación u operación, inesperados comportamientos en el entorno, colusión entre implicados y consideraciones sobre el costo excesivo de controles rigurosos.

Para hacer eficientes y eficaces los procesos, es necesario colocar en un primer plano las actividades de autocontrol y la supervisión continua, la cual deben llevar a cabo los titulares por razones de su cargo. También debe haber una revisión realizada por el personal desde su puesto de trabajo. Todas estas tareas deben estar encaminadas a los cuatro grandes objetivos arriba mencionados.

Es importante señalar que el modelo de control interno planteado por los lineamientos se integra de cinco componentes que pueden ser instrumentados en todas las unidades de gobierno de acuerdo con las características administrativas, operacionales y de tamaño; ellos son:

1. *Ambiente de control*. Es el contexto, la atmósfera, el clima, el entorno interno del control. Conciernen a la cultura y al comportamiento organizacional y está constituido por actitudes, paradigmas, hábitos, costumbres, estructuras, métodos, estilos y valores compartidos. Es la plataforma de todos los demás componentes.
2. *Valoración y manejo de riesgos*. Es el proceso de identificación, evaluación, jerarquización y gestión, respecto de los objetivos de la institución, de los eslabones débiles, los puntos vulnerables, los riesgos relevantes, de origen interno o externo.
3. *Las actividades de control (políticas y procedimientos)*. Comprende, en general, normas, procedimientos y acciones que procuran asegurar que se cumplan las políticas y disposi-

ciones de la dirección; también constituyen las medidas necesarias para afrontar los riesgos asociados al logro de los objetivos. Se llevan a cabo en todos los niveles, funciones, y procesos, por lo que conciernen a la gestión integral.

4. *Información y comunicación*. Son los procesos, canales, medios y acciones que aseguran que fluya la información en todas las direcciones, internamente y desde y hacia fuera de la institución, con calidad y oportunamente, permitiendo cumplir las responsabilidades individuales y grupales.
5. *La supervisión o monitoreo*. Son los procesos, procedimientos y acciones continuas, periódicas y puntuales, encaminadas a verificar y evaluar la calidad de sistema de control interno en el tiempo, y suministrar información útil para su mejora continua.

En este sistema, los actores principales son todas las estructuras de la organización, los responsables de los procesos y los trabajadores. Los lineamientos o componentes clave, arriba enunciados, están dirigidos al cumplimiento de los cuatro grandes objetivos de la organización, como se puede ver en la figura 2.



Figura 2. Carácter sistémico del modelo de control interno de la APDF.

Es importante reiterar que los lineamientos establecen que el sistema de control interno está entrelazado con las actividades operacionales de la organización; no es un agregado, es un ins-

trumento para alcanzar un fin, no un fin en sí mismo; es un medio para lograr propósitos de eficiencia y eficacia, es parte de los procesos y como un sistema, debe extenderse por todas las actividades.

No está de más decir que los lineamientos establecen clara y específicamente los criterios con los que el control interno puede ser valorado en cada una de las categorías que se establecen, para el jefe de gobierno, los órganos de gobierno y los titulares de las unidades de gobierno. Mediante estos mecanismos se debe evaluar que:

- Los objetivos de operación y de uso de recursos de las unidades de gobierno se cumplen.
- Los estados programáticos, presupuestales, financieros y operativos se preparan confiablemente.
- Las disposiciones legales aplicables se cumplen.
- Los bienes gubernamentales están protegidos.
- Se minimizan riesgos en la operación.
- Se da prioridad a la acción preventiva sobre la correctiva.
- Se da certidumbre jurídica al ejercicio de atribuciones.

La implantación del nuevo modelo de control interno propuesto por los Lineamientos Generales de Control Interno para la APDF, se basa en la necesidad de conocer el estado actual del control interno de manera estructurada y de crear las herramientas (sistemas automatizados, guías, reportes) que permitirán evaluar los riesgos, autoevaluar del control interno y que las contralorías internas hagan el seguimiento correspondiente. La implantación comprende las actividades descritas en la figura 3.

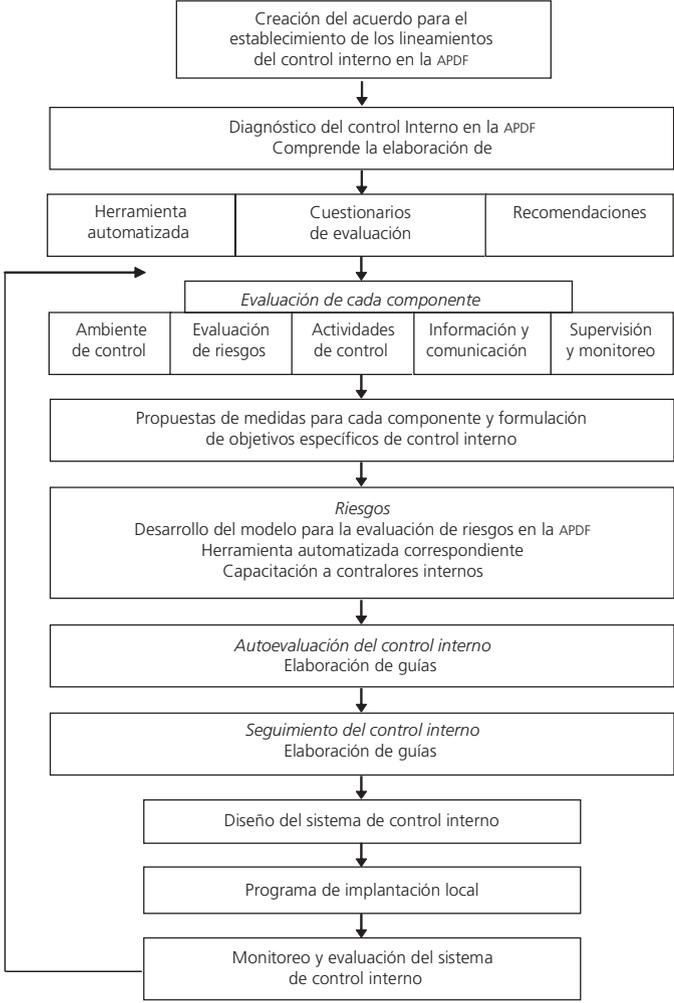


Figura 3. Proceso de implantación del sistema de cumplimiento.

Profesionalización y transparencia

*Florentino Castro López**

Las relaciones de México en el nuevo contexto internacional de las últimas dos décadas han motivado grandes cambios de los paradigmas de la acción pública, cambios sustanciales en el mapa político y económico nacional, que sitúan al país en una transición irreversible hacia la democracia. Estos cambios en el mapa político nacional han producido procesos electorales democráticos, alternancia política y mayores libertades políticas y sociales.

Este proceso se ha caracterizado por una asistencia social más participativa que exige dos tipos de demandas: las que han quedado rezagadas y las que van surgiendo con el desarrollo al cambio. Sinaloa no es ajeno, por el contrario: ha sido impulsor de cambios trascendentes en las políticas públicas. Gracias a ello, se ha conseguido la conjugación de las demandas ciudadanas con una nueva gestión pública basada en una administración por resultados, con la que se favorece el control ciudadano y se garantiza la rendición de cuentas.

El impulso de prácticas y valores que propicien el uso transparente, honesto y eficiente del erario en las dependencias, ha sido una de las prioridades de la nueva gestión pública. En ello, ha tomado gran relevancia la profesionalización del servicio público. Este papel le atribuye una gran responsabilidad social.

Sinaloa también se empeña por profesionalizar a los servidores públicos, y asume esta práctica de países desarrollados no como una moda, sino como una necesidad, porque contar con

* Secretario de la Contraloría y Desarrollo Administrativo del gobierno del estado de Sinaloa.

personal especializado representa grandes ventajas para el desarrollo de las demandantes actividades de la administración pública.

La profesionalización del servicio público es importante para que la administración pública responda con eficiencia y eficacia a las demandas de la sociedad. A través de ella, se pueden gestionar los recursos humanos de acuerdo con los perfiles y la función del puesto. Con ella, se pueden formar servidores públicos más capaces, con fundamentos éticos y actitudes de compromiso cuya responsabilidad esté acorde con el interés de la sociedad.

En atención a ello, no basta con que la administración pública adopte una estructura de gobierno capaz de combatir los rezagos administrativos y de conseguir mejores resultados en la prestación de servicios y la atención al público, sino que, además, debe alentar y promover la eficiencia, la innovación, la creatividad, la transparencia de sus métodos y la pertinencia de sus fines. Para conseguir esto, la formación de los servidores públicos es clave.

Entre las estrategias de modernización administrativa adoptadas por diferentes administraciones de Sinaloa, se encuentra el diseño e implementación del servicio civil de carrera, dirigido a mandos medios y superiores; sin embargo, estos esfuerzos no se encuadran en un sistema de desarrollo y administración de personal. Todos estos avances estuvieron desvinculados, sólo se concentraron en acciones de capacitación y actualización, pero como no se hizo una evaluación de los impactos de su gestión, sus beneficios no fueron dimensionados.

De ahí que ahora se trabaje en el desarrollo de un sistema de profesionalización de mandos medios y superiores, con el diseño de los instrumentos y procedimientos necesarios para la profesionalización de los servidores públicos, a partir de la planeación de los recursos humanos. Esto permitirá, en coordinación con las dependencias, determinar las necesidades en términos de calidad y cantidad para conseguir mejor desempeño de funciones; además, se regularon el reclutamiento y la selección, así como la descripción de puestos, funciones y competencias, y

los perfiles de la persona que debe ocuparlo. Tales atribuciones son competencia de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, que es la encargada de evitar la discrecionalidad en la instauración del programa. Esto se conseguirá a través del desarrollo de marcos normativos y de procedimientos para hacer congruentes los mecanismos de ingreso, desarrollo y capacitación, evaluación del desempeño, ascensos y promoción. Dichos marcos también deben regular los tabuladores, remuneraciones y condiciones de retiro.

Profesionalizar el servicio público consiste, sobre todo, en rediseñar el sistema de reclutamiento en los niveles de mando medio y superior, sobre la base de un catálogo de puestos que no sólo sirva para el control presupuestal sino que preste atención a las políticas y normas sobre las estructuras orgánicas y ocupacionales de las dependencias de la administración pública estatal.

Ello implica además, la creación de un sistema de capacitación permanente para los mandos medios y superiores en temas como liderazgo, planeación estratégica, calidad en el servicio, calidad total, reingeniería de procesos y materias específicas según la dependencia. La capacitación debe estar estrechamente vinculada a una evaluación periódica y a un sistema de incentivos, con el propósito de estimular el trabajo bien hecho.

La evaluación del desempeño profesional tendrá que llevarse a cabo en dos vertientes: por un lado, la evaluación del esfuerzo cotidiano, la experiencia, la capacitación y la actualización permanente, y por otro, la evaluación de resultados, sustentada en bases objetivas y la opinión de los usuarios de los servicios.

El control y la evaluación son fundamentales para conseguir un mejor sistema de rendición de cuentas. Se debe promover la aplicación permanente de auditorías financieras y administrativas en las dependencias y la aplicación de responsabilidades como amonestaciones, sanciones económicas e incluso la destitución como mecanismos de supervisión y vigilancia para la sanción de las conductas irregulares de los servidores públicos, ya que con ello se construirá un importante mecanismo institucional para exigir honestidad.

El gobierno de Sinaloa se esfuerza por recuperar la confianza de la sociedad, que debe ser eje central en la construcción de la democracia participativa. Por ello, ha emprendido acciones para fortalecer la transparencia y rendición de cuentas, a través de la apertura de la información de las dependencias gubernamentales mediante sistemas de clasificación y difusión que reduzcan los costos y faciliten el acceso a la información del gobierno a través de internet o vitrina pública. Sólo así los interesados podrán revisarla, analizarla y en su caso, usarla para sancionar anomalías. Además, la información, los servicios y los trámites suministrados por el gobierno deben servir para que la sociedad resuelva sus necesidades y convierta sus demandas en políticas públicas.

Con la profesionalización se fortalecen y modernizan las instituciones y las prácticas de gobierno; a la vez que se fomenta conciencia en la sociedad. Este marco jurídico se ve vigorizado y rejuvenecido con la Ley de Acceso a la Información Pública del estado de Sinaloa, la cual garantiza el derecho de acceso a la información relacionada con el ejercicio de los recursos públicos y obliga a los poderes públicos a rendir cuentas sobre su desempeño. Todo esto es muy importante porque sólo con más y mejor información el ciudadano estará en mejores condiciones para evaluar a su gobierno y tomar decisiones.

El proceso hacia una mayor rendición de cuentas, tanto horizontal como vertical, ha tenido un impulso considerable en Sinaloa; sin embargo, se requiere todavía de nuevas formas para perfeccionarlo en el marco de un diálogo estatal, amplio, abierto y transparente. En esta entidad federativa hay un claro esfuerzo por establecer mecanismos de relación y vinculación con los poderes para garantizar la democracia en la toma de decisiones sobre asuntos públicos, y en el diseño, la ejecución y la evaluación de las políticas públicas para solucionar las diferencias. Por eso, el gobierno de Sinaloa valora la participación social propositiva en los procesos de toma de decisiones, que son fundamentales para el perfeccionamiento de la democracia y para garantizar una respuesta adecuada a los intereses públicos.

La administración pública estatal tiene la disposición de continuar avanzando en la profesionalización de los servidores públicos, que tiene como objetivo esencial mejorar de manera constante la función pública, porque ella es una forma de reorganizar permanentemente los dispositivos institucionales y responder mejor a las demandas de transparencia y de perfeccionamiento en la rendición de cuentas.

La capacitación dirigida a funcionarios públicos de mandos medios y superiores está basada en prácticas como la definición de funciones y capacidades del puesto de trabajo, y el mejoramiento permanente de las capacidades individuales, las cuales representan un factor real de transformación de la función pública en el Estado.

Es voluntad de esta administración proporcionar, con base en los ordenamientos jurídicos, más y mejores resultados y buscar nuevas formas para proveer de información en torno a su gestión a la ciudadanía. Con esto podrá apoyar y enriquecer el conocimiento y la actividad que despliega la sociedad civil en el ámbito público.

Las reformas y acciones emprendidas en favor de la transparencia refuerzan y complementan los ordenamientos derivados de la Ley de Acceso a la Información Pública del estado de Sinaloa, pero esto no es suficiente. La administración pública debe trascender hacia una administración preocupada por los resultados de su quehacer, gracias al control social y no por el control y la fiscalización de sus procedimientos. De ahí la necesidad de reforzar los mecanismos de control público, como las instancias de quejas y denuncias, las contralorías sociales y otros instrumentos básicos para impulsar una cultura de rendición de cuentas, lo que redundará en una mayor transparencia y democratización de la información sobre el funcionamiento de la gestión pública.

A través de herramientas eficaces del control público, los ciudadanos tendrán mayores parámetros para medir los logros o fracasos de su gobierno, podrán colaborar constructivamente en las decisiones estatales y de su comunidad. Además, conocerán los temas y las propuestas de la agenda de gobierno y

podrán evaluar la actuación del gobierno una vez concluidas las obras o ciertos periodos de trabajo.

La rendición de cuentas y el acceso a la información pública son esfuerzos del gobierno de Sinaloa para transparentar el funcionamiento de las entidades públicas. Acciones como establecer controles para el poder político adecuado, el blindaje electoral, y la apertura del flujo de información social, política y económica de las entidades gubernamentales constituyen mecanismos que hacen posible la participación ciudadana en los procesos gubernamentales con la apertura de canales de comunicación entre el Estado y los diversos actores sociales. Esto fortalece los avances del cambio y las reformas en los órganos de gobierno y la función pública para que sea ejercida con eficiencia, transparencia y honestidad.

Para concluir, hay que destacar que el capital humano es piedra angular para el funcionamiento de los gobiernos; el éxito de la gestión pública está basado en servidores públicos con una renovada ética, poseedores de amplia experiencia y formación sólida, que a través de la capacitación continua y la evaluación de su desempeño garanticen la profesionalización, que es la mejor vía para mejorar la productividad y la calidad en el servicio y atención al público.

A pesar de los logros realizados en la instrumentación de esta política, los resultados indican que aún falta mucho por hacer; se deben emprender acciones dirigidas a satisfacer las necesidades y demandas de la sociedad, además de otras orientadas a satisfacer las necesidades de los servidores públicos, en atención a las disposiciones presupuestales y financieras para alcanzar su consolidación. Esto favorece la construcción de un sistema global de rendición de cuentas en el contexto de gobiernos en red que logren la cooperación social territorial, entendida como la nueva gobernanza, instituciones y organizaciones privadas e instituciones educativas, trabajando por alcanzar los grandes objetivos de la sociedad.



**Congreso Nacional de
Organismos Públicos Autónomos**
Autonomía/Profesionalización/Control/Transparencia

Mesa uno. Control y transparencia

Transparencia y elecciones

*Armando Ismael Maitret Hernández**

La transparencia de las actividades de los órganos encargados del ejercicio del poder público es un requisito necesario para conseguir un sistema democrático. Una democracia, para serlo, debe salvaguardar el derecho fundamental a ser informado mediante prácticas transparentes de la gestión de los órganos del poder. Es cierto que hay importantes avances en esa materia, pero hay que preguntarse qué se está haciendo en cuanto a transparencia, con respecto a algunas autoridades y actores políticos preponderantes en los procesos electorales; ellos son la autoridad electoral y los partidos políticos.

Los primeros grandes avances hacia la transparencia y acceso a la información pública se dieron en materia electoral; sin embargo, la delicada función de estas autoridades en relación con el factor de presión que representan los partidos políticos ha estancado, o mejor, no ha permitido mayores avances.

La transparencia en las elecciones debe incluirse en la discusión de la próxima reforma electoral. Hay que recordar que los casos que se han dado en dicha materia fueron resultado de decisiones jurisdiccionales. Por eso, los legisladores deberán poner atención a las tareas que faltan.

Origen de la discusión: dirigencia del PVEM

A mediados de julio de 2001, antes de que entrara en vigor la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Públi-

* Magistrado del Tribunal Electoral del Distrito Federal.

ca Gubernamental, un ciudadano militante del Partido Verde Ecologista de México (PVEM) solicitó información al Instituto Federal Electoral (IFE) sobre cuáles eran los órganos directivos nacionales y estatales de su partido político registrados ante la autoridad electoral y qué documentos acreditaban el procedimiento legal de su nombramiento. Dada la negativa de acceso a la información, el ciudadano promovió un juicio ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF).

La Sala Superior del TEPJF, debido a la falta de regulación específica, aplicó el artículo 6° de la Constitución federal y consideró que los registros a cargo del IFE sobre los documentos básicos y cuadros de dirigentes de los partidos políticos, y los procedimientos de elección tienen carácter de públicos, por lo que el acceso a ellos debería estar abierto a los ciudadanos peticionarios en general, en virtud de que la información anotada está relacionada con entidades de interés público y un organismo público autónomo lleva a cabo su registro. Además, no se prevé legalmente que esa información tenga carácter confidencial.¹ En este caso, el acceso a la información fue el detonante de un proceso de democratización en ese partido político: se hicieron nuevos estatutos y se realizó la elección de todas sus dirigencias.

El secreto bancario: caso Amigos de Fox

En una de las más trascendentes ejecutorias, la del caso Amigos de Fox, el TEPJF sostuvo que el IFE tiene atribuciones para acceder a la información protegida por los secretos bancario, fiduciario y fiscal, porque tiene funciones de control, vigilancia y sanción del origen y destino de los recursos que reciben los partidos políticos, y actúa como autoridad hacendaria fede-

¹ Véase la sentencia recaída en el expediente SUP-JDC-117/2001 resuelto el 30 de enero de 2002. Dichos criterios fueron reiterados al resolverse los expedientes SUP-JDC-127/2001 y SUP-JDC-128/2001.

ral para fines fiscales.² De nuevo, el acceso a la información permitió demostrar el financiamiento ilícito de la campaña presidencial de Vicente Fox. Lamentablemente, sólo hubo responsabilidad administrativa para los partidos involucrados.

Tiempo después, se hizo una reforma legislativa que liberó de dicho secreto a la autoridad electoral. Sin embargo, muchas de las autoridades electorales locales siguen teniendo problemas con la fiscalización de los recursos de los partidos políticos. No reciben información de las instituciones financieras o de la autoridad hacendaria y mucho menos de particulares; en consecuencia, no pueden corroborar la veracidad de los recursos que reportan los partidos políticos en sus informes de ingresos y gastos, tanto ordinarios como de campaña.

Se puede avanzar mucho en este rubro, si se hace sujetos obligados de la Ley de Transparencia a los partidos políticos. La transparencia resulta necesaria al interior de los partidos políticos, pues permitirá que los ciudadanos conozcan mejor con qué recursos cuentan, de dónde salieron y cómo se gastan. Si toda su actuación se encuentra dentro del marco de la ley, no tienen nada que ocultar. Esta acción permitirá que la autoridad electoral vigile permanentemente que los partidos políticos se apeguen a las fuentes de financiamiento lícitas, y que lleve a cabo un control del gasto de los recursos públicos que reciben.

Si los partidos son transparentes en estos temas, habrá un escrutinio permanente de los ciudadanos, y una supervisión preventiva de la autoridad electoral, y redundará en elecciones más equitativas y se evitarán no sólo financiaciones ilícitas, sino el rebase de los topes de gastos de campaña. En el Estado de México, por ejemplo se hacen revisiones parciales a los gastos de campaña para prevenir que rebasen el tope, pues hacerlo sería determinante para decretar la nulidad de la elección.

² Véase la tesis jurisprudencial: “Secreto bancario. Es inoponible al Instituto Federal Electoral en ejercicio de facultades de fiscalización”, en *Jurisprudencia y tesis relevantes 1997-2005*. *Compilación oficial*, vol. Jurisprudencia, México, TEPJF, 2005, pp. 296-298.

Los partidos políticos deben sujetarse a dicha ley porque juegan un papel preponderante en la sociedad, monopólico en la postulación de cargos de elección popular y, en consecuencia, en todas las decisiones legislativas y de gobierno. No se trata de particulares propiamente dichos, sino de entidades de interés público. Por ello, gozan de prerrogativas y financiamiento, en algunos casos, mucho mayores que los que reciben diversas autoridades juntas.

Publicidad de los aportantes y padrón de militantes de los partidos

En una sentencia relevante sobre el origen del financiamiento de los partidos políticos, el IFE habría decidido no hacer público el nombre de los aportantes de financiamiento privado a los partidos, pero el TEPJF arguyó que, de acuerdo con la normativa electoral, los partidos políticos tienen la obligación de tener identificadas a las personas de las cuales reciben donativos, pues deben entregarles un recibo de la aportación y dichos recibos forman parte de la documentación soporte de los informes anuales y de campaña que deben rendir a la autoridad electoral. Por ello, se trata de información pública a la que toda la ciudadanía debe tener acceso.

En ese sentido, se estableció que cuando, a partir de los procesos de fiscalización, se recabe información sobre el origen y destino de los recursos de los partidos políticos, en particular si provienen del erario público, ya sea que obre en los archivos de la autoridad administrativa, o bien, que la conserven los partidos políticos,³ debe ser considerada como información pública. Sin embargo, no sólo deben hacerse públicos en las páginas de internet los nombres de los aportantes (generalmente militantes o simpatizantes) a los partidos políticos, sino también el padrón de militantes. De esa manera, se puede verificar, permanentemente que los partidos políticos cumplan uno de los

³ Véase la ejecutoria dictada en el expediente SUP-JDC-216/2004.

requisitos para mantener su registro: el mínimo de militantes establecido en la ley. A la fecha, no conozco un instituto político que tenga actualizado su padrón de militantes.

Este tema también se ha analizado jurisdiccionalmente,⁴ el TEPJF consideró que de conformidad con lo establecido en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, los datos personales están protegidos, y para su difusión, distribución o comercialización se requiere el consentimiento expreso de los individuos. Sin embargo, es necesario difundir el padrón de afiliados de un partido político, para salvaguardar el derecho político-electoral de afiliación en su vertiente de derecho a la información. La transparencia y publicidad de los procedimientos electivos es consustancial a la democracia; por eso, para participar en procedimientos democráticos al interior de los partidos políticos, es necesario tener acceso a determinada información del partido, como el padrón de miembros, información que no es reservada o confidencial sino que debe ser compartida por el partido político entre sus afiliados o miembros, de otra manera no podrían garantizarse elecciones internas libres y auténticas, porque los afiliados o miembros no estarían en posibilidad de tomar una decisión suficientemente informada acerca de quiénes pueden participar en los procesos internos, y esto iría en detrimento de los fines asignados constitucionalmente a los partidos políticos y de su estatus de entidades de interés público.

Sin embargo, hasta el momento, el organismo encargado de entregar esa información al solicitante es el IFE, pero se debe legislar para que cada partido lo dé a conocer como parte de la información consultable en su página de internet.

Sueldos de los dirigentes

En otra resolución, la Sala Superior del TEPJF consideró que la negativa del IFE a proporcionar información sobre los sueldos

⁴ Véase la resolución del incidente de inexecución de sentencia en el expediente SUP-JDC-021/2002 y su acumulado SUP-JDC-28/2004.

de los órganos de dirigencia partidista, cuando ésta había formado parte de un procedimiento de fiscalización, es violatoria del derecho a la información pública en materia electoral. Al respecto, se precisó que se debió haber proporcionado la información, aunque la Ley de Transparencia no contemple expresamente como sujetos obligados directos a los partidos políticos nacionales. En efecto, según esa ley, los órganos competentes del Instituto Federal Electoral son los encargados de aportar dicha información cuando ésta haya formado parte de los procedimientos de fiscalización.

La resolución tuvo relevancia no sólo para quien promovió el juicio sino que motivó un hecho sin precedente en la historia del derecho a la información en México: voluntariamente, los partidos políticos nacionales decidieron hacer públicos los sueldos de sus cuadros directivos a través de sus respectivas páginas de internet.

Sin embargo, no existe obligación alguna para que tal información permanezca ahí, los partidos podrían retirarla en el momento que deseen. Esto se puede evitar si se les hace sujetos obligados por la ley.

Alcances del derecho a la información

En otra resolución judicial se delimitó el contenido y los alcances del derecho a la información pública en materia electoral establecido en el artículo 11 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. De acuerdo con el precepto, este derecho tiene una naturaleza eminentemente política, por lo que puede hablarse de un derecho político de acceso a la información pública en materia electoral. Si existe un derecho de esas características no existen razones aparentes para decir que tal derecho es incompatible con las normas electorales, como argumentó el IFE al negar el acceso a las boletas de la elección presidencial de 2006.

Deberá regularse con precisión el contenido de este derecho y relacionarlo con el derecho a la verdad, que involucra la ne-

cesidad de conocer si los resultados asentados en las actas electorales se encuentran debidamente respaldados con los votos. Hasta la fecha quedan muchas dudas al respecto. En una nueva regulación, se podría calificar esa información como reservada o clasificada y justificar, desde la propia ley, la imposibilidad de que la sociedad la conozca. Si los procesos electorales son confiables, como parecen serlo, debería permitirse el acceso, porque como se encuentra actualmente la norma, permite la interpretación y, tal vez hasta discrecionalidad en la decisión de abrir la información.

Transparencia y Tribunal Electoral del Distrito Federal

En esta materia, a partir del 18 de enero de 2007, el Tribunal Electoral del Distrito Federal ha tenido grandes avances en el cumplimiento de las obligaciones que la ley local de la materia le impone y de las recomendaciones que ha hecho el Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal. Algunos de ellos son:

1. Rediseño de su página de internet para hacerla más accesible y amigable con las personas que la consultan.
2. Actualización permanente de la información que, de acuerdo con lo establecido en los artículos 12 y 13 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, todo ente público local debe publicar.
3. Creación de la Comisión de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Está integrada por tres magistrados y se encarga de generar, impulsar y consolidar la cultura de la transparencia y el acceso a la información pública en el Tribunal y el público en general, en el ámbito jurisdiccional y en el administrativo del propio órgano jurisdiccional.
4. Digitalización de las sentencias del Tribunal para que puedan ser consultadas vía electrónica.
5. Otorgamiento de atribuciones a la Oficina de Información Pública, dependiente de la Dirección General Jurídica del

Tribunal para que las solicitudes de información sean contestadas directamente por ella, sin necesidad de que sean autorizadas por el Pleno.

Por último, es de esperar que la iniciativa del gobierno del Distrito Federal prospere, y que pueda contar con un canal televisivo. Sería muy importante que las sesiones del Tribunal Electoral se transmitieran en este canal, en el entendido de que es deseable que sea una señal de televisión abierta, porque si el acceso cuesta –como en los canales oficiales en la televisión de paga–, se restringe enormemente el derecho de acceso a la información y a la transparencia de la ciudadanía.

Consideraciones sobre autonomía y transparencia de los órganos constitucionales en México

*Darío Velasco Gutiérrez**

La amplia exigencia ciudadana a la mitad de la década de los ochenta puso de manifiesto que la escasa participación de la sociedad en el ámbito político-electoral se estaba agotando. Esto se evidenció más con el incesante reclamo de una reforma constitucional que permitiese mayor participación y fortalecimiento democrático en esa materia. Los ciudadanos demandaban instituciones electorales confiables, tanto administrativas como jurisdiccionales, así como funcionarios electorales profesionales, especializados, independientes e imparciales.

Con la reforma política de 1986, se creó el Tribunal de lo Contencioso Electoral, al que se definió como órgano autónomo de naturaleza administrativa. El tribunal representa el parte aguas de los órganos constitucionales autónomos en nuestro país. Pese a ello y como consecuencia de los controvertidos resultados electorales de 1988, la ciudadanía continuó en su exigencia de una autoridad jurisdiccional electoral eficiente, independiente, autónoma y con servidores verdaderamente calificados.

Ante esa imperiosa necesidad se realizaron foros de consulta, negociaciones y acuerdos entre los actores políticos. Se rescataron las aportaciones que habían hecho determinados sectores sociales, encaminados a un solo objetivo: reformar el marco jurídico que regía en la época. Así, en 1990 se efectuaron diversas reformas a la Constitución, con lo que se creó el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

* Magistrado del Tribunal Electoral del Distrito Federal.

A partir de esa reforma también se crea el Tribunal Federal Electoral (TFE), que sustituyó al Tribunal de lo Contencioso Electoral. El máximo ordenamiento mexicano definió al TFE como órgano jurisdiccional autónomo en materia electoral, encargado de garantizar que los actos y resoluciones de la autoridad se sujetarán al principio de legalidad.

Asimismo, se crea en lo administrativo el Instituto Federal Electoral (IFE) como órgano independiente, aunque subordinado al Poder Ejecutivo Federal. El IFE sustituyó a la Comisión Federal Electoral y se le confirió la atribución de organizar las elecciones, mediante las cuales se renovarían periódicamente al titular del Poder Ejecutivo y a los representantes del Poder Legislativo.

Luego, con la reforma electoral de 1996 se incorporó al Poder Judicial de la Federación el Tribunal Federal Electoral, con lo que perdió su naturaleza autónoma ante los poderes tradicionales, pero se dotó de independencia en sus decisiones. En cambio, al IFE se le otorgó plena autonomía, además de que el secretario de Gobernación ya no formaría parte del Consejo General, su máximo órgano de dirección.

Origen de los órganos constitucionales autónomos

Los órganos autónomos no son exclusivos de México; en diversos países de América Latina se les ha dado vida jurídica y se les ha otorgado independencia de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

El uso de los vocablos *poder* y *órgano* causa ciertos problemas, de manera que para que haya coherencia en este trabajo, es necesario hacer algunas consideraciones conceptuales para determinar el alcance de dichos términos. En primer lugar, diversos constitucionalistas han analizado las diferencias y coincidencias entre *poder público* y *órgano de gobierno*. Algunos consideran que *órgano* es quien desarrolla la función de la autoridad y su característica esencial es el acatamiento de la voluntad del Estado, que se proclama en la norma jurídica.

Otros definen *órgano* como el conjunto de individuos que ponen en marcha la voluntad de la colectividad. Las anteriores opiniones tienen su base en el precepto constitucional según el cual, la soberanía radica en el pueblo y se ejerce a través de los órganos del poder público. La actividad del Estado es realizada por órganos e instituciones que, agrupados, se integran en los diversos poderes. De esta manera, la dinámica del Estado se manifiesta a través de las acciones de los poderes, que son los órganos normados jurídicamente para esa finalidad.

Por otra parte, la expresión *poder público* se refiere a las autoridades, es decir, a los órganos estatales capaces de dictar normas de observancia general y de hacerlas cumplir desde su visión administrativa.

Conforme a estas consideraciones y en el caso concreto del Distrito Federal, las autoridades eran designadas por el presidente de la república, luego entonces, el término más apropiado por la naturaleza de su designación era *órgano*. Actualmente dicho concepto resulta anacrónico, en virtud que las autoridades ejecutiva y legislativa del Distrito Federal son electas por voto popular, lo que no sucede con el Poder Judicial, que se elige en forma indirecta. Es cierto que en el Estatuto de Gobierno, la ley electoral y en la diversa normatividad jurídica del Distrito Federal se le sigue llamando *órgano*, pero ello sólo es un asunto de adecuación semántica, no resuelto conforme a la nueva situación democrática y popular que se vive en la ciudad capital. Así, se puede sostener que poder y órgano son las dos caras de una misma moneda: *poder* es la expresión de lo político basado en la soberanía popular y *órgano* es la ejecución de esa misma voluntad mayoritaria.

En otro orden de ideas, el máximo ordenamiento normativo en México, en sus artículos 26 apartado B, 28, 41, fracción III; y 102 apartado B, determina como organismos autónomos al Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), el Banco Central, el IFE y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

En seguida, se presenta un breve análisis del caso más reciente en esta materia. En 2006, quedó plasmada en el aparta-

do B del artículo 26 del Pacto Federal, la autonomía del INEGI, al establecer que, “el Estado contará con un Sistema Nacional de Información, Estadística y Geográfica”, normado y coordinado por un “organismo con *autonomía* técnica y de gestión [...] con las facultades necesarias para regular la captación, procesamiento y publicación de la información”. Esta es la definición de un organismo constitucional autónomo. Su autonomía se refuerza en el transitorio cuarto del decreto de reforma constitucional, que indica: “Su régimen presupuestario deberá garantizar la libre administración, la no transferencia y la suficiencia de recursos públicos”. Además, el decreto establece que el sistema deberá basarse en “los principios de accesibilidad a la información, transparencia, *objetividad e independencia*”. La finalidad del decreto es clara: crear un sistema con independencia y objetividad, normado y regulado por un organismo autónomo con suficientes facultades y con un régimen presupuestario que haga posible lo anterior.

Para los fines del presente trabajo, la autonomía del INEGI, en términos del proyecto de ley, se cancela: *a)* en lo normativo, porque queda subordinado al Banco de México, el cual determinará las normas relativas a la información que produzca y requiera para la conducción de la política monetaria –según el artículo 33–, que se refiere a los índices de precios, actividad exclusiva del INEGI, y a la balanza de pagos que se seguiría en el Banco de México. Con ello, se viola la disposición constitucional que le da al INEGI la facultad de normar el sistema, es decir, de organismo normativo pasa a ser un organismo normado, *b)* la autonomía también se menoscaba cuando en materia presupuestal se degrada la calidad de organismo constitucional autónomo, al someterlo a lo que la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria define para los organismos descentralizados en el artículo 5° fracción II, inciso a, en lugar de lo que le correspondería al INEGI como organismo constitucional autónomo. La diferencia significa que lejos de la autonomía presupuestaria, sujeta a la determinación de la Cámara de Diputados, el INEGI queda supeditado como cualquier entidad o dependencia al techo presupuestal que la Se-

cretaría de Hacienda y Crédito Público decida ponerle, violando la garantía de suficiencia de recursos públicos.

En fin, la creación y el desarrollo de los órganos constitucionales autónomos encuentran sustento en lo que algunos estudiosos han llamado

un replanteamiento de la teoría clásica de la división de poderes, la cual no debe entenderse como una separación rígida de funciones y atribuciones, sino mas bien como una distribución de facultades entre órganos que emanan del Estado, mismas que requieren de relaciones, controles e intervenciones recíprocas de colaboración.

En esta línea de razonamientos, es posible afirmar que actualmente los poderes radican, entre otros, en las instituciones, la sociedad, los partidos políticos, las organizaciones empresariales, los medios de comunicación, las organizaciones no gubernamentales y las asociaciones civiles. En cuanto al origen de estas instituciones en nuestro país, se mencionaron antes algunas de las motivaciones fundamentales; no obstante, es pertinente hacer otras consideraciones.

Los motivos generadores de los órganos autónomos electorales son diversos: hacer frente a la llamada *partidocracia*, promover la especialización técnico-administrativa, cumplir de funciones que no deben estar inmersas en la coyuntura política pero que forman parte de las atribuciones del Estado, y en el caso concreto de la materia electoral, la necesidad de tener garantías de imparcialidad en los procesos de elección popular.

La constitucionalidad de estos órganos autónomos no trae consigo una explicación de su naturaleza jurídica. Sin embargo, existe una teoría sobre estos órganos –de origen alemán–, la cual ha sido retomada por algunos estudiosos del tema, para dar respuesta al estatus de los nuevos tribunales constitucionales.

Por su definición, se entienden como órganos constitucionales autónomos, los entes jurídicos que de manera fundamental se determinan en la propia Constitución y que se encuentran fuera del ámbito de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial. También se les considera como una evolución de la teoría

clásica de la división de poderes, sin que se violenten los principios democráticos o los establecidos en las leyes fundamentales de cada país; además, estos órganos generan los resultados avalados por la sociedad. En nuestro país, por ejemplo, se crearon los Tribunales e Institutos Electorales, que han sido objeto de reconocimiento en varias partes del mundo.

La función asignada a los órganos constitucionales en el viejo continente se ha circunscrito a controlar o equilibrar los poderes tradicionales. Esto se hace porque en el gobierno o en los parlamentos los partidos políticos tienen una fuerte presencia, es decir, han servido para despartidizar las funciones que el Estado está obligado a realizar. De igual forma, se les consideran organismos técnicos segregados de los intereses partidarios o coyunturales.

También se ha llegado a la conclusión de que son órganos de equilibrio constitucional y político; además, los parámetros de su función no se ven afectados por los criterios del momento sino que preservan la organización y el funcionamiento en su propia constitución.

Como ya se dijo, los tribunales constitucionales son un clásico referente de los órganos constitucionales autónomos en Europa; no obstante, la creación de entes jurídico-constitucionales con esta misma naturaleza se ha dado en nuestro país —los ejemplos se han señalado con anterioridad—; esto nos lleva a reflexionar qué cualidades tienen para considerarlos autónomos.

Sobre este aspecto, Manuel García Pelayo, en “El *status* del Tribunal Constitucional”, ha propuesto algunas características, entre las que se cuentan:

1. La inmediatez, es decir, estos órganos deben estar establecidos y configurados en la Constitución.
2. La esencialidad, pues son necesarios para el Estado constitucional de derecho.
3. La dirección política, toda vez que estos entes participan en la dirección política del Estado y de ellos emanan actos eje-

- cutivos, legislativos o jurisdiccionales que contribuyen a orientar de modo decisivo el proceso de toma de decisiones.
4. La paridad del rango, dado que mantienen con los otros órganos y poderes, relaciones de coordinación y nunca de subordinación.
 5. La autonomía orgánica, funcional y en ocasiones, presupuestaria.

Conforme al criterio del constitucionalista Jaime Cárdenas Gracia, otros rasgos que contribuyen a fortalecer la autonomía de un órgano electoral, particularmente en el caso del Instituto Federal Electoral, son:

1) *Integración y designación*. [...] en el nombramiento de los titulares con derecho a voz y voto no interviene el Poder Ejecutivo, y ningún grupo parlamentario por sí solo puede designarlos, dado los impedimentos constitucionales establecidos en el artículo 54. 2) *Inamovilidad*. Para fortalecer la autonomía de los miembros con derecho a voz y voto en el Consejo General, se estableció el principio de inamovilidad en los cargos por siete años. 3) *Remoción*. Encontramos que el consejero presidente y los consejeros electorales, durante el tiempo que dure su encargo sólo podrán ser destituidos mediante el juicio político previsto por el artículo 110 constitucional. 4) *Inmunidad*. Se contempla en el artículo 111 constitucional, que para proceder penalmente en contra de los titulares del órgano máximo de dirección es imprescindible contar con una declaración de procedencia de la Cámara de Diputados. 5) *Dedicación absoluta a la función pública*. Para el Consejero Presidente y los consejeros electorales, durante el tiempo que dure su encargo, no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de aquellos en que actúen en representación del Consejo General y de los que desempeñen en asociaciones docentes, científicas, culturales, de investigación o de beneficencia, no remunerados. 6) *Garantía económica*. La Constitución concede al Consejero Presidente y a los consejeros electorales del Consejo General una remuneración suficiente para garantizar un desempeño independiente, imparcial y probo, y 7) *Profesionalismo de sus servidores*. Desde el nacimiento del Instituto Federal Electoral se ha avanzado en el establecimiento de un Servicio Civil de Carrera para sus funcionarios.

Sin embargo, en concordancia con algunos autores de la materia, la autonomía jurídica originalmente otorgada a los órganos

autónomos, debe ser *fortalecida* también en el ámbito financiero y administrativo a efecto de que sea plena y auténtica.

Algunas consideraciones sobre la autonomía

A continuación se enumeran algunas asignaturas pendientes en materia de autonomía de los órganos electorales que, en su oportunidad, el órgano legislativo debe considerar, para dar mayor fortaleza a las instituciones investidas con el rango constitucional de órganos autónomos.

Autonomía financiera. Implica la garantía de independencia económica la cual se refleja en la consolidación de la autonomía política. En este rubro, la autonomía es parcial actualmente, ya que el presupuesto está subordinado a la aprobación del órgano legislativo.

Autonomía administrativa. Conlleva la facultad de generar al interior la estructura organizacional que se estime pertinente para el cumplimiento de las atribuciones institucionales. Sin embargo, en algunos casos, no existe plena autonomía en este apartado; en materia de licitaciones, por ejemplo, se recurre a cierta normatividad que en estricto derecho no es aplicable a la institución; por tanto, la autonomía en este apartado también es parcial.

Autonomía jurídica. Ni el Instituto Federal Electoral ni los institutos y tribunales electorales locales cuentan con una verdadera autonomía en esta materia, sino que sus actos están sujetos a revisión y pueden ser modificados por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Las instituciones electorales en México

En nuestro país, estos órganos tienen su origen en la desconfianza ciudadana hacia las autoridades electorales, así como en la exigencia de que se crearan nuevas instituciones ajenas a los vicios criticados durante varias décadas. Con la promulgación

del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el 15 de agosto de 1990, aparecen en el escenario nacional el IFE y el TFE, el primero como autoridad administrativa y el segundo como autoridad jurisdiccional, ambos considerados como instancias autónomas e independientes.

Tiempo después a través de reformas constitucionales y legales, se dotó al primero de plena autonomía política, de modo que en la integración de su máximo órgano de dirección ya no participó el secretario de Gobernación, es decir, no existía injerencia del Poder Ejecutivo; sin embargo, todavía sigue pendiente el otorgamiento de su autonomía financiera, jurídica y administrativa. Al segundo, se le incorporó al Poder Judicial con el carácter de máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del mismo. Con ello perdió su calidad de órgano autónomo, aunque todavía esté dotado de independencia en sus decisiones.

En el ámbito local, se repitió la fórmula de instituir un órgano administrativo y otro jurisdiccional, encargados de organizar las elecciones y declarar su validez; sin embargo, en algunas entidades los tribunales electorales también han sido incorporados al poder judicial como salas electorales, por ejemplo, en Veracruz.

Es muy claro que la eficacia, eficiencia y rendición de cuentas de los órganos electorales autónomos ha incidido para que el legislador considere pertinente que, en otras materias también se creen entes jurídicos con esas cualidades, *verbi gratia*, los Institutos de Acceso a la Información Pública y el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

Transparencia en el Distrito Federal

Es cierto que los órganos electorales gozan de autonomía e independencia, pero no deben ni pueden sustraerse de la acción que en materia de información y transparencia se exige a todos los órdenes de gobierno e instituciones del Estado mexicano. A pesar de su naturaleza jurídica, han sido incorporados al

marco jurídico en materia de transparencia, y esto los obliga a exteriorizar la información que generan en su carácter de órgano de Estado, informando a la sociedad de su actuación institucional; incluso, de no hacerlo pueden ser obligados a cumplir, previa interposición y sustanciación del recurso legal correspondiente.

El derecho a la información es un principio consagrado en la Ley Suprema, la cual refiere en el artículo 6º, que dicha prerrogativa será garantizada por el Estado. Amparada en este precepto, la transparencia adquiere en la vida contemporánea una creciente importancia gracias a la evidente participación ciudadana y su deseo creciente de involucrarse en los procesos de gestión pública, especialmente en lo relativo a la asignación, distribución y aplicación de los recursos públicos. Esto convierte a la transparencia en una categoría para analizar la actuación de los gobiernos y, a la vez, en un derecho fundamental que los ciudadanos hacen valer para que continúe o no el gobierno en turno.

A continuación se aborda otro tema de importancia en el ámbito del Distrito Federal, que por definición constitucional es la sede de los poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos. Para hacer un poco de historia, hay que recordar que la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, en ejercicio de las facultades que le otorgaba el artículo 122 constitucional para legislar en procesos de participación ciudadana, emitió la ley correspondiente, la cual fue publicada en 1995. Esta normativa permitió una mejor comunicación entre el gobierno del Distrito Federal y sus gobernados, así como crear las instancias de gestión y colaboración de los ciudadanos con las autoridades. Gracias a esto, en corto plazo, se instrumentaron más canales de interlocución para responder a la dinámica social del momento, y con ello, se encontraron los cauces a la nueva lógica que imponía la conducción del Estado.

A partir de esos antecedentes, los mecanismos de participación y los ordenamientos que los regulan se han ampliado y diversificado, sobre todo en relación con el gasto público, tanto

en los gastos corrientes como en los gastos de inversión que realiza el gobierno de la ciudad capital.

Se ha buscado incentivar la participación ciudadana en el Distrito Federal, a través de mecanismos mediante los cuales los ciudadanos ejercen voluntaria y honoríficamente su derecho a la transparencia y a la rendición de cuentas, apropiándose así de sus derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales, y modificando en forma gradual la relación gobierno-sociedad civil, con el propósito de seguir fortaleciendo la democracia. Este sistema ha adoptado el nombre de *contraloría ciudadana*, el cual busca abatir la corrupción y promover la transparencia en el ejercicio del gasto público, mediante la participación social.

Los contralores ciudadanos –como se ha llamado a los actores que participan de manera voluntaria en estos eventos–, hasta principios de enero de 2005, sumaban unas trescientas cincuenta y cinco personas, entre mujeres y hombres, que vigilaban al año más de 50% de lo que compraba, construía, contrataba o arrendaba el gobierno del Distrito Federal.

Con la finalidad de que las disposiciones legales no se vieran rebasadas, se publicó en el Distrito Federal la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública el 8 de mayo de 2003, la cual tuvo por objeto orientar por las vías legales la participación de la ciudadanía en esa materia. De acuerdo con esta norma, los sujetos obligados son los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial locales, así como los órganos autónomos (entre ellos el Tribunal Electoral del Distrito Federal y el Instituto Electoral del Distrito Federal) y todo ente público del Distrito Federal que ejerza gasto público.

Con el artículo 9° de la Ley de Transparencia se pretende contribuir a mejorar la calidad de vida de las personas a través de un proceso libre de la información pública; en términos de ese precepto, se debe optimizar el nivel de participación comunitaria en la toma pública de decisiones; garantizar el principio democrático de publicidad de los actos del Gobierno del Distrito Federal; garantizar la protección de los datos personales en poder de los entes públicos; favorecer la rendición de cuentas,

de manera que se pueda valorar el desempeño de los sujetos obligados; mejorar la organización, clasificación y manejo de documentos en posesión de los entes públicos; contribuir a la democratización y plena vigencia del Estado de derecho; y contribuir a la transparencia y la rendición de cuentas de los entes públicos.

En concordancia con lo anterior, la ley determina en el artículo 42 que los entes públicos están obligados a orientar en forma sencilla y comprensible a toda persona sobre los trámites y procedimientos para solicitar información pública, las autoridades o instancias competentes, la forma de realizarlos, la manera de llenar los formularios que se requieran, así como las instancias ante las que se puede acudir a solicitar orientación o formular quejas, consultas o reclamos sobre la prestación del servicio o sobre el ejercicio de las funciones o competencias a cargo de los servidores públicos de que se trate. Además, para mantener informada a la ciudadanía en cada una de las actuaciones y resoluciones de los entes públicos, se creó el Instituto de Acceso a la Información Pública. Su naturaleza jurídica está establecida en el artículo 57 de la citada Ley, la cual señala:

El Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal es un órgano autónomo del Distrito Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, con autonomía presupuestaria de operación y decisión en materia de transparencia y acceso a la información pública, encargado de dirigir y vigilar el cumplimiento de la presente ley y las normas que de ella deriven, así como velar que los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad imperen en todas sus decisiones.

El Instituto está integrado por miembros de la sociedad civil, cada uno designado por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, por un periodo de seis años, con el nombre de *comisionado ciudadano*.

Entre otras atribuciones importantes, este Instituto debe emitir recomendaciones a los entes públicos respecto de la información que están obligados a publicar y mantener actualizada. También le corresponde investigar, conocer y resolver los recursos de revisión que se interpongan contra los actos y reso-

luciones dictados por los entes públicos en relación con las solicitudes de acceso a la información, protegiéndose los derechos que tutela dicha ley.

Así pues, es claro que la autonomía y transparencia en el orden en que se han expuesto, representan una nueva forma de conducción y funcionamiento del Estado. Las instituciones y los entes públicos a través de los que éste se hace presente requieren dar mejor respuesta a la sociedad a la cual se deben, así como seguir ampliando sus atribuciones de acuerdo con la dinámica social, para tener así más autoridad en sus actuaciones públicas.

La autonomía, transparencia y rendición de cuentas en materia de administración y manejo de recursos económicos destinados a servicios públicos deben convertirse en una necesidad que el legislador no debe soslayar. Por el contrario, se debe actualizar la normatividad para cumplir con los requisitos que exige la democracia moderna.

A manera de conclusión

1. Los órganos constitucionales autónomos aparecen en la vida institucional mexicana como producto de la exigencia ciudadana de contar con instituciones confiables.
2. Se definen como órganos constitucionales autónomos aquellos que se establecen en la Carta Magna y que no se circunscriben a ninguno de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial.
3. El legislador otorgó a estos órganos autonomía política; sin embargo, para que puedan cumplir con las atribuciones consignadas en la Constitución y en la ley, es necesario que también cuenten con autonomía financiera, jurídica y administrativa.
4. La sociedad ha calificado positivamente el desempeño de los órganos autónomos; por ello, los órganos legislativos deben darles vida jurídica, a efecto de atender otras responsa-

bilidades del Estado con las adecuaciones que la experiencia ha generado.

5. El derecho a la información está consagrado en el artículo 6° constitucional, que debe estar garantizado por el Estado.
6. La transparencia tiene el cometido fundamental de contribuir a mejorar la calidad de vida de las personas a través del acceso a la información pública que genera la sociedad en distintos ámbitos, al mismo tiempo, con este tipo de acciones, la autoridad se legitima, especialmente en el ejercicio de los recursos públicos destinados a obras sociales.
7. En el marco de la normatividad de transparencia y acceso a la información pública, los órganos electorales son sujetos jurídicos obligados a observarla, de acuerdo con las disposiciones reglamentarias procedentes para su instrumentación y atención.

Bibliografía

Obras consultadas

- Cárdenas García, Jaime, Alan García Campos y Santiago Nieto Castillo, *Estudios jurídicos en torno al Instituto Federal Electoral*, México, UNAM, 2000.
- Hernández Martínez, María del Pilar, *Autonomía de los órganos electorales*, México, UNAM (Biblioteca Jurídica Virtual), 2007.
- Islas Colín, Alfredo y Florence Lézé Lerond, *Temas de derecho electoral y político*, México, Porrúa, 2004.
- Jakes, Gamallo, Luis Carlos, *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Doctrina, legislación, comentarios, jurisprudencia, tesis relevantes y tematizado*, México, Porrúa, 2006.
- Villanueva Villanueva, Ernesto, *Derecho mexicano a la información*, México, Oxford University Press, 2000.

Legislación

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, 2006.

Código Electoral del Distrito Federal, México, 2006.

Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, México, 2003.

Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, México, 2000.

Hemerografía

Boltvinik, Julio, “INEGI: la autonomía cancelada”, en *La Jornada*, 27 de abril de 2007, p. 30.

García Pelayo, Manuel, “El *status* del Tribunal Constitucional”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 1, 1981, pp. 11-34.

“Tópicos de derecho constitucional, poder y órgano”, en *Estrado* (Gaceta informativa del Tribunal Electoral del Distrito Federal), vol. 1, núm. 7, febrero de 2007.

Transparencia en los órganos autónomos: ¿quién vigila al vigilante?

*Alfonso Páez Álvarez**

La transparencia en la función pública es un tema central en la búsqueda de la consolidación del Estado de derecho. Ella ayuda no sólo al control de los actos del Estado, sino también a la participación democrática de la sociedad y a la posibilidad de que los hombres y las mujeres puedan experimentar el derecho humano a la información para desarrollar un juicio crítico y encarar con previsibilidad jurídica sus acciones. Antes, la regla general era el secreto en las actuaciones de los órganos públicos. Una característica permanente del sistema autoritario en el que vivimos por décadas había sido la constante opacidad, hacia afuera e incluso hacia adentro del gobierno. El manejo de las finanzas públicas, la asignación de contratos y las remuneraciones de los funcionarios eran cuestiones sobre las que el público no podía tener mucha idea y sobre las que había derecho a preguntar nada.

La creación de instituciones fundamentadas en novedosos diseños institucionales hacen que este estudio sobre institucionalidad y normatividad tome como ejemplos concretos a los órganos autónomos, los cuales se estructuran bajo un nuevo diseño institucional.

* Comisionado de la Comisión Estatal para el Acceso a la Información Pública del Estado de Sinaloa y director del Centro de Investigación Interdisciplinaria en Derecho de Acceso a la Información Pública.

La institucionalidad de la transparencia

La transparencia tiene alcances físicos y temporales, así lo indica el proceso que la rodea, desde las legislaciones estatales que la consagran hasta la iniciativa de reforma del artículo 6° constitucional, que pretende elevarla a ese rango y que ha transitado por consenso y sin obstáculo alguno.

En la actualidad, el respaldo y confianza de una sociedad hacia sus estructuras de gobierno y de poder depende en gran medida en que sus instituciones sean efectivas y den respuesta a los requerimientos sociales, pero para que éstas produzcan los resultados que se esperan, deben ser capaces de enfrentar una multitud de problemas inherentes a su estructura, su funcionamiento, su integración y su dependencia del poder central. Las instituciones constituyen un importante marco de referencia hacia donde se canalizan las inquietudes ciudadanas y gracias a ellas se pueden conseguir los objetivos concretos del individuo común.

Por ello, es necesario abordar los problemas en torno a la transparencia entre las instituciones y la sociedad, en particular, sobre los órganos autónomos, que se crearon invariablemente ante la ineficiencia del Estado para responder a las necesidades sociales más urgentes. Esta situación ha venido a fortalecer órganos que no se inscriben en los poderes públicos tradicionales.

Las instituciones juegan un papel determinante para la integración del ciudadano en la sociedad, mediante mecanismos de toma de decisiones, fiscalización y rendición de cuentas, por ello:

la participación es, incluso, un proceso de generación de conciencia crítica en el ciudadano. La participación no es realmente efectiva mientras no vaya modificando y ampliando las relaciones de poder, mientras no se dé un proceso de institucionalización.¹

¹ René Jiménez Ayala y Rigoberto Ocampo Alcántar, *Cultura política, participación ciudadana y democracia*, México, Consejo Estatal Electoral de Sinaloa/Universidad Autónoma de Sinaloa/Ediciones Cruz, 2005, p. 49.

Aquí, la transmisión de información juega un papel determinante, ya que su control asegura el conocimiento preciso de la realidad circundante; por ello, es fundamental para adoptar decisiones. Es común que los entes institucionales centralicen la información que requieren las personas, obstaculizando su libre flujo. Según esta premisa,

una institución será eficiente cuando estimule un ambiente más cooperativo, genere condiciones adecuadas para que se lleven a cabo transacciones estables entre el gobierno y la sociedad y coordine las decisiones colectivas. En su buen funcionamiento influye de manera decisiva el manejo de la información ya que esta proporciona elementos para la elección de una conducta racional.²

La información se vuelve así un insumo básico que penetra en las actividades cotidianas del hombre a través de las instituciones. Representa un factor fundamental a través del cual los individuos comprenden la trascendencia de un adecuado funcionamiento institucional como mecanismo previsor de problemas y acceden a la integración de las diferentes unidades que la constituyen.

Además, un adecuado sistema de información es un medio para facilitar la toma de decisiones y la obtención de respuestas. Gracias a ellas se puede corregir y adecuar los objetivos a cada una de las situaciones en las que interviene, o acceder a las instituciones políticas. Así,

las instituciones, las normas jurídicas y las prácticas políticas son el resultado y el reflejo de la sociedad, o la consecuencia agregada del comportamiento individual o el producto del interés colectivo.³

En este marco se delimitan las características de la acción institucional, en la que confluyen dos formas de racionalidad. Por un lado la *racionalidad instrumental*, por medio de la cual se ob-

² Marc Ferro, "Medios y comprensión del mundo", en *Pensamiento crítico vs. pensamiento único*, Madrid, Le Monde Diplomatique, 2002, p. 30.

³ Jaime Cárdenas Gracia, *Transformación política y reforma constitucional en México*, México, UNAM, 2005, p. 147.

tiene lo necesario para desarrollar las prácticas cotidianas, fomentando y adquiriendo herramientas de participación social y política. Por otra parte, a través de la *racionalidad valorativa* se otorga un lugar en el entorno a esa institución, aceptándola o rechazándola según sea su desempeño y sus funciones específicas. El objeto principal se centraliza en el cambio político, abordándolo a partir de la relación entre la moralidad social del momento y las propuestas éticas de la política. Se trata del fin que esas propuestas persiguen, como son las asociaciones políticas y los diferentes objetos que éstas pretenden realizar. Por lo tanto,

se debe tener presente que las instituciones políticas del Estado no sólo son influidas por la sociedad, sino que éstas influyen y conforman la composición, la idea de vida y la calidad de vida de la sociedad.⁴

En la vida cotidiana, hay un fuerte rechazo y una creciente desconfianza hacia la institucionalidad política. Esto, en gran medida, ha sido propiciado por la incapacidad de las instituciones para resolver problemas colectivos y por la apatía o falta de participación de las personas en los asuntos públicos.

Ante ello, la sociedad civil se ha apropiado de iniciativas al margen de las instituciones con el objeto de reclamar, exigir y recuperar los espacios participativos. El interés primordial de estas actuaciones ciudadanas es recuperar la vida cívica y pública, a partir de la premisa de que los asuntos que conciernen a todos son más importantes que las cuestiones personales. Estas formas de expresión participativa tienen como punto de partida la memoria histórica, la experiencia, la información y los nuevos saberes que se van incorporando a los ciudadanos. Todo ello va acrecentando el acervo de conocimiento y prácticas de participación ciudadana que se reflejan en la memoria social de la comunidad o grupo social.

⁴ Arturo García Vázquez, *La refundación del Estado mexicano a inicios del siglo XXI*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2001, p. 142.

Otro propósito de las instituciones en la realidad sociopolítica del Estado es compartir la información. La más importante se relaciona con su actividad como entes que reflejan la confianza de los ciudadanos en que sus decisiones sean respetadas. Ésta, mediante la información, transmite a sus miembros las formas de comportamiento socialmente aceptadas y otorga la dirección y el sentido de sus tareas. Proporcionar y compartir información constituye un paso esencial para definir problemas, producir y evaluar alternativas, tomar decisiones y controlar y evaluar resultados dentro del funcionamiento institucional.

La creación y ejecución de un plan de información institucional es fundamental para las autoridades dotadas de poder público. Estas últimas deben apegarse al criterio de que las instituciones políticas “organizan y aseguran duraderamente la realización del proceso de orientación política”.⁵ De ahí que la información sea indispensable para la existencia, conservación y mantenimiento de las instituciones y un parámetro moderno que incentiva y canaliza las acciones grupales.

Las instituciones del Estado, con sus prerrogativas administrativas, ideológicas, políticas y militares en manos de quienes detentan el poder se refrendan y legitiman a través de la imagen que reflejan a los ciudadanos en un ambiente de libertades políticas.

La vigilancia de la transparencia

Los modernos diseños institucionales de los entes de Estado adolecen de una falla en su estructura orgánica: son incapaces de resolver la magna interrogante de quién vigila al vigilante. Esto se debe fundamentalmente a que los mecanismos de vigilancia tienen la característica de ser horizontales; unos funcionarios vigilan a otros, que a su vez son auditados por otros y estos últimos requieren que otros funcionarios estén al tanto de

⁵ Pablo Lucas Verdú, “Sobre el concepto de institución política”, en *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, 1997, p. 173.

sus acciones y el dilema nunca acaba. Se pierde en ese embrollo una dimensión de la vigilancia más efectiva: el vínculo con la sociedad es que cada persona debe saber y juzgar qué hacen los servidores públicos.

Para desarrollar con el máximo potencial esta supervisión constante, los individuos requieren de una herramienta básica: la información. Al estar al tanto de lo que acontece en cada forma de ejercicio del poder, se tiene la posibilidad de conocer qué, cómo, cuándo, por qué y para qué se realizan las acciones de gobierno.

En la actualidad, una vertiente importante en torno a la información se dirige al análisis de lo público, esto es, aquellos datos, documentos o archivos que pueden hacerse del conocimiento de todos. La transparencia y su ojo vigilante se extienden hacia este espectro, y lo público es aquello que concierne al escrutinio colectivo. Desde una amplia perspectiva,

se puede relacionar el término *público* en tres sentidos básicos. En primer lugar, existe una prolongada tradición de uso del adjetivo que lo asocia a “lo común y lo general” en contraposición a lo individual y particular. El segundo sentido hace referencia a lo visible, manifiesto u ostensible, en contraposición a lo oculto o secreto. Un tercer sentido remite a la idea de lo abierto en contraposición a lo cerrado. En este caso se hace destacar la accesibilidad en contraposición a lo vedado.⁶

Lo público forma parte del universo al cual todos podemos ingresar. Sobresale la utilidad y el provecho que representa para la sociedad, aunado a que está constituido por cuestiones que atañen a todos porque su grado de afectación así lo determina. Esta idea es un engarce directo de las formas en que la información se transforma en un mecanismo de instrucción social con el que todos estamos involucrados.

La transparencia se relaciona con la información pública, la cual se define así porque cumple una función social de interés

⁶ Nora Rabotnikof, *El espacio público y la democracia moderna*, México, Instituto Federal Electoral, 2003, p. 11.

general, y es una herramienta con la cual la vigilancia se lleva a cabo de forma eficiente y oportuna.

Uno de los argumentos que fundamentan la transparencia es que la desinformación pone fuertes obstáculos a la consolidación de la democracia y es una barrera para la participación activa y consciente de los ciudadanos. No hay bases legítimas y estables en una democracia, si antes no se garantiza en forma efectiva el derecho de cada ciudadano a informarse y a participar en las decisiones fundamentales. En tal situación,

una intervención política que se reclame efectivamente democrática debe incorporar una cierta dosis de racionalidad, responsabilidad y tolerancia tanto en las opiniones como en las conductas que definen las formas concretas de relación de los individuos y de los grupos organizados con el Estado, y las formas de trato y convivencia que se dan al interior de la propia sociedad.⁷

En este contexto, la transparencia de los órganos autónomos es una importante aspiración que debe consolidarse desde el interior de estos organismos. El ciudadano común no cuenta con las herramientas jurídicas que permitan construir sus cimientos, y menos aún, con la posibilidad jurídica de asegurar el ejercicio de este derecho fundamental para lograr influir en los asuntos públicos.

En diversas comunidades académicas, círculos políticos y en muchas esferas ciudadanas, la transparencia tiene un significado particular y otro general. El particular tiene que ver con el ámbito de competencia del actor o persona, en lo que individualmente puede lograr con este derecho; el general va orientado a unificar criterios entre las múltiples y diversas agrupaciones humanas con el objeto de proporcionar un significado a las acciones colectivas que emprenden esos grupos. En estos espacios, la transparencia se magnifica al alcanzar grandes sectores de la sociedad. Esto no quiere decir que la apertura resuelva todos

⁷ Roberto Gutiérrez L., *Identidades políticas y democracia*, México, Instituto Federal Electoral, 2001, p. 76.

los problemas, pero en amplia medida nos proporciona otro criterio para ver las cosas, sobre todo el *ethos* democrático.

Conclusiones

El establecimiento legal de instrumentos de control sobre los asuntos de interés público y relacionados con la transparencia en los órganos autónomos es una herramienta básica para participar responsablemente en el cuidado y vigilancia de los asuntos públicos y la construcción de políticas públicas efectivas.

La ciudadanización y modernización de las instituciones estatales es una vertiente significativa en el ejercicio de la transparencia, ya que las instituciones públicas son el espejo inicial donde el Estado ve reflejas sus acciones y además, un efectivo transmisor de confianza a los ciudadanos. La tendencia legal debe alcanzar la instrumentalización de nuevos diseños institucionales, que tomen en cuenta a la ciudadanía como actor central y sujeto activo de derechos.

La apatía y la falta de conocimiento de lo público tiene, origen en la desconfianza, por lo tanto, esta nueva visión de transparencia de los órganos autónomos debe transmitir confiabilidad y predictibilidad, para acercar al servidor público con las personas y así cimentar la credibilidad en el servicio público como elemento básico para la toma de decisiones.

Bibliografía

- Cárdenas Gracia, Jaime, *Transformación política y reforma constitucional en México*, México, UNAM, 2005.
- Ferro, Marc, "Medios y comprensión del mundo", en *Pensamiento crítico vs. pensamiento único*, Madrid, Le Monde Diplomatique, 2002.
- García Vázquez, Arturo, *La refundación del Estado mexicano a inicios del siglo XXI*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2001.
- Gutiérrez L., Roberto, *Identidades políticas y democracia*, México, Instituto Federal Electoral, 2001.

- Jiménez Ayala, René y Rigoberto Ocampo Alcántar, *Cultura política, participación ciudadana y democracia*, México, Consejo Estatal Electoral de Sinaloa/Universidad Autónoma de Sinaloa/Ediciones Cruz, 2005.
- Lucas Verdú, Pablo, “Sobre el concepto de institución política”, en *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, 1997.
- Rabotnikof, Nora, *El espacio público y la democracia moderna*, México, Instituto Federal Electoral, 2003.

Transparencia de los órganos autónomos en el Distrito Federal

*Óscar Mauricio Guerra Ford**

La administración pública y la organización de los poderes del Estado han sido objeto de importantes transformaciones en las últimas décadas. A partir de la democratización del sistema político mexicano, el legislativo creó en el país, tanto en el ámbito federal como en el local, órganos que no estaban subordinados jerárquicamente a ninguno de los tres poderes del Estado (ejecutivo, legislativo y judicial).

A esos órganos se les asignaron tareas de gran importancia para el desarrollo de las instituciones democráticas en nuestro país, entre las que se encuentran las de vigilar el respeto de los derechos humanos, garantizar un ambiente de equidad y competitividad electoral, asegurar que el voto de los ciudadanos cuente y se cuente, garantizar el acceso a la información en posesión de los organismos públicos y evaluar el desempeño de los organismos públicos en el ejercicio del gasto público.

Por lo general, los titulares de estos órganos autónomos son nombrados por la mayoría de los integrantes del Poder Legislativo, no por mecanismos de elección directa. Aun cuando los legisladores son depositarios de la soberanía que los ciudadanos delegan en ellos al momento de emitir su voto, y por ende podría suponerse que hay un vínculo de representatividad en la designación de los titulares de estos órganos autónomos, algunos autores como John M. Ackerman consideran que con

* Comisionado presidente del Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal.

estos mecanismos de designación hay una ruptura entre en el vínculo votantes-titulares.

Por la relevancia que revisten los órganos autónomos en la consolidación de la democracia local y nacional en México, es necesario fortalecer los mecanismos de rendición de cuentas y de participación ciudadana; porque éstos contribuyen en la legitimidad de los órganos autónomos y en el fortalecimiento de su capacidad de gestión.

A la fecha, en el país, tanto el ámbito federal como las 32 entidades federativas cuentan con su ley de acceso a la información, aprobada por los respectivos congresos. Con excepción de la ley de Tamaulipas, en todas las legislaciones locales se creó una instancia responsable de garantizar el ejercicio del derecho de acceso a la información; en 16 se dio origen a un instituto de acceso, en 14 se erigió una comisión de acceso, y en una más se creó un consejo ciudadano.

Tanto en la ley federal como en 31 leyes de transparencia local, los órganos constitucionales autónomos son considerados sujetos obligados de la ley. Sólo en la ley de Oaxaca, se omite señalar a los órganos autónomos como sujetos obligados de esta normatividad, es decir, sólo en Oaxaca no es posible acceder a la información en posesión de los órganos autónomos.

Sin embargo, la forma en que los órganos autónomos deben acatar las disposiciones establecidas en materia de transparencia y acceso a la información es diferente. En las leyes de la federación y del Estado de México, Jalisco, Morelos, Puebla, Quintana Roo, Sinaloa, Tabasco, Tamaulipas y Zacatecas se establece que los órganos autónomos deberán expedir reglamentos o acuerdos de carácter general; mientras que en el resto de las entidades federativas, entre las que se encuentra el Distrito Federal, estos órganos deben ajustarse a las disposiciones emitidas por los órganos garantes.

En el Distrito Federal hay siete órganos autónomos: la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF), el Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal (Info-DF), la Junta Local de Conciliación y Arbitraje (JLCA), el Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF), el Tribunal

Electoral del Distrito Federal (TEDF), Tribunal de lo Contencioso Administrativo (TCA) y la Universidad Autónoma de la Ciudad de México (UACM). Estos órganos están obligados a cumplir con la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal y las disposiciones que, en materia de transparencia y acceso a la información, emita el Info-DF.

El interés de la ciudadanía en torno al trabajo desarrollado por estos ombudsmen es cada vez mayor; desde la entrada en vigor de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, se ha registrado un incremento constante en el número de solicitudes recibidas para todas las dependencias y entidades del gobierno del Distrito Federal. Se pasó de 1 665 solicitudes en 2004, a 6 621 en 2006. La participación relativa del número de solicitudes recibidas por los órganos autónomos ha aumentado, al pasar de 2% en 2004 a 11.6% en 2006. Este aumento también se observa en Quintana Roo, donde se pasó de acoger 95% de las peticiones de acceso en 2005 a 2.9 en 2006. Además, en Querétaro estos órganos recibieron 10% en 2005, mientras que se incrementó a 17% en 2006.

Entre las causas del crecimiento en el número de solicitudes se encuentran las siguientes: la introducción de la opción para presentar la solicitud de información mediante formato electrónico; la eliminación, como requisito de procedencia, de la obligación de presentar una identificación oficial al momento de solicitar información pública y la realización de campañas de difusión en estaciones de radio, televisión y medios impresos.

A pesar de que los órganos autónomos constituyen una proporción menor en términos del número de sujetos obligados que agrupan, éstos reciben parte importante de las solicitudes de acceso en las entidades federativas; por ejemplo, en Querétaro reciben 17.20% de las solicitudes de acceso; en Morelos, 14.99%; en Guanajuato, 11.96%; en el Distrito Federal, 11.12%; y en el Estado de México, 4.26% del total de las solicitudes.

En el Distrito Federal, el TEDF recibió cinco solicitudes en 2006; la JLCA, 24; el TCA, 27; el IEDF, 82; la CDHDF, 253; el Info-DF, 377; la UACM, una. Como se puede observar, los órganos

autónomos que más solicitudes recibieron fueron el Info-DF y la CDHDF.

Llama la atención el incremento de solicitudes recibidas por la CDHDF, que pasó de 10 solicitudes en 2005 a 253 solicitudes en 2006. El segundo ente que mayor aumento registró en el número de solicitudes es el Info-DF que registró 149 solicitudes en 2005, y 377, en 2006.

La presentación mediante comparecencia personal en las instalaciones de la Oficina de Información Pública fue el medio más frecuente en el TEDF (100%), en la JLCA (83.3%); en el IEDF (59.8%); en la UACM (100%). Por su parte, la promoción de solicitudes de información a través de correo electrónico fue más utilizada en el TCA (85.2%), en la CDHDF (92.1%) y en el Info-DF (80.6%).

Como se observa en el cuadro de la página siguiente, la información más solicitada fue: en el TEDF, se requirió más información programática, presupuestal y financiera (40.0%); en la JLCA, la relacionada con el marco regulatorio (41.7%); mientras que la información sobre informes y programas fue la más requerida en el TCA (74.1%), al igual en el IEDF (49.3%), la CDHDF (59.3%) y el Info-DF (44.3%).

El rubro *informes y programas* incluye información sobre los siguientes temas: la ejecución, montos asignados y criterios de acceso a los programas de subsidio; los programas operativos anuales y/o de trabajo; estadísticas e índices delictivos generales; los informes presentados por los partidos políticos ante la autoridad estatal electoral, una vez terminado el procedimiento de fiscalización respectivo; 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; asuntos recibidos y resueltos; e informes de gobierno presentados ante órganos de control o vigilancia.

Cuadro. Tipo de información solicitada a los órganos autónomos

Entes públicos	Programático presupuestal financiero		Regulatorio		Actos de gobierno		Relación con la sociedad		Organización interna		Informes y programas		Datos personales		Otros	
	Núm.	%	Núm.	%	Núm.	%	Núm.	%	Núm.	%	Núm.	%	Núm.	%	Núm.	%
TEDF	2	40	1	20	1	20	1	20	1	20	1	20	1	20		
JLCA	6	25	10	41.7	1	4.2	1	4.2	1	4.2	4	16.7	2	8.3		
TCA	1	3.7					6	22	6	22	20	74.1				
IEDF	12	14.6	10	12.2	4	4.9	1	1.2	8	9.8	36	43.9	9	11	2	2.4
CDHDF	7	2.8	5	2			11	4.3	74	29.2	150	59.3	6	2.4		
Info-DF	72	19.1	31	8.2	16	4.2	17	4.5	48	12.7	168	44.6	24	6.4	1	0.3
UACM									1	100						
Subtotal	100	13	56	7.3	21	2.7	30	3.9	139	18.1	379	49.3	41	5.3	3	4
Total*	595	9	462	7	1 853	28	25.4	3.8	722	10.9	2 368	35.8	298	4.5	69	1

* Solicitudes recibidas de 2004 a 2006.

Fuente: elaboración propia.

Por otra parte, a partir del 2006, el Info-DF elaboró un diagnóstico¹ sobre el cumplimiento que los entes públicos dan a las obligaciones de transparencia establecidas en la ley mediante la aplicación del Protocolo de Usabilidad y Calidad de la Información. Así, se evaluó tanto la calidad de la información que, de acuerdo con lo establecido en los artículos 12 y 13 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal (LTAIPDF), deben publicar los sujetos obligados, como la facilidad para usar los portales, es decir, el grado de accesibilidad de las secciones de transparencia de los portales de internet de los entes públicos.

La LTAIPDF, en el artículo 12 establece la obligación de elaborar y publicar un listado de la información pública que detentan los entes obligados. En cuanto al nivel de cumplimiento de esta obligación la calificación promedio fue de 42.9 puntos. En términos generales, la calificación fue baja debido a que 37% de los sujetos obligados no publican sus listados. La calificación promedio de los órganos autónomos fue de 45.2, apenas 2.3 puntos por encima del promedio. El Info-DF obtuvo una calificación de 100, al igual que la CDHDF; el IEDF alcanzó 66.7 puntos y el TCA 50 puntos; mientras que el TEDF, la JLCA y la UACM obtuvieron una calificación de cero puntos, por no publicar los listados de manera actualizada.

En el artículo 13 de la LTAIPDF se señala que cada ente debe publicar en su portal de internet, sin que medie solicitud alguna y según lo establecen las 24 fracciones de este artículo, información sobre temas, documentos y políticas relativas a las actividades del propio ente público, es decir, la información que, de oficio, los entes públicos deben presentar de manera

¹ En aras de establecer un sistema de evaluación integral para calificar el cumplimiento de la parte activa del ejercicio del derecho de acceso a la información, en 2006 se elaboró un protocolo para establecer los criterios mínimos de cumplimiento para conocimiento de todos los entes públicos. No obstante, al ser un primer esfuerzo de evolución de calidad, se determinó la pertinencia de que el primer ejercicio de aplicación de dicha herramienta fuera un diagnóstico y no una evaluación propiamente, ya que esto permitiría perfeccionar el protocolo para así aplicarlo en 2007.

clara, accesible y confiable, para que cualquiera pueda acceder a ella, y con esto transparentar su gestión pública.

La calificación promedio en la evaluación del cumplimiento de lo establecido en el artículo 13 fue de 52.3 puntos. En este rubro los órganos autónomos obtuvieron 62 puntos, 9.7 puntos por encima de la calificación promedio. Además, en lo particular, los órganos autónomos obtuvieron las siguientes calificaciones: CDHDF, 96.9, la cual no sólo obtuvo la mejor calificación entre los entes autónomos sino de todos los entes públicos del Distrito Federal; el Info-DF, alcanzó 93 puntos; el IEDF logró 64.6, el TEDEF, 58.7; la JLCA, 50.4; mientras que la UACM alcanzó 12.6 puntos.

Algunos obtuvieron un bajo puntaje debido a que, al calificar el cumplimiento de las obligaciones del artículo 13, se consideró que la información publicada no sólo debe ser presentada de manera clara, sencilla y comprensible para las personas que la consulten, sino que además debe ser confiable y de utilidad, es decir, debe actualizarse permanentemente, especificar el área responsable de la información presentada e indicar la fecha de actualización de la misma.

Por último, en términos de la facilidad de uso de los portales de internet la calificación promedio fue de 75.5, en este caso los órganos autónomos obtuvieron una calificación de 77 puntos. Las calificaciones obtenidas por los autónomos fueron las siguientes: el Info-DF, 94.8; la CDHDF, 93.8; el IEDF, 72.9; el TCA, al igual que el TEDEF, 75 puntos; la JLCA, 71.9; y la UACM, 54.7 puntos.

La calificación promedio de los tres criterios que obtuvieron los entes públicos autónomos del Distrito Federal fue, en orden descendente: el Info-DF, 94.8 puntos; la CDHDF, 93.8 puntos; el IEDF, 72.9; el TCA 60; el TEDEF, 44.6; la JLCA, 40.8; y la UACM, 22.4 puntos.

Los órganos autónomos en el Distrito Federal han realizado avances importantes en materia de transparencia y acceso a la información, sin embargo, es necesario redoblar esfuerzos para fortalecer la credibilidad de estas instituciones tan importantes para la vida democrática del país y de los habitantes del Distri-

to Federal. La transparencia en estos órganos, cuya tarea fundamental es garantizar la existencia de precondiciones de la democracia, resulta esencial, pues debido a la complementariedad de las funciones que desempeñan deben constituirse en los principales promotores de la transparencia y en aliados estratégicos de los órganos garantes del acceso a la información. Un claro ejemplo del potencial que tienen estas alianzas es la mancuerna integrada por la CDHDF y el Info-DF. En 2006, esta alianza facilitó al órgano garante del derecho de acceso a la información la realización del diplomado de transparencia y acceso a la información y la publicación del libro *Claroscuros de la transparencia en el Distrito Federal*, así como lograr ahorros en la difusión del derecho de acceso entre la población del Distrito Federal.

Retos de la transparencia y del derecho a la información desde la CDHDF

Patricia Colchero Aragonés*

En este espacio se exponen algunas reflexiones sobre la transparencia y el derecho a la información desde la postura de la Oficina de Información Pública (OIP) de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF).¹ Es de esperar que desde el diagnóstico elaborado en este Congreso, los entes públicos puedan recapitular conjuntamente algunas problemáticas y dudas para garantizar el derecho ciudadano a la información.

Por lo reciente del tema, los entes públicos están en la etapa de generación de lineamientos y procedimientos, tanto generales como particulares. El reto es que éstos tengan congruencia entre sí para que la actuación del Estado en materia de información sea armónica. La Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal señala que para garantizar el derecho a la información, el Estado debe atender a los principios de legalidad, certeza jurídica, calidad en la información, celeridad, veracidad, transparencia y publicidad de sus actos.²

A continuación se describe el quehacer de la OIP de la CDHDF y los retos en materia de calidad y acceso a la información, para garantizar estos principios, que engloban la generación, catalo-

* Directora general de Quejas y Orientación de la CDHDF.

¹ La OIP de la CDHDF se encuentra adscrita a la Dirección General de Quejas y Orientación.

² Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, el 8 de mayo de 2003, Título Primero, Disposiciones Comunes para los Sujetos Obligados, Capítulo I, Disposiciones Generales, artículo 2°.

gación, manejo, publicidad y control de la información, así como la profesionalización de los servidores públicos. La CDHDF basa su modelo de gestión en siete principios generales: la autonomía, la ciudadanización, la profesionalización, el apego a estándares internacionales, el ejercicio integral de los derechos, la transparencia y la rendición de cuentas.

Desde estos principios la OIP ha trazado su programa de acción y sus líneas estratégicas. Por otra parte, éste es el primer año en que la OIP de la CDHDF se encuentra formalmente contemplada como un programa específico dentro del Programa Operativo Anual, con presupuesto propio.

Sin embargo, desde 2006, la CDHDF cuenta con seis oficinas de información pública: una en la sede (donde laboran tres personas) y cinco oficinas virtuales (una en el edificio anexo y cuatro en cada una de las Unidades Desconcentradas). Las oficinas virtuales son computadoras de pie; desde ellas, el petionario puede formular y enviar su solicitud al correo electrónico de transparencia de la CDHDF, o bien consultar la información que se encuentra en el portal de transparencia. El hecho de que las oficinas estén distribuidas en cinco puntos de la ciudad ha permitido que las personas que no tienen internet puedan desplazarse a lugares más cercanos a sus domicilios, para hacer su solicitud o para consultar información. Si bien los petionarios pueden formular personalmente su solicitud, el correo electrónico ha sido la vía más utilizada, con 92% del total de solicitudes recibidas.

Esto ha permitido que se proporcionen sólo pocos documentos impresos y en una ocasión se pidió el pago de copias—debido al volumen de los escritos—; en este caso, se ofreció a la persona la consulta directa de la información. La OIP de la CDHDF ha recibido un total de 406 solicitudes de información pública de enero de 2004 a abril de 2007: 12 en 2004, 10 en 2005, 253 en 2006 y 131 de enero a mayo de 2007.

Como se puede apreciar, de 2005 a 2006 se registra un incremento de 2 450% en el número de solicitudes ingresadas. Además, si se comparan las cuatro solicitudes que se recibieron en el primer trimestre de 2006 con las 102 del mismo periodo

en 2007, se ve un incremento de 2 430%. Esto nos refleja una tendencia de crecimiento muy importante para este año. En relación con los temas, el cuadro 1 muestra sobre qué versaron 50% de las solicitudes en 2006.

Cuadro 1. Temas de las solicitudes de acceso a la información

Temas	Porcentaje
La convocatoria al Servicio Profesional en Derechos Humanos	17
Información general sobre la CDHDF (objeto, naturaleza, atribuciones, etc.)	15.8
Generalidades sobre derechos humanos	8.3
Información relativa a la discriminación	6.3
Información sobre expedientes de queja	5.9

Hasta la fecha se ha atendido 100% de las solicitudes ingresadas; sin embargo, con el incremento de la demanda, el personal de la OIP no puede desarrollar algunos contenidos tan extensamente como cuando sólo eran algunas solicitudes al mes. Para resolver esto y dar información completa, ahora se proporcionan referencias bibliográficas y el lugar donde se pueden consultar, tratando de que las fuentes se encuentren en el acervo de la Comisión, tanto en la biblioteca física, como en la página de internet.

Lo que ha ayudado a proporcionar información en poco tiempo es que la información clave del programa de defensa de la CDHDF está capturada en un sistema de información automatizado, llamado Siap.³ Esta información se desprende de los hechos y los datos referidos por las personas que presentan quejas y solicitan orientaciones, de los datos personales de éstos y de los agraviados, y del registro y trámite de las quejas. Esta sistematización ha ayudado a hacer expedito el trabajo de la OIP, porque se pueden hacer consultas más rápidas y realizar cruces entre diferentes variables.

³ El Sistema de Atención a Peticionarios opera para la Dirección General de Quejas y Orientación y las cuatro Visitadurías Generales.

A lo largo de este tiempo, la información que están solicitando las personas se ha ido haciendo más compleja, es decir, en una misma solicitud se pide información sobre varios temas interrelacionados y en periodos de tiempo extensos. Antes, los datos de los peticionarios, los hechos y la calificación del derecho humano vulnerado eran suficientes para generar una gran cantidad de reportes; ahora ya no.

La complejidad de las solicitudes ha implicado:

- destinar personal que se dedique sólo a hacer las búsquedas en la base de datos para atender las solicitudes, e
- instrumentar mecanismos y catálogos por temas y grupos para una calificación más precisa de la información que ingresa al sistema y que permita hacer los cruces más complejos.

Es muy posible que en una situación haya varios temas relacionados y que la o el peticionario pertenezca también a distintos grupos específicos de población; por ejemplo: una mujer indígena puede presentar problemas de salud y vivienda. Todas estas características deben ser sistematizadas y catalogadas en la base de datos para que se puedan hacer automáticamente los cruces de información.

Otro pilar para asegurar la calidad de la información ha sido la capacitación de todos los funcionarios en la normatividad aplicable, es decir, la información pública, la ética con la que se tienen que conducir los servidores públicos y los aspectos técnicos. El reto de la CDHDF en este tema es lograr que todos los funcionarios públicos que capturan información lo hagan con la conciencia de lo importante que es su trabajo, que comprendan su responsabilidad en la cadena del procesamiento de datos y, sobre todo, que sepan que la información es un bien público.

La Dirección General de Quejas y Orientación (DGQYO) y las Visitadurías son las áreas de la CDHDF que generan la información sobre las quejas, ya que son las áreas responsables de hacer la entrevista inicial a los peticionarios, la investigación de la queja y la conclusión. El personal que labora en estas

áreas —esencialmente abogados— centra su labor en el trabajo jurídico y de orientación; sin embargo, a partir de la capacitación, se busca que comprendan y dimensionen la relevancia que tiene la captura de la información. Esta labor lleva su tiempo y requiere de mecanismos de revisión de la captura y de depuración de la información; por ello, en el área de Información de la DGQyO se ha destinado personal para hacer las verificaciones del Siap.

La labor es tediosa y tardada, sin embargo, la meta es reducir al mínimo los errores de captura y perfeccionar la catalogación, de manera que no sea la depuración lo que asegure la calidad de la información, sino la captura limpia y precisa de los datos.

En la formación de los servidores públicos, se ha recibido gran apoyo del Info-DF; a la fecha, se capacitaron 111 servidores públicos en temas de especialización como: el marco conceptual y normativo del derecho a la información, la ética pública y el manejo de archivos. Desde la Comisión, la formación se lleva a cabo a través del Programa de Formación del Servicio Profesional y de la Oficina de Información Pública.

El año pasado, se capacitó en los contenidos de la ley a todo el personal de estructura, tanto del servicio profesional como administrativo, porque las y los visitadores, choferes o analistas generan, manejan o controlan información pública.

La OIP se coordina con las áreas de la CDHDF a través de enlaces; éstos son los que tienen la responsabilidad de recibir y remitir las respuestas a las solicitudes que les turne la OIP. También les corresponde atender cualquier asunto relacionado con la transparencia y el acceso a la información pública, como la revisión de lineamientos o el apoyo a la capacitación. El reto es que estas personas puedan fungir como multiplicadores de la capacitación en sus áreas.

Cerca de la mitad de las solicitudes se contestan desde la OIP ya que tratan temas generales del quehacer de la Comisión. Sólo cuando se trata de información especializada de las áreas, como investigaciones especiales, expedientes en trámite o concluidos, seguimiento de recomendaciones o boletines de prensa, las solicitudes se turnan al área correspondiente.

La OIP tiene mayor contacto con áreas como la Dirección General de Administración debido a que es la responsable del resguardo del archivo; Comunicación Social, que hace las modificaciones de la información en el portal de internet; y la Contraloría Interna en la revisión de la información que detentan las áreas y la que se publica en el portal de transparencia de la CDHDF.

La Contraloría Interna realiza auditorías al portal cada tres meses. Esta labor es sustantiva para asegurar la calidad de la información; sin embargo, no hay que olvidar que el control de la información es responsabilidad de cada área. También desde el Info-DF hay auditorías; en particular respecto de la facilidad de uso del portal de transparencia (acceso a la información, comunicación con el usuario y técnicas de diseño) y de la calidad de la información.

En la revisión de los setenta portales de transparencia de los entes públicos del Distrito Federal, realizada por el Info-DF del 30 octubre de 2006 al 29 enero de 2007, la CDHDF obtuvo una calificación de 100 puntos en la publicación del listado de la información por rubros generales que establece el artículo 12, y 96.8 puntos en la calidad de la información desglosada en las 24 fracciones del artículo 13 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Sin embargo, en la facilidad de uso del portal, la CDHDF obtuvo una calificación de 84.3 puntos, debido a que el portal de transparencia no contaba con un buzón de sugerencias, contador de visitas, encuesta de satisfacción del usuario, acceso directo a la página del Info-DF y a su aula virtual; aspectos muy importantes que ya fueron incorporados.

En materia de catalogación, toda la información de la CDHDF es pública excepto los expedientes en trámite de investigación o seguimiento, y los documentos que se encuentren en elaboración. Los expedientes en trámite (investigación o seguimiento) son información reservada; sin embargo, para los peticionarios es pública –salvo que se requiera reservarlos para salvaguardar la vida, integridad personal y seguridad jurídica de cualquier

persona— y para la autoridad, sólo es pública en caso de que se lleve a cabo un acuerdo de colaboración.

Los documentos que se encuentran en elaboración, como las recomendaciones, los informes (especiales y periódicos), las propuestas y pronunciamientos generales o cualquier otro que tenga estas características, también son reservados, hasta que no se hayan concluido, ya que la información en etapa preliminar puede cambiar. Hace poco, una persona quería información sobre un informe especial en elaboración y se le denegó la solicitud bajo este fundamento.

Los datos personales son confidenciales, como establece la ley, y en el caso del nombre de los peticionarios y agraviados, la Comisión los cataloga como dato confidencial si la publicación de éstos representa un riesgo para la vida, integridad personal y seguridad jurídica de las personas, como en el caso de las quejas y orientaciones.

Los lineamientos sobre datos personales para el Distrito Federal aún no han sido emitidos por el Info-DF, pero ha constituido uno de los temas prioritarios sobre los que el Instituto ha trabajado y solicitado la colaboración de los entes públicos de la ciudad. Hay un proyecto muy avanzado, que tal vez se apruebe en los próximos meses. A través de él, se fijarán los criterios generales a seguir en el Distrito Federal y a partir de los cuales cada ente público tendrá que generar los propios.

La especialización de cada ente público hace que los criterios generales no resulten exhaustivos; por ello, cada institución debe generar criterios específicos, que vayan en concordancia con las disposiciones generales. Cada área debe tener un plan de generación, manejo y publicación de la información acorde con los criterios institucionales.

Lo mismo pasa al interior de cualquier institución; cada área maneja información diversa, por lo que el tratamiento en la recolección, sistematización, catalogación y publicación es diferente. No es lo mismo la información que se genera de una entrevista con el peticionario para iniciar una queja que los acuerdos de conclusión de expedientes emitidos por las Visita-

durías o la nómina del personal que maneja la Dirección General de Administración.

En cuanto a los archivos, a principios de año, el presidente del Info-DF envió un oficio a los entes públicos, en el que solicitaba que ningún archivo fuera destruido hasta que no se elaboraran los lineamientos generales para el Distrito Federal. Éstos fueron aprobados en abril de 2007 y a partir de su entrada en vigor, la Comisión debe revisar los criterios que se han adoptado y realizar las adiciones y adecuaciones necesarias para ajustarse a los lineamientos que operarán en el Distrito Federal.

Los lineamientos de archivo establecen, entre otras cosas, la obligación de los entes públicos de calificar los archivos por temas. Esto le llevará a la CDHDF un buen tiempo, ya que en el archivo histórico están en resguardo 80 604 expedientes.

En resumen, los retos de la CDHDF para garantizar la transparencia y el derecho a la información en este año son:

- Cambiar los hábitos de los servidores públicos, y llevarlos hacia una cultura de transparencia.
- Utilizar tecnología de punta en el procesamiento y manejo de la información.
- Contemplar en el presupuesto de todas las áreas los recursos para garantizar la transparencia y el acceso a la información.
- Desarrollar instrumentos más amigables para la consulta del portal electrónico, con lenguaje ciudadano y con información suficiente.
- Utilizar mecanismos para dar acceso a las personas con discapacidad; por ejemplo, instrumentos en braille.
- Elaborar el modelo de transparencia y acceso a la información de la CDHDF, que será normatividad aplicable a todas las áreas de la institución.
- Fomentar la participación de la ciudadanía en la exigibilidad del derecho a la información, de manera que los ciudadanos no sean sólo consumidores de ésta, sino también vigilantes activos de la labor del gobierno.

Además de la vigilancia de los órganos de control del Estado, es fundamental la labor de la ciudadanía para exigir que se transparente la acción gubernamental y se garantice el derecho a la información. Hablar de este derecho es hablar de derechos humanos, de democracia, de espacio público, de ciudadanía y de corresponsabilidad entre Estado y sociedad; además, implica el establecimiento de un espacio público donde la ciudadanía y el Estado se interrelacionen.⁴ El ejercicio pleno de este derecho evita la apropiación privada de los espacios públicos. A través de un acceso libre a la información pública, se garantiza el principio democrático de publicidad de los actos de gobierno y la evaluación del desempeño de los sujetos obligados.

En conclusión, todas y todos debemos cooperar para garantizar este derecho humano.

⁴ La democracia y el respeto de los derechos humanos son –según la Declaración y Programa de Acción de Viena de la ONU– conceptos interdependientes que se refuerzan mutuamente.

Propuesta de unificación de procedimientos administrativos en el servicio público

Elsa Bibiana Peralta Hernández*

De acuerdo con el artículo 8° constitucional, se reputan como servidores públicos, para efecto de las responsabilidades, los miembros, funcionarios, empleados y, en general, toda aquella persona que desempeñe un cargo, empleo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública (local o federal). Además, serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

El término *servidor* implica una actitud de servicio y se le califica de público porque trabaja para los demás, es decir, para el pueblo. No necesariamente quien detenta un cargo es servidor público; lo será en la medida que desempeñe sus *funciones*; de ahí la palabra *funcionario*, porque se presume que funciona, que opera y que por ello será responsable del resultado de sus actos u omisiones.

Por su parte, el artículo 9° constitucional establece que los órganos legislativos tienen la obligación de expedir las leyes y demás normas para sancionar a quienes incurran en responsabilidades, ya sea por el impacto de éstas en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.

La actuación de los servidores públicos se rige por los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia.

Hacia estos valores deben dirigirse las labores de quienes perciben un sueldo con cargo al erario.

De acuerdo con la normatividad aplicable, los servidores públicos poseen la naturaleza de personas físicas, pero su carácter

* Contralora interna del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.

depende del nombramiento que ostenten, de acuerdo con la siguiente clasificación: funcionarios, empleados, encargados o comisionados.

Sin embargo, todos comparten el hecho de que están sujetos a un régimen de responsabilidades. El sistema de responsabilidades se compone de:

- a) Marco legal (diferente y disperso)
- b) Procedimientos (distintos)
- c) Supuestos
- d) Sanciones

Acerca de las responsabilidades en las que pueden incurrir los servidores públicos, el artículo 113 constitucional establece:

Las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones; las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas. Dichas sanciones, además de las que señalen las leyes, consistirán en suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas, y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones a que se refiere la fracción III del artículo 109, pero que no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados.

Respecto de las sanciones, un servidor público puede ser sujeto de varias responsabilidades y ser sancionado en diferentes vías. Una de ellas es la civil. Antes de la reforma al artículo 928 del Código Civil para el Distrito Federal el servidor público respondía con sus bienes y luego el Estado. Ahora, la ley establece el procedimiento y los alcances de esa responsabilidad. También las conductas del servidor público pueden ser sancionadas en materia penal, porque una conducta sancionada administrativamente también puede ser constitutiva de delito, la reparación del daño a que se condena penalmente, puede no ir en

perjuicio de los daños y perjuicios que pudieran reclamarse por un tercero en la vía civil.

En la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos vigente en el Distrito Federal, se introduce un sistema genérico de responsabilidades administrativas para todos los servidores públicos. En los artículos 64 y 65 se establecen las bases mínimas de procedimiento. Cada órgano de control, ya sea federal o local, instrumenta sus procedimientos conforme a su normatividad —en caso de que la tengan— y con base en su organización institucional. Para establecer sus procedimientos las instituciones se remiten a sus códigos procesales o administrativos, como leyes supletorias. Debido a esta diversidad de leyes y órganos, se genera una gran cantidad de criterios, formas y procedimientos para sancionar a los servidores públicos.

Si se busca la uniformidad de criterios para transparentar el ejercicio de la función pública y el acceso a la información, no es viable que se sigan procedimientos tan variados para sancionar a los servidores públicos. Los principios que los rigen son los mismos; lo que cambia son sus conductas de acuerdo con sus funciones. Esto no quiere decir que el procedimiento aplicable sea tan variado como las conductas mismas y conforme al leal saber y entender y el perfil de quien deba sancionarlo. Esto sólo ha ocasionado que tales procedimientos queden sin efectos por vicios propios, una vez que son combatidos por el servidor público afectado ante otras instancias.

En estos tiempos en los que se considera que nada debe ser opaco, impera el principio de publicidad para toda la información en poder de los entes públicos, se intenta garantizar el ejercicio accesible a la información, y se aplican sanciones administrativas a quien no observa la ley. Todo esto significa un cambio de mentalidad y de actitud en todos los servidores públicos, que han trabajado bajo un sistema de opacidad heredado por anteriores gobiernos, en los que no se podía elegir. La propuesta ahora es que no se deje de lado el régimen de responsabilidades de los servidores públicos en que se cree un procedimiento uniforme de responsabilidades para todos los servidores públicos, federales o locales, que integre sus dos etapas con to-

das las formalidades. Un procedimiento tal permitiría que los órganos de control lo implementen, como un código procesal único en materia de procedimientos de responsabilidades de los servidores públicos, o por lo menos como un manual de procedimientos único. Esto sin importar su constitución.

Por otra parte, es necesario unificar el procedimiento ante la reforma aprobada al artículo 73, fracción *XXIX-H*, de la Constitución federal, en el sentido de facultar al Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa para sancionar a los servidores públicos a nivel federal, por lo que la Secretaría de la Función Pública y los órganos de control se volverán, en algunos casos, integradores de los procedimientos. Es cierto que es importante proteger y garantizar el derecho de acceso a la información; pero también lo es establecer los mecanismos de control y los procedimientos adecuados para sancionar a los servidores públicos, que deben cumplir con esa obligación. El sistema de responsabilidades al que ellos han estado sometidos para garantizar la defensa adecuada de los servidores públicos y, a la vez, la transparencia en los procedimientos que se sigan en su contra como servidores públicos dentro del nuevo marco normativo de la rendición de cuentas.

Propuesta de iniciativa de reforma al artículo 383 del Código Financiero del Distrito Federal

Alfonso Mancilla Reyes*

La Universidad Autónoma de la Ciudad de México (UACM) es un organismo público autónomo del Distrito Federal que goza de personalidad jurídica y patrimonio propio, que se rige por el artículo 3° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y por la ley que le otorgó autonomía, publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 5 de enero de 2005, así como por las demás normas que emanen de dicha ley. En términos generales, la autonomía “consiste en el grado de autogobierno necesario para que las instituciones de educación superior adopten decisiones eficaces con respecto a sus actividades académicas, normas, actividades administrativas y afines”.¹

En virtud de la autonomía universitaria, las instituciones de educación superior tienen la facultad de gobernarse a sí mismas, difundir su estructura y las actividades académicas que le correspondan, realizando sus funciones de educar, investigar y difundir la cultura de acuerdo con los principios del artículo 3° constitucional, respetando las libertades de estudio, cátedra e investigación y del libre examen y discusión de ideas; determinar sus planes y programas; fijar los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico y *administrar su patrimonio*. De modo que la autonomía universitaria, entendida como máxima autonomía, “consiste en la capacidad de formu-

* Contralor General de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México.

¹ UNESCO, Recomendación relativa a la condición del personal docente de la enseñanza superior (11 de noviembre de 1997); Eduardo Castro R., y Karen Vázquez Maldonado, *La legislación de la educación superior en América Latina y el Caribe*, IESALC, 2006.

lar su propia legislación, designar sus autoridades, planificar su actividad académica y *disponer de sus fondos con plena libertad*".²

El patrimonio es el conjunto de bienes, derechos y obligaciones que tiene una persona o ente determinado, como es el caso de la UACM, el cual tiene dos elementos: uno activo y otro pasivo. Los bienes y derechos que integran el activo, se traduce siempre en derechos reales, personales o mixtos; y el pasivo, en deberes personales, cargas u obligaciones reales. El haber patrimonial resulta de la diferencia entre ambos.³

En las leyes orgánicas de las universidades, se describe por lo regular el elemento positivo del patrimonio de dichas instituciones, haciéndose normalmente referencia a los siguientes aspectos:

- bienes muebles e inmuebles necesarios para el cumplimiento de sus fines;
- los créditos de su propiedad;
- el efectivo;
- valores;
- réditos, así como otros bienes muebles;
- los legados y donaciones que les hagan así como los fideicomisos que a su favor se constituyan;
- los derechos y cuotas que por servicios recauden;
- utilidades, intereses, dividendos, rentas, aprovechamientos, así como los esquilmos de sus bienes muebles e inmuebles;
- los rendimientos de los inmuebles y derechos que el gobierno federal o de los estados les destinen, y
- los subsidios anuales ordinarios y extraordinarios.⁴

Respecto de las universidades públicas, los subsidios anuales son los fondos o elementos económicos que otorga el gobierno

² Jorge Mario García Laguardia, *La autonomía universitaria en América Latina. Mito y realidad*, México, Comisión Técnica de Estudios y Proyectos Legislativos, UNAM, 1977, p. 25.

³ Cfr. Salvador Valencia Carmona, *Derecho, autonomía y educación superior. Derecho de la educación y de la autonomía*, Biblioteca Jurídica Virtual, p. 139.

⁴ *Ibid.*, p. 140.

federal o local que se fijan en el presupuesto de egresos, conforme los principios presupuestarios mencionados en el numeral que antecede.⁵

El título cuarto denominado Disposiciones Administrativas, capítulo I, del Patrimonio de la universidad, de la Ley de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México, artículo 22, fracción III, dispone que: “El patrimonio de la Universidad estará constituido por: [...] III. *Los presupuestos anuales* y las aportaciones ordinarias, extraordinarias y específicas que le asigne la federación y el gobierno del Distrito Federal, así como las de las delegaciones del Distrito Federal”.

Si el patrimonio de la UACM está constituido, entre otros elementos, por el presupuesto anual, éste debe considerarse (una vez que se asigne) como parte del patrimonio de la universidad, independientemente de su clasificación de uso.

El patrimonio de la UACM se constituye para el cumplimiento de los fines de esta universidad, por lo que de menoscabarse o sujetarse a devoluciones de sus partes, se estaría impidiendo el cabal cumplimiento de los fines de esta casa de estudios, los cuales consisten primordialmente *en impartir educación superior, investigar y difundir la cultura*, así como desarrollar proyectos académicos.

Con fundamento en lo dispuesto por el artículo 3° constitucional, fracción VII, y con base en la autonomía universitaria, especial y máxima, que implica autoformación y autogobierno de que goza la UACM, esta institución *puede administrar con plena libertad su patrimonio*.

El presupuesto, desde el momento en que se autoriza y asigna a esta institución, es parte del patrimonio de la UACM, no tiene por qué sujetarse a ser enterado o devuelto a la Secretaría de Finanzas del Distrito Federal, como lo establece el artículo 383 del Código Financiero del Distrito Federal vigente.

Por lo antes expuesto, y en ejercicio de la autonomía que otorga la fracción VII del artículo 3° de la Constitución Política

⁵ Cfr. Tesis aislada, Naturaleza Jurídica de la Universidad Nacional Autónoma, Quinta Época, *Semanario Judicial de la Federación*, vol. XXXVIII, p. 322.

de los Estados Unidos Mexicanos, y de conformidad con lo dispuesto por el artículo 22, fracción III, de la Ley de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México, se propone que sea reformado el texto del artículo 383 del Código Financiero del Distrito Federal, a efecto de que sea suprimida la parte relativa que obliga a la UACM, como órgano autónomo, a enterar a la Secretaría de Finanzas del Distrito Federal de los *fondos presupuestales o recursos provenientes del gobierno del Distrito Federal* y, en su caso, los *rendimientos obtenidos*, así como de los recursos federales obtenidos y sus *rendimientos financieros, que al 31 de diciembre no hayan sido devengados*. De acuerdo con ello, se sugiere que se adicione un párrafo final a dicho precepto legal, al tenor siguiente:

Artículo 383. Las dependencias, órganos desconcentrados, delegaciones, entidades [y órganos a que se refiere el artículo 448 de este Código], que por cualquier motivo al término del ejercicio fiscal que corresponda *conserven fondos presupuestales o recursos provenientes del Gobierno del Distrito Federal que no hayan sido devengados* y, en su caso, los *rendimientos obtenidos, los enterarán a la Secretaría*, dentro de los quince días naturales siguientes al cierre del ejercicio. Las dependencias, órganos desconcentrados, delegaciones, entidades y órganos autónomos que hayan recibido recursos federales así como sus rendimientos financieros y que al 31 de diciembre no hayan sido devengados, en el caso en que proceda su devolución, los enterarán a la secretaría dentro de los diez días naturales siguientes al cierre del ejercicio, salvo que las disposiciones federales establezcan otra fecha.⁶

El párrafo que se debe adicionar es el siguiente:

En virtud de que *los presupuestos anuales* y las aportaciones ordinarias, extraordinarias y específicas que el gobierno del Distrito Federal y la federación le asigna a la UACM, así como las que le aporten las delegaciones del Distrito Federal, constituyen, entre otros elementos, el patrimonio de esa institución, la misma no estará sujeta a enterar los fondos presupuestales o rendimientos no devengados, a que se refiere el primer párrafo de este artículo, y sólo enviará un informe para la integración de la cuenta pública del gobierno del Distrito Federal.

⁶ Se propone que se suprima del texto vigente lo escrito entre corchetes.

Algunas ideas sobre transparencia

*Carlos Ignacio Reyes Garzón**

Hablar de la transparencia en 2007 puede parecer poco novedoso, porque en forma continua se escucha en los medios de comunicación algo sobre este tema o sobre el nuevo mecanismo del acceso a la información. Sin embargo, habría que acotar que apenas en diciembre de 2001, esto es, hace cinco años y algunos meses, se creó la primera ley con ese tipo de contenidos. Desde ese momento se activaron las funciones legislativas de 31 entidades federativas, de la Asamblea Legislativa, por lo que hace al Distrito Federal, y del Congreso de la Unión, por lo que se refiere a la Federación.

De este modo, a la fecha se tienen 33 cuerpos legales en materia de acceso a la información. Por ejemplo, en 2007 en Sinaloa se cumple su quinto año de haber promulgado su ley de acceso a la información con la que se crea la Comisión Estatal para el Acceso a la Información Pública del Estado de Sinaloa, que es el primer organismo público autónomo de carácter ciudadano sustentado en ley. Su tarea fundamental es vigilar el cumplimiento de la ley de acceso a la información en cuyos contenidos se establecen: el mecanismo para acceder a la información pública en poder de las entidades públicas, el sistema de transparencia, que tiene abierta vinculación con el Congreso y, finalmente, la función de garantizar la protección de los datos personales en poder de los entes obligados.

En la ley se tienen al menos, tres apartados y nos centraremos en el segundo, que es el relativo a la transparencia. En

* Director jurídico consultivo de la Comisión Estatal para el Acceso a la Información Pública del Estado de Sinaloa.

ocasiones se llega a confundir el acceso a la información con la transparencia o la rendición de cuentas. En el discurso se utilizan como sinónimos, pero no lo son. El acceso a la información pública es un mecanismo en vía de acción, donde el particular requiere información en forma directa a través del planteamiento de solicitudes, sea por escrito o por medio electrónico, si lo permite la ley. Transparencia tiene que ver más con lo que en Sinaloa está legislado en los artículos 9º al 12 de la ley de transparencia. Ésta es la capacidad de las entidades de informar a través de sitios de internet sin mediar una solicitud de información.

Hace cinco o siete años, en México no había páginas electrónicas para cada comisión de derechos humanos, tribunales electorales, ni las comisiones de acceso a la información (institutos o consejos). Hoy, cualquier organización pública tiene una página que divulga el sistema de transparencia regido por la legislación aplicable. En Sinaloa, como en la mayoría de los Estados, este sistema permite revelar contenidos orgánicos de las entidades públicas, por ejemplo, quiénes integran el poder público local, cuáles son las atribuciones de cada uno, quiénes son y dónde se localizan los responsables de la oficina de enlace receptora de las solicitudes, qué programas y servicios se prestan a los particulares, qué controversias se suscitan entre las ramas del poder, ya sea acciones de inconstitucionalidad o controversias constitucionales, los informes anuales generados; en fin, existen 19 fracciones para este apartado. De ellas destaca para los efectos de “seguir el dinero” la relativa a la difusión de los destinatarios y el uso del dinero público, acotada por la fracción VIII del numeral 9, cuya fracción XX deja abierta la posibilidad de publicar cualquier otra información esencial para el conocimiento de los gobernados, siempre que sea útil para el ejercicio de este derecho.

De esta manera, se diseñó un apartado de la Ley, que obliga a los entes sinaloenses a revelar aspectos como los directorios de servidores públicos, remuneraciones, compensaciones, organigramas, cuentas públicas, convocatorias, resultados de auditorías concluidas y otras. La última fracción estipula la difusión

de toda la información que se considere o asuma el carácter de interés público.

Para controlar el apartado de transparencia se crea un organismo garante que deberá vigilar el cabal cumplimiento de las disposiciones jurídicas, tanto en su cantidad de información como en su calidad. Esto debe ejecutarse aplicando la metodología apropiada, si se quiere realizar un ejercicio responsable de la revisión de estos sitios. No hay duda de que algunos organismos o entidades hacen mayores esfuerzos para tener sitios nutridos de información, o para tenerla en orden o clasificada para su fácil localización. Esto es importante, ya que puede existir la información pero quizá no los mecanismos o pautas de búsqueda para encontrarla. De este modo los buscadores son fundamentales para esos efectos.

En Sinaloa, además de la Comisión de Información, existe el organismo constitucional encargado de la protección de los derechos humanos, el que organiza y define desde lo jurídico las elecciones populares (Consejo y Tribunal electorales), el Banco Central y algunos tribunales jurisdiccionales en el ámbito de la Federación, como ejemplo de organismos autónomos.

En ellos se debe privilegiar la ciudadanización de sus integrantes, es decir, deben acceder personas un tanto alejadas del servicio público, que están más bien insertas en la academia, la comunicación, la investigación; de ahí han surgido los primeros encargados de los organismos de acceso a la información. Se debe procurar, sin duda, que estos organismos no sean cotos de poder, no sean mecanismos de acceso ciudadano al poder, sino que se dediquen a ejercer la imparcialidad en el dictado de sus determinaciones, convirtiéndose en fieles garantes del acceso a la información pública y la transparencia.

En el caso de Sinaloa, la Comisión de Información no es un organismo público constitucional. Sin embargo, sí lo es la Comisión de Derechos Humanos, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, el Consejo y el Tribunal electoral. Tomando en cuenta el proceso de reforma constitucional, en particular el artículo 6º, cuya iniciativa fue acogida por algunos diputados en diciembre pasado, y cuya cámara baja aprobó el dictamen

correspondiente a finales de febrero de este año, por unanimidad, y la Cámara de Senadores hizo lo propio en días pasados, por unanimidad de 108 votos de los senadores presentes, considero que se debe formular la existencia de este tipo de organismos en la constitución local. Ésta es una exigencia de la reforma constitucional. Cuando se hagan las adecuaciones a las constituciones locales deberá disponerse no sólo la modificación de la legislación secundaria, es decir, la ley de acceso a la información, la ley de responsabilidades de los servidores públicos, las leyes de hacienda estatal y municipal, sino que deberá hacerse la incorporación de este tipo de organismos públicos a la constitución con el carácter de organismos públicos constitucionales. Se han visto algunos ejemplos de esa dinámica en los estados de Chihuahua, Jalisco, Querétaro, Morelos y Tlaxcala, sin embargo, es fundamental que además de citar el carácter autónomo que les caracteriza, deben sentarse las bases para establecer cómo se garantizará su presupuesto. No basta que se diga que un organismo es autónomo en su gestión o que tiene autonomía presupuestal sino que se debe determinar el presupuesto suficiente para sus propósitos anuales.

La transparencia ha llegado para quedarse, han transcurrido cinco años desde aquel 2002 en que la ley fue promulgada. Es tiempo de pasar a una nueva faceta: la homologación de este tipo de regulaciones en todos los estados de la república, Distrito Federal, e incluso a nivel federal. Esto porque se ha advertido que no todas las disposiciones de esos ámbitos tienen el mismo alcance jurídico.

La transparencia forma parte de un nuevo control de los gobernados; ahora, el derecho de acceso a la información se ejerce no sólo por mayores de edad sino también por menores que cumplen con investigaciones escolares. Como éste es un derecho humano, corresponde ejercerlo a todos.

Hay aspectos que deben mejorarse en las leyes de acceso a la información, como el complemento taxativo de las funciones específicas de los organismos garantes de acceso a la información, así como la responsabilidad de los funcionarios públicos, porque se observa que a veces corresponde imponer las san-

ciones a los órganos de control interno de las propias dependencias, las cuales tendrán que modernizarse si se quiere determinar realmente las responsabilidades administrativas ante acciones u omisiones en el servicio. Por eso, el capítulo de sanciones tendrá que replantearse en los próximos meses, si se aprueba la reforma constitucional. Eso provocará que las entidades federativas retomen la legislación creada para adecuarla a las nuevas disposiciones y, con ello, dar mayor eficacia a este derecho.

Para concluir, hay que decir que en Sinaloa los partidos políticos son sujetos de la ley de información, y en caso de incumplimiento a sus disposiciones se sanciona conforme a la ley de responsabilidades de los servidores públicos. Esto ha causado la discusión sobre la aplicación de esa ley a ese tipo de entidades. Por lo pronto, el partido Convergencia ha promovido un amparo indirecto ante el juez de distrito para determinar, desde su ámbito, que la Comisión no tiene la facultad de vigilar el cumplimiento de la ley de información. Esto se ha sometido a la decisión judicial y merece toda la atención, ya que los partidos políticos no figuran en el pretendido nuevo texto del artículo 6° constitucional, pues en las cámaras de la federación se anticipa que únicamente se tendrá acceso a su información a través de la autoridad electoral.

Reflexiones sobre el servicio profesional en derechos humanos en México: transparencia, independencia y profesionalización

*Irma Eréndira Sandoval**

Los esquemas de servicio profesional coinciden en buscar un sistema objetivo con reglas claras y transparentes que genere servidores públicos de primer nivel que cumplan los perfiles requeridos en los puestos de trabajo determinados y las funciones por desempeñar. Se busca un sistema que elimine prácticas nepotistas y clientelares, que permita la continuidad en las labores de las instituciones de gobierno y que al hacerlo también permita establecer una nueva cultura laboral más transparente y más democrática.

Todos estos principios son irrefutables en teoría, pero hoy más que nunca desgraciadamente existe un gran trecho entre el diseño institucional y el desempeño cotidiano de nuestra vida pública. No basta con crear nuevas agencias de gobierno, o firmar nuevas leyes e impulsar más reformas si no hay voluntad política para llevar la transparencia y la profesionalización hasta sus últimas consecuencias.

Por eso, el servicio profesional de carrera puede ser un arma de doble filo. Por un lado puede llevarnos a recorrer esos círculos virtuosos señalados al comienzo de estas reflexiones y dar como resultado la permanencia y la profesionalización de los funcionarios públicos. Por otro lado, si no está bien diseñado, en términos de transparencia, autonomía y descentralización,

* Investigadora del Instituto de Investigaciones Sociales y directora del Laboratorio de Documentación y Análisis de la Corrupción y la Transparencia de la UNAM.

puede contribuir a la burocratización y al estancamiento institucional.

En el ámbito internacional existen dos grandes tradiciones del servicio civil de carrera: por un lado, la tradición anglosajona que se ejemplifica con los modelos de países como Estados Unidos e Inglaterra y, por el otro, la tradición continental de Europa que encuentra su referente clásico en el modelo francés.

El modelo anglosajón surge en una modalidad sumamente jerárquica, que permitió crear un sistema administrativo eficiente. Este esquema tradicional y jerárquico se basa en estructuras administrativas piramidales a las que se puede ascender en función de los méritos y las capacidades administrativas. Aquí opera la llamada lógica de la “meritocracia” a que Weber dedicó largas horas de estudio. El servicio civil de carrera (SCC) del modelo anglosajón tiene un origen predominantemente empresarial y aparece en un contexto bélico en el que es necesario incorporar principios de mercado al manejo de los recursos públicos. Por eso, tiene como ejes fundamentales la uniformidad, la jerarquía, la permanencia en los puestos de trabajo (particularmente para las clases superiores, en una tradición claramente aristocrática), la experiencia práctica y un supuesto apoliticismo radical, que deja a estos trabajadores sin derecho de huelga, por ejemplo. También opera a partir del modelo de la puerta giratoria entre lo público y lo privado: los profesionistas están en total libertad de entrar y salir del ámbito del Estado, siempre y cuando conserven altos niveles de eficiencia y méritos adecuados.

Por otro lado, en el modelo francés, predomina la lógica del fortalecimiento del servicio público en sí mismo por encima de la adecuación de los recursos públicos a las exigencias de mercado, como ocurre en el modelo anglosajón. Esto se refleja en el hecho de que la profesionalización de los servidores públicos se inicia desde el reclutamiento que se abre a todos los ciudadanos interesados en iniciar una actividad profesional al servicio del Estado y por lo tanto del bien público de por vida. En Francia opera una especie de *calmecac* francés, donde se educan y seleccionan a los mejores cuadros, que estarán a cargo de

la función pública del país. Los exámenes aplicados a los aspirantes que participan en las escuelas de cuadros francesas son controlados y evaluados por académicos universitarios y profesionistas independientes del área en que el ciudadano desea ejercer sus actividades. Este esquema es mucho más flexible y descentralizado que el modelo anglosajón, pues se toman en cuenta las necesidades concretas de las áreas de la administración pública para la conformación de ésta. Otro elemento interesante es que aunque opera el mismo principio de no parcialidad política e independencia, al servidor público no se le puede privar de su empleo por razones injustas, como cuestiones políticas o ideológicas y, por ello, no impera la misma prohibición de la sindicalización y el ejercicio de los derechos laborales fundamentales, tal como ocurre en el modelo de la burocracia anglosajona.

El novedoso y flexible Servicio Profesional en Derechos Humanos (SPDH) en la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) surge en una coyuntura crucial del avance democrático en la ciudad de México y toma en cuenta las especificidades propias de las delicadas tareas de quienes tienen el compromiso de velar por los derechos humanos. Como Emilio Álvarez Icaza señala en la exposición de motivos del Estatuto del SPDH, su diseño se encuentra abierto a mejoras y reformas para fortalecer la autonomía y la independencia de la institución.

el proceso de democratización de la ciudad de México ha permitido que avancemos de manera significativa en la consolidación de sus instituciones, sin embargo es nuestra convicción que hemos de seguir avanzando en su fortalecimiento como un reto y una oportunidad para reforzar el sano esquema de equilibrio de poderes.¹

¹ Emilio Álvarez Icaza Longoria, "Exposición de motivos", en CDHDF, Estatuto del Servicio Profesional en Derechos Humanos y Manual de Procedimientos Específicos del Servicio Profesional en Derechos Humanos, México, CDHDF, 2005, pp. 7-11, en esp. p. 10 (documentos oficiales, núm. 4).

En estas reflexiones se señalan algunas fortalezas y debilidades del Estatuto del SPDH de la CDHDF. Para ello, contrastaré este documento con el estatuto correspondiente a la CNDH y señalaré las principales fortalezas del estatuto de la CDHDF sobre la CNDH en esta materia. Después, se formularán algunas sugerencias para fortalecer las principales debilidades en el diseño institucional del estatuto de la CDHDF.

El Estatuto del Servicio Civil de Carrera de la CNDH muestra un claro déficit en la imparcialidad e independencia para ingresar a este servicio. En primer lugar, el ingreso se reserva de forma casi exclusiva a los funcionarios que laboran en la institución, sin importar ni su antigüedad, ni su desempeño. El artículo segundo transitorio señala:

Los servidores públicos que al momento de la entrada en vigor del presente Estatuto se encuentren ocupando un puesto que se clasifique como de Servicio recibirán nombramiento de Titular.

Asimismo, todo el proceso que se inicia con la convocatoria interna, continúa con una convocatoria externa, sólo en los casos en que no “existieran candidatos idóneos” para el puesto. Lo más preocupante respecto de la discrecionalidad de este procedimiento es que el artículo 20 también señala que: “De persistir esta situación, el titular de la Unidad Responsable podrá realizar *de manera directa* la designación correspondiente”.

En cambio, el Estatuto del Servicio Profesional de la CDHDF en su artículo 17 señala que sólo “en casos de excepción, el Presidente podrá otorgar nombramientos eventuales improrrogables cuyo plazo máximo de vigencia será de doce meses y no formarán parte del Servicio”. En otras palabras, esta facultad, aunque discrecional, se encuentra debidamente acotada en el propio estatuto.

Ante una solicitud de acceso a la información interpuesta en la CNDH, se reconoció que esta facultad de designar de manera directa a los ocupantes del puesto al declararse desierta la convocatoria, se ha ejercido en nueve ocasiones sin emitirse convocatorias externas, es decir, se ha pasado por alto el paso intermedio

que la misma norma señala. Además, el artículo 24 del Estatuto de la CNDH señala que:

Con la aprobación del Comité Directivo, excepcionalmente se podrán ocupar plazas por designación directa, siempre y cuando se trate de casos de urgente ocupación y se encuentren debidamente motivadas y fundamentadas por la Unidad Responsable.

Sin embargo, lamentablemente la excepción se ha convertido en la norma, pues a la fecha, 75 “puestos/plaza” han sido ocupados con base en el artículo 24, y no siempre con la debida motivación y fundamentación correspondiente.

Es necesario destacar que el diseño institucional del Sistema Profesional de la CNDH otorga facultades discrecionales a los directivos de la Comisión. El presidente de la Comisión Nacional preside el Comité Directivo del Servicio Civil y los otros integrantes, o “vocales”, son los integrantes del “gabinete” del presidente, más las otras “vocalías que el Comité Directivo considere convenientes para la coordinación del Servicio”. En otras palabras, el Comité está enteramente al servicio del presidente de la CNDH.

Este Comité tiene amplias facultades para resolver todo el procedimiento del servicio civil así como cualquier queja o inconformidad. Decide cuáles puestos entran al servicio y todo lo relacionado con la organización del servicio. El artículo 51 también indica sin rodeos que el Comité Directivo podrá “anular, modificar o confirmar los resultados de los concursos de oposición o de las evaluaciones, y serán definitivas”. Así que a fin de cuentas, la autoridad sobre el nombramiento, evaluación y despido de los funcionarios de la Comisión todavía depende, en última instancia, directamente del ombudsman y su equipo de trabajo más cercano.

Todo lo anterior contrasta con el estatuto del Servicio Profesional de la CDHDF. Por ejemplo, en su artículo 28, este Estatuto señala que el único camino para acceder o ascender en los cargos y puestos del servicio es a través de los concursos y que existen criterios de desempeño que podrían favorecer a los participantes de dichos concursos.

La única vía para el ascenso en la jerarquía de los cargos y puestos del Servicio será a través de los concursos de oposición y los cursos de capacitación y selección. Para la calificación de los resultados de los concursos, el Personal Profesional podrá tener derecho a un puntaje adicional, derivado de la evaluación del desempeño y del aprovechamiento del Programa, mismo que será establecido en el Manual.

Por último, también es necesario advertir que haría falta dotar de mayor independencia y autonomía al Servicio Profesional en Derechos Humanos de la CDHDF. Todo el edificio de este sistema depende en gran medida del propio presidente, pues dos de las direcciones fundamentales en el control y operación del Servicio Profesional, la Dirección General de Administración y la Dirección Ejecutiva de Investigación y Desarrollo Institucional de la Comisión, son totalmente dependientes del ombudsman. Asimismo, el artículo 33 del estatuto otorga facultades discrecionales al presidente al señalar:

El Presidente *determinará* los cargos y puestos que serán sometidos a concurso de oposición o cursos de capacitación y selección, conforme a las necesidades del Servicio y a los recursos disponibles.

De la misma manera sería muy recomendable revisar el Capítulo segundo: de las atribuciones de los órganos y áreas de apoyo. El artículo 12 establece las atribuciones del presidente, entre las que destacan: redactar “los contenidos del Estatuto, del Manual, del Programa y del Catálogo; y en su caso, las modificaciones”; “Aprobar las convocatorias a los concursos”; “Expedir los nombramientos del Personal Profesional”; “Solicitar [...] los informes que considere pertinentes”; “Coordinar el trabajo de los diferentes órganos y áreas de apoyo de la Comisión para el mejor funcionamiento del Servicio” y “Las demás que sean necesarias”; sin embargo, otras atribuciones de suma importancia le son conferidas también al presidente en el artículo 13, que aborda las atribuciones de la dirección general, y que señala que ella debe:

- V. Implementar el proceso de ingreso y ascenso del Personal Profesional, en los términos de este Estatuto y del Manual, en acuerdo con el Presidente;
- VII. Proponer al Presidente los cambios de adscripción, así como el otorgamiento de licencias y permisos al Personal Profesional;
- VIII. Implementar el proceso de incentivos, en los términos de este Estatuto y establecer los procedimientos correspondientes en el Manual, en acuerdo con el Presidente
- IX. Proponer al Presidente modificaciones al Catálogo, en consulta con la Dirección Ejecutiva, en función de las necesidades del Servicio, de las disponibilidades de presupuesto y del objeto de la Comisión;
- X. Coordinar e implementar el proceso de evaluación del desempeño, en los términos señalados en este Estatuto y del Manual, en acuerdo con el Presidente;

En suma, es necesario revisar los servicios profesionales para buscar lo más idóneo para evitar la burocratización, la centralización y abrir paso a sistemas más flexibles y descentralizados para fortalecer los principios del mérito, profesionalización, eficiencia y transparencia en la administración pública, a través de mejores leyes y estatutos de servicio civil de carrera; y en particular a través de la implementación de mecanismos más independientes u organismos autónomos responsables de la aplicación de estas normas. Todo ello no sólo mejoraría la opinión que los ciudadanos tienen de los funcionarios públicos, sino que profundizaría los grandes logros de nuestra democracia.

Autonomía fundamental para fortalecer la contribución y aprobación de los institutos garantes: el caso del Observatorio Ciudadano

*Salvador Guerrero Chiprés**

El comportamiento político institucional y la autonomía de los órganos públicos están sujetos a prueba; esto se debe a sus limitaciones presupuestales y a las acotaciones para establecer equidistancia respecto de los ejecutivos locales. Ejemplo de esto es el caso del proyecto conocido como Observatorio Ciudadano. Éste fue concebido como una instancia colegiada de colaboración institucional y participación ciudadana, enfocada a realizar evaluaciones y estudios sobre las políticas públicas del gobierno del Distrito Federal, así como a fomentar la rendición de cuentas y la transparencia de éstas.

Para lograr estos objetivos específicos, el proyecto se compone de tres programas: el Programa de Indicadores Estratégicos de Evaluación, el Programa de Estudios de la Ciudad y el Programa de Monitoreo Ciudadano.

El primer programa valora el desempeño y resultados de las políticas públicas en áreas estratégicas de las dependencias, entidades y órganos político-administrativos en cada demarcación territorial. Esto se logra a través de la aplicación de mecanismos de consulta directa a la ciudadanía y mediante la obtención y procesamiento de información estadística verificable. Es sugerible que las áreas y temas de esas consultas sean compatibles con la planeación de programas públicos y la acción de gobierno para incidir en el mejoramiento de las políticas.

* Comisionado ciudadano del Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal.

El segundo programa elabora estudios especializados sobre temas y áreas estratégicos y específicos para la ciudad. Las áreas de análisis deben ser definidas con base en la planeación de programas públicos y la acción gubernamental, de esta forma incidirán de forma eficiente en el mejoramiento de las políticas. Con los resultados de las evaluaciones se pueden realizar publicaciones temáticas, financiadas por el gobierno o las instituciones académicas o por organismos interesados en ellas, las cuales se difundirán y discutirán en diversos espacios académicos y sociales.

El tercer programa consiste en la presentación de proyectos de las organizaciones de la sociedad civil para la realización de ejercicios sistemáticos y planificados para observar, solicitar información, dar seguimiento y proponer mejoras sobre todo lo relacionado con políticas públicas, así como con el desempeño de los servidores públicos responsables de estos programas.

La presentación de este Observatorio Ciudadano ante la prensa, realizada el 27 de febrero de 2007, consideraba la participación de actores representativos de la ciudadanía, la academia y el gobierno. El Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal (Info-DF) fue invitado a formar parte del Observatorio, junto con la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, en su carácter de organismos autónomos. Ello se hizo con la finalidad de asesorar y vigilar los trabajos del proyecto. Sin embargo, aceptar la invitación supone un proceso complejo de reflexión y análisis de los integrantes del Info-DF, para el cual autonomía y libertad son valores fundamentales en el ejercicio diario, más aún cuando se encuentra en un periodo de construcción y consolidación de sus propios mecanismos de operación. Por esas fechas, había un compromiso con directivos de instituciones académicas pero aún no con grupos de investigadores relacionados con los propósitos del proyecto. Es sabido, también, que académicos de diversas instituciones han presentado sugerencias al jefe de Gobierno.

El 31 de marzo de 2007, celebró el primer aniversario del Info-DF. Vale la pena recordar que se diseñó a partir de los vacíos de acción que mostraba el extinto Consejo de Información

(Consi). Durante esta primera etapa, la capacidad técnico-profesional y no la afiliación a los actores políticos, fue importante para marcar los límites de autonomía de un organismo encargado de vigilar la transparencia y el respeto al derecho de acceso a la información pública. En el segundo año hay oportunidad para una definición menos precipitada y presionada que en los 12 meses previos.

Sin embargo, el riesgo advertido persiste. Y es que, en el tema de la transparencia y la comunicación con los ciudadanos, la administración de Marcelo Ebrard puede utilizar este proyecto para presentarse ante los gobernados como un gobierno abierto a las propuestas y las necesidades de los habitantes al contra de lo que otros pudieran sugerir; por ejemplo, la aún insuficiente respuesta al tema del Financiamiento para el Mejoramiento de las Vías de Comunicación del Distrito Federal y la obra pública de la pasada administración, especialmente el tramo previo a la gestión de Alejandro Encinas y que es tema de comentarios en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF), así como la probabilidad de que una cuarta parte de la obra construida por particulares haya sido avalada a partir de documentos apócrifos o incompletos.

En pocas palabras, el Observatorio Ciudadano pone en evidencia los límites entre la autonomía del Info-DF y la legitimación del gobierno de la ciudad.

Desde que se tiene conocimiento del proyecto, en el Info-DF se ha presentado un debate para analizar el impacto de su participación, en términos de su acción e imagen, tanto al interior como ante la sociedad y los organismos públicos que son entes obligados de la ley de transparencia. Cuando se habla de imagen, no se hace referencia sólo a la forma en que el Instituto es percibido por otros actores sociales. Se trata de la construcción de una identidad que involucra valores y principios que rigen su actividad cotidiana en lo jurídico, institucional y mediático.

En cuanto a la identidad política, es necesario tomar en cuenta el contexto del Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal y cómo se relaciona y marca sus límites con otros organismos y, en especial, con el ejecutivo

local. La socialdemocracia en el Distrito Federal se presenta desde 1997 como una corriente abierta, plural y respetuosa. La identidad política del Info-DF se construye, entonces, a partir del supuesto de que puede tener un diálogo abierto con el gobierno pero, sobre todo, porque los ciudadanos son el eje de las políticas públicas y con quienes debe crear un vínculo permanente que crece en extensión y profundidad.

La identidad institucional se construye a partir del debate interno, las decisiones que resultan de él y las provenientes del compromiso con la sociedad. En el debate interno del Info-DF, se encuentran tres puntos centrales:

Primero. Si el Observatorio Ciudadano se consolida realmente como un instrumento de medición y mejora de las políticas públicas del gobierno de la ciudad, el Info-DF participaría en un programa efectivo en diversos ámbitos de la sociedad, es decir, el proyecto podría —como se dice fuera y dentro del Info-DF— fortalecer el vínculo con la sociedad civil y con las fuerzas políticas que encabezan el proyecto. Por otra parte, el Observatorio puede ser un espacio de interlocución directa con diversos representantes de la comunidad académica. Esta relación puede resultar productiva porque fomentaría la creación constante de proyectos de investigación para promover y fomentar la conciencia en temas importantes, como la transparencia, el acceso a la información y la rendición de cuentas.

Segundo. Se analiza con respeto y distancia la posibilidad de que el Observatorio Ciudadano sea parte de una estrategia de la Jefatura de Gobierno de la ciudad de México para promover una buena imagen. De ser así, el compromiso del que participaría el Info-DF compromete su autonomía y su imagen frente a la sociedad. El Info-DF no forma parte de esta administración, es un órgano autónomo cuyo compromiso con los ciudadanos de la capital debe manifestarse durante esta administración y las siguientes; por lo tanto, debe advertir seriamente las probabilidades de que a pesar de sus cautelas su nombre sea utilizado con fines políticos; en particular si se advierte que la noción de *lo ciudadano* no está establecida con claridad. De ser así, la intención del gobierno de ser percibido como una administración

transparente se contrapone con la reducción de la autonomía del Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, órgano encargado precisamente de vigilar la rendición de cuentas y el acceso a la información.

Tercero. Marcelo Ebrard afirma que el Observatorio no puede ser coordinado por el Info-DF porque dejaría de ser ciudadano. Se debe insistir en la relación que existe entre las nociones de *lo ciudadano* y *lo autónomo*. El Instituto está compuesto por seis comisionados *ciudadanos*, sin embargo, el término compuesto parece ser reconocido como síntesis de un proyecto exclusivamente gubernamental. Esa distinción conceptual no deja de despertar suspicacia. En este sentido, se teme participar de un proyecto en el cual la voz del gobierno será definitiva; porque con esto, el Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal y sus comisionados verían acotado su carácter ciudadano y autónomo a cambio de algunos privilegios presupuestales y de interlocución política que, por otra parte, dependen más de la opinión pública, la ALDF y de los compromisos legales del ejecutivo local antes que de una disposición personalista.

¿Cómo se puede crear un equilibrio entre los puntos que ocupan el debate interno?, ¿cómo asegurar que el compromiso con la sociedad sea el criterio que determine la respuesta a la iniciativa del Observatorio Ciudadano? Una propuesta sería diseñar un instrumento de medición de percepciones en la opinión pública. A través de él se evalúa el impacto de la incorporación del Info-DF al Observatorio Ciudadano, en términos de imagen y confianza ciudadana. Con ello, se pondrían de relieve las voces de los ciudadanos, pues finalmente sólo con ellos el trabajo del Instituto adquiere sentido.

El caso del Observatorio Ciudadano pone en evidencia el proceso de construcción de la autonomía del Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal. En él, se enfrentan y se definen los límites que este tipo de instituciones pueden establecer con el contexto político, del cual ellos mismos, deben reconocerse como miembros activos.

En resumen: para fortalecer a los órganos públicos se debe fortalecer su autonomía presupuestal, política e institucional, al mismo tiempo que se debe incrementar la calidad de su funcionamiento y de servicio a la sociedad. El Observatorio Ciudadano es una iniciativa fundamentalmente gubernamental, y es acerca de la ciudad y no específicamente “ciudadano”, a reserva, claro, de que se llegue a un consenso de qué exactamente constituye lo “ciudadano” de una iniciativa.

Avances y riesgos del sistema global de rendición de cuentas

Rogelio Arturo González Villalva*

La forma de administrar, regular y distribuir los recursos económicos de un país es decisiva para su buen funcionamiento, y refleja de cierta manera la visión del mundo de su habitantes y la eficiencia de su gobierno.

JOSÉ TRINIDAD LANZ CÁRDENAS

En el marco de la democracia en México fue necesario invertir veinte años para construir instituciones electorales, la primera interrogante que surge ante este hecho es: ¿cuánto tiempo deberá transcurrir para que las instituciones encargadas de promover la transparencia y la rendición de cuentas puedan consolidarse?

A pesar su existencia, de las instituciones electorales en los últimos comicios federales todavía fueron severamente cuestionadas, a pesar de que se daba por hecho que contaban con experiencia y un sistema confiable para poner a prueba la democracia electoral; por eso, es muy importante construir los cimientos sólidos para las incipientes instituciones consideradas como árbitros para garantizar el derecho de petición y, por ende, la transparencia de los recursos públicos.

No hay que olvidar que aun con un excelente marco jurídico, éste no garantiza plenamente el derecho a la información,

* Contralor interno de la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos en el Estado de Guerrero.

o sea, un adecuado acceso a la información pública. Tampoco son garantía los buenos gobiernos, a pesar de ser electos por el voto democrático. Habrá que diseñar y adecuar la estrategia operativa y jurídica para que el Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI) y las instancias creadas en las entidades federativas sean más eficaces y garanticen con nitidez y certeza la transparencia y, en coadyuvancia con los órganos de control y fiscalización de los poderes Legislativo y Ejecutivo, cumplan con la rendición de cuentas y la fiscalización para cerrar el ciclo del sistema global de rendición de cuentas.

Dicen que nadie experimenta en cabeza ajena, pero no es por demás recordar que Estados Unidos de Norteamérica se cuenta desde hace más de cuarenta años con una ley de acceso a la información (ley de libertad de información). Sin embargo, hoy el gobierno reconoce tener problemas aún y señala que es necesario adecuar las normas para satisfacción de los gobernados.

A más de cuatro años de aprobada la Ley Federal de Transparencia y después que México cuenta con el marco jurídico para garantizar el derecho a la información en el país, se observan grandes disparidades entre una y otra ley; por ejemplo, se excluye a los partidos políticos como sujetos obligados, y no se prevé como obligación informar sobre la remuneración de los servidores públicos, entre otras tantas.

Asimismo, se plantea esta pregunta: ¿qué se hace para contrarrestar la crisis de credibilidad hacia las instituciones públicas, que pone en alto riesgo la gobernabilidad y se ha agudizado por los cuestionamientos cada día más patentes, y por la falta de legitimidad de los gobiernos?

La reciente aprobación de la reforma al artículo 6° constitucional en el Senado, sin duda alguna modificará sustancialmente la transparencia y el derecho al acceso de la información. No habrá instancia que maneje recursos públicos que no proporcione toda la información que le sea requerida, pero corresponde a las legislaturas locales concluir este proceso; además, la participación de la ciudadanía jugará un papel protagónico

en la persistencia y seguimiento puntual del interés público, que debe ser un compromiso pactado de todo gobierno.

Por otra parte, constantemente se interroga la actuación por consigna de algunos órganos de fiscalización superior porque se utilizan como carnada en asuntos políticos: cuando no comulgan ideológicamente con el gobernante en turno, lo exhiben como un ineficiente o corrupto. Una postura así, da la espalda al reclamo popular de saber en qué se aplica su dinero, a pesar de que sea resultado de luchas democráticas para establecer los contrapesos entre los poderes públicos.

Con la fiscalización sólo se pretende constatar que el recurso público se usa conforme a la norma y los programas operativos y planes a mediano y largo alcance de cada institución; en caso contrario, hay tiempos y espacios en las diferentes instancias para solventar las observaciones plasmadas, pero lo que no se vale es descalificar y poner en duda la honorabilidad de los servidores públicos por criterios políticos. La Comisión de Defensa de los Derechos Humanos de Guerrero (Coddehum-Guerrero, por ejemplo, cumple con la entrega del informe semestral al Ejecutivo y el informe anual que presenta ante la legislatura local del estado, así como del informe cuatrimestral al órgano fiscalizador superior del Poder Legislativo.

En abril de 2007, por primera ocasión, se hizo formal entrega del resultado de las solicitudes de información pública que recibió la Coddehum-Guerrero a la Comisión de Acceso a la Información Pública del Estado de Guerrero (Caipegro). Las 34 solicitudes recibidas y atendidas en la Coddehum-Guerrero de 11 de junio de 2006 al 15 de marzo de 2007 (todas hechas por personas que viven en zona urbana) representan apenas 1.6% de las solicitudes en toda la entidad (2 116); sin embargo, consideran únicamente las peticiones formuladas a los órganos autónomos de la entidad (488), que representan casi 40 por ciento.

Se aprecia un largo trecho para alcanzar impactantes cifras de las solicitudes recibidas en el ámbito federal durante 2006, que alcanzaron 60 123 y que, de acuerdo con datos al 19 de abril de 2007, registran 30 733. Si continúa esa tendencia, se rebasará lo alcanzado el año anterior.

Sin tomar en cuenta las cifras estadísticas, hay que redoblar esfuerzos. Toda la ciudadanía, gobernados y gobierno, debe conocer sus derechos y obligaciones, debe aprovechar el derecho constitucional de acceso a la información, y rebasar las expectativas de otros países, donde la información pública ha dejado de ser un mito y se ha vuelto un asunto de dominio público.

Este reto corresponde principalmente a los organismos autónomos, los cuales deben sumar esfuerzos con la sociedad civil para que cada mexicana y mexicano conozca y utilice las ventajas del sistema global de rendición de cuentas. Con rendición de cuentas, transparencia, fiscalización y acceso a la información se conseguirán ciudadanos más informados e interesados en participar en los asuntos de interés público.

Síntesis

*Rosa María Cruz Lesbios (moderadora)**

*Raúl Corichi Sibaja (relator)***

Se presentaron 11 ponencias sobre temas muy variados como la autonomía de los Organismos Públicos Autónomos (OPA), el control, la transparencia, la rendición de cuentas, el derecho a la información, el servicio profesional en derechos humanos y algunas propuestas concretas para unificar procedimientos administrativos e impulsar reformas legales.

Entre las principales reflexiones y propuestas de esta mesa destaca que, para consolidar su independencia frente al poder público y garantizar mejores condiciones de competencia electoral, salvaguarda de los derechos humanos, y transparencia y acceso a la información pública, es imprescindible que sea reconocida en la Constitución la autonomía de los organismos públicos que atienden temas de interés público. La ciudadanía, la fiscalización de recursos públicos y el fortalecimiento del servicio civil de carrera, ajeno a la discrecionalidad y apegado a criterios de transparencia, descentralización y flexibilización en los procesos de su integración institucional deben convertirse en condiciones esenciales para un funcionamiento adecuado de los OPA.

Entre los procesos de institucionalidad democrática que ha experimentado el país durante los últimos cuarenta años, la sociedad ha impulsado la creación de organismos públicos autónomos, que constituyen no sólo factores de equilibrio constitucional y político dentro del régimen de división de poderes, sino que se

* Contralora interna de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

** Asesor de Presidencia de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

erigen como verdaderas instancias de representación ciudadana. Sin embargo, es necesario que ejerzan una plena autonomía funcional. Para ello requieren, por un lado, de autonomía presupuestal y administrativa; y por el otro, de eficaces mecanismos de fiscalización y rendición de cuentas a la altura de las expectativas ciudadanas de una auténtica gestión democrática.

Para garantizar el ejercicio pleno de la autonomía y alcanzar amplia legitimidad en los servicios públicos que prestan a la sociedad, los OPA deben diseñar y aplicar criterios mínimos en materia presupuestal. Con ello, se logrará homologar el ejercicio del gasto público, utilizar integralmente los recursos programados, incrementar en términos reales el presupuesto asignado, determinar el destino de las economías generadas durante el ejercicio fiscal y diseñar estrategias comunes como medidas de austeridad.

En la medida en que los OPA generen un espacio estratégico para crear un modelo que refuerce la independencia de su gestión pública, se fortalecerá la autonomía como un principio de gobernabilidad democrática. Sólo de esta manera, los OPA incrementarán su capacidad para afrontar la vulnerabilidad que generan los procesos de integración del presupuesto del Ejecutivo y su presentación ante los congresos estatales.

La transparencia y la rendición de cuentas en la gestión pública deben ser atendidos no sólo por los OPA, sino también por todas las entidades que prestan un servicio público. A pesar de que las 32 entidades federativas del país cuentan con legislaciones en materia de transparencia y acceso a la información pública, es necesario que los OPA trabajen a favor de la homologación de la figura jurídica que adoptan los organismos encargados de garantizar el ejercicio del derecho a la información. Asimismo, es importante mejorar las condiciones de acceso a la información pública, sobre todo, en los OPA en que se advierte un crecimiento constante de las solicitudes de información pública sobre su programa operativo anual, informes de actividades y otros asuntos sustantivos.

El derecho a la información y la transparencia son base fundamental de la legitimidad de los OPA. Por eso, es necesario ir

más allá de la apertura formal, que sólo considera los términos legislativos correspondientes, y conseguir una auténtica apertura, regida por la *publicidad de la información*, pero salvaguardando la confidencialidad de los datos personales. No debe soslayarse la tarea primordial de los servidores públicos: trabajar en favor de la transparencia y de la satisfacción de las necesidades de la ciudadanía.

La transparencia es un principio democrático que permite el ejercicio del derecho a la información, para alcanzarla, se debe reafirmar la premisa de hacer público lo público. En el marco de la reforma al artículo 6° constitucional y de las resoluciones jurisdiccionales en materia de acceso a la información pública, es conveniente que se legisle en torno a otros temas y otras entidades de interés público, como los órganos electorales, los partidos políticos y la designación de los titulares de los OPA. Sólo de esta manera se podrá garantizar una adecuada fiscalización de los recursos públicos y el establecimiento de mecanismos eficientes para erradicar la opacidad y discrecionalidad en la gestión pública y para crear condiciones que aseguren el principio de publicidad de la información, que es requisito indispensable de todo régimen democrático.

Además, los OPA deben esforzarse por capacitar al personal que brinda servicios públicos, y por garantizar el acceso a la información. Para alcanzar tales propósitos, es indispensable promover un lenguaje ciudadano en los portales de internet, brindar a los usuarios herramientas y equipos para acceder a dichos portales y, fomentar permanentemente una cultura en favor de la exigibilidad del derecho a la información.

El control interno que llevan a cabo los OPA para garantizar una eficaz rendición de cuentas y el cumplimiento de las actividades encomendadas por la ley requiere de un marco de referencia común, que permita no sólo homogeneizar los procedimientos de control y auditoría, sino también acceder a una cultura de control de amplio reconocimiento, ajena a la discrecionalidad y apegada al orden administrativo.

La regulación normativa a la que están sujetos los servidores públicos debe considerar como principio que toda obligación

formulada en la legislación será imperfecta, si no contempla las consecuencias de su inobservancia. Por esta razón, todos los servidores públicos que laboran en los OPA están obligados a cumplir con la normatividad, sin excepción alguna.

En este sentido, los procedimientos administrativos que han de aplicarse a los servidores públicos que incumplan las normas en materia de transparencia y acceso a la información pública deben unificarse. Aún más, los nombres de los servidores públicos que han sido sancionados por cualquier comportamiento inadecuado deben publicarse. La aplicación de un único código procesal garantizaría mayor certeza jurídica a los servidores públicos encargados de las oficinas de información pública, pero también, aseguraría un catálogo común de responsabilidades y sanciones. En la medida en que se trabaje por la seguridad jurídica de todas las personas, se consolidará el Estado democrático de derecho.



**Congreso Nacional de
Organismos Públicos Autónomos**
Autonomía/Profesionalización/Control/Transparencia

Mesa dos. Fortalecimiento y profesionalización

Autonomía y profesionalización del Ministerio Público

*Oscar Fidel González Mendivil**

Las sociedades democráticas se caracterizan no sólo por la celebración de elecciones para renovar los cargos públicos, sino también por incorporar principios como la división de poderes o el respeto a la legalidad y los derechos humanos. La democracia implica legalidad, es decir, la fundamentación de todo gobierno en la ley y la rectoría de la vida social en la aplicación de la ley.

Para aplicar la ley, el Estado construyó el Sistema de Justicia, compuesto por cortes y por quienes acuden a ellas a ejercer sus derechos como particulares o autoridades. Los tribunales se agrupan en el poder público denominado Judicial. Las autoridades que solicitan aplicar la ley generalmente se incorporan en el Poder Ejecutivo, como las procuradurías de justicia.

Las instituciones de justicia pronto demostraron que la división de poderes era insuficiente para abarcarlas a todas. Así, para garantizar la justicia electoral se han creado órganos autónomos, al igual que ocurre con las instituciones de defensa de derechos humanos. Con ello, se ha introducido una nueva división en las instituciones públicas: los órganos de Estado y los órganos de gobierno. A los primeros se asignan tareas permanentes que no pueden estar sujetas a principios partidistas o meramente políticos, mientras que a los segundos se les encomienda labores eminentemente administrativas.

Cuando se creó el Ministerio Público en México, se le ubicó en el Poder Judicial, pero Venustiano Carranza consideró que sería mejor trasladarlo al Poder Ejecutivo, para que los tribuna-

* Director de la Unidad Culiacán de la Universidad de Occidente.

les no actuaran como acusadores y resolutores en los juicios. Sin embargo, la incorporación puso al descubierto ciertas incompatibilidades con el resto de las instituciones que integran el Poder Ejecutivo.

En Sinaloa es prueba de ello el que la única dependencia del Ejecutivo que tiene una ley que norma su estructura es la Procuraduría de Justicia. El resto se encuentran reguladas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Estatal, que incluye preceptos tan amplios que el número y denominación de las secretarías no se contempla. En contraste, la Ley Orgánica del Ministerio Público regula incluso los niveles de jefatura de departamento. Y es que es impensable, jurídicamente hablando, que la estructura encargada de la investigación y persecución de los delitos se determine en un simple reglamento.

Por otro lado, el titular del Ministerio Público no es designado sólo por el Ejecutivo. En Sinaloa es la Coordinación General del Consejo Estatal de Seguridad Pública quien propone una terna, y el gobernador elige a una persona, que deberá ser ratificada por el Congreso para que pueda tomar protesta.

Estas consideraciones demuestran que, aun incorporado en el Poder Ejecutivo, el Ministerio Público es una dependencia atípica. Esto es consecuencia de su función como persecutor de los delitos. Si la Procuraduría de Justicia no debe formar parte del Poder Judicial y no es una institución homogénea del Poder Ejecutivo, entonces, ¿dónde se la puede ubicar?

José Manuel Ruíz y Salvador Osorio concluyen que el Ministerio Público mexicano debería ser clasificado como órgano del Estado autónomo y separado de los tres poderes clásicos en que se divide el ejercicio del poder estatal.¹ Por ello, para dotar de autonomía plena al Ministerio Público hay que concebirlo como una institución de Estado y no de gobierno. De este modo, no habrá posibilidad legal de intervención de intereses

¹ José Manuel Ruíz Jiménez y Salvador Osorio Solís, "Sobre la ubicación constitucional del Ministerio Público en México", en *Revista Mexicana de Justicia*, núm. 11, México, 2000, p. 275.

políticos en su trabajo. Éste es el paso que falta en el desarrollo de la institución.

No se debe hablar sólo de la autonomía del Ministerio Público, como si fuera un tema aislado, por el contrario, en él se encuentran implicadas también las ideas de proceso acusatorio y debido proceso. Este último es el mecanismo protector de los derechos fundamentales, es la vía para hacerlos valer. Es impensable que exista si el órgano fiscal se conduce con criterios de acusación selectiva guiados por conveniencias políticas dictadas o influidas por el titular del Ejecutivo, ya que así se ponen en peligro la integridad y la libertad personales, la presunción de inocencia y el derecho a la defensa.

Por otro lado, la autonomía del Ministerio Público también tiene que ver con el proceso acusatorio, ya que este sistema de enjuiciamiento, además de requerir que las funciones de acusación, defensa y decisión recaigan en órganos distintos, implica su autonomía que, para el caso del órgano de acusación, se conseguirá con la no pertenencia a ninguno de los poderes tradicionales, es decir, el Ejecutivo, el Legislativo o el Judicial. A este respecto, la Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos ha propuesto que el tema de la autonomía del Ministerio Público es insoluble del tema del sistema acusatorio.²

En el estado de Sinaloa, la Ley Orgánica del Ministerio Público de 1998 establece que la institución tendrá autonomía técnica, entendida como la facultad para decidir por sí sola en materia de investigación y persecución del delito, incluso sin recibir órdenes del Ejecutivo. No obstante, el Ejecutivo conserva facultades sobre el nombramiento de subprocuradores y es evidente que tiene la facultad metalegal para designar al director de Policía Ministerial y sugerir candidatos a otros puestos.

Estas facultades de los gobernadores fueron consideradas por la Iniciativa de Reforma Penal del presidente Fox en 2004,

² Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Diagnóstico de la situación de los derechos humanos en México*, México, OACNUDH, 2003, p. 12.

como prueba de la dependencia del Ministerio Público al Poder Ejecutivo.³ Algunos gobiernos ejercen controles para evitar que el poder político sea objeto de escrutinio en la investigación de delitos y así promueven su propia impunidad. De ahí que la idea de la autonomía los atemorice.

En suma, la autonomía plena de la Procuraduría de Justicia es viable y sustentable jurídicamente. Junto a ella va implícita la creación de controles rigurosos sobre su quehacer. Porque democracia y legalidad, como tareas de Estado, deben ser encomendadas a órganos autónomos bajo el escrutinio social.

En este sentido, como señala Ana Isabel Garita, la autonomía debe fundarse en la creación de mecanismos democráticos de nombramiento, remoción, organización y actuación que garanticen la utilización del poder penal dentro de los límites del Estado de derecho, sin descuidar la eficiencia de su función.⁴ En otras palabras, la autonomía del Ministerio Público está fuertemente relacionada con el tema del servicio de carrera.

En 1999 se adicionó el artículo 70 *bis* a la Ley Orgánica del Ministerio Público del estado de Sinaloa, que establecía:

El servicio civil de carrera del Ministerio Público se regirá por lo dispuesto en el estatuto respectivo, el cual será expedido por el Gobernador Constitucional del Estado. No obstante, a la fecha, y a pesar de existir un anteproyecto de dicho Estatuto, el titular del Ejecutivo no ha considerado necesario expedirlo.

El sistema que se propuso regulaba los puestos de agentes del Ministerio Público, peritos y agentes de la policía ministerial, previendo las distintas categorías, así como los requisitos para el ingreso, el asenso y la remoción. Todos los procedimientos

³ Poder Ejecutivo Federal, Reforma Estructural del Sistema de Justicia Mexicano. Iniciativa de Reforma a los Artículos 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 29, 73, 76, 78, 82, 89, 93, 95, 102, 105, 107, 110, 111, 116, 119 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, 2004, p. 15.

⁴ Ana Isabel Garita Vilchez, *El Ministerio Público en América Latina desde la perspectiva del derecho procesal penal moderno: Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala y Panamá*, San José, Costa Rica, Instituto Latinoamericano de Naciones Unidas para la Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, 1991, pp. 102-103.

se encomendaron a un órgano denominado Consejo de Profesionalización, en el cual el procurador no está incluido. Aunque el estatuto no se aprobó, el Consejo de Profesionalización inició sus labores en 1999.

Para conseguir la profesionalización es necesario considerar la formación y capacitación del talento humano, esto es esencial para que los integrantes del Ministerio Público tengan conocimiento del fundamento y descripción de sus atribuciones.

Cuando los procesos de formación y capacitación son incongruentes con la función del Ministerio Público, se producen criterios que atentan contra la naturaleza de la institución.

Por ejemplo, durante 2006 se impulsó la estrategia de otorgar bonos de productividad de alrededor de dos mil quinientos pesos mensuales a los agentes del Ministerio Público que lograsen consignar una cuota fija de expedientes. Por ejemplo, en la agencia de robo de vehículos se exigía consignar tres averiguaciones previas por auxiliar, o sea que si trabajaban cuatro auxiliares, la cuota para la agencia se elevaba a 12 expedientes mensuales. En el caso de la agencia especializada en delitos sexuales requerían ocho expedientes mensuales consignados por auxiliar.

Esta exigencia resulta de concebir al Ministerio Público como parte de una línea de ensamble que produce presos y que mide su eficiencia, como una compañía enlatadora, por el volumen final de mercancía producida. La idea es propia de quien piensa que las instituciones penales forman parte de una cadena de seguridad y se van entregando los delincuentes una a otra. Con esto, se impone como valor más importante del sistema penal la obtención de resultados numéricos, por encima de los derechos que debe garantizar el debido proceso. Sin embargo, si lo que se exige son consignaciones, la presunción de inocencia queda relegada.

Las cifras del último informe de gobierno comprueban que la estrategia de promover la consignación en 2006 trajo como consecuencia menos sentencias condenatorias, es decir, incluso si se sigue el argumento “producir más reos es igual a mayor seguridad”, el objetivo no se logra. En 2006 se obtuvieron 48%

de condenas comparadas con los autos de formal prisión, mientras que en 2005 fue de 66 por ciento.

A fin de cuentas, esta idea lleva implícita una deformación de la labor del Ministerio Público. Por desconocimiento se le equipara a un órgano que participa en los procedimientos penales en calidad de gran inquisidor y, por lo tanto, lleno de desprecio por quienes se oponen a su labor persecutoria, como lo ha constatado recientemente la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sinaloa.

Por eso, es muy importante cuidar los procesos de profesionalización de toda la institución, desde su titular hasta los agentes de policía ministerial; de lo contrario se corre el riesgo de convertirla en un punto de conflicto dentro del Estado democrático de derecho.

En estos términos, es muy difícil pensar en la autonomía, ya que ésta debe construirse desde dentro del Ministerio Público, para que con dignidad pueda oponerse a quien quiera sesgar su labor.

En conclusión y con el objeto de promover la real autonomía del Ministerio Público en Sinaloa, se hacen las siguientes propuestas:

1. Pedir al gobernador del Estado que se expida el Estatuto de Servicio Civil de Carrera.
2. Solicitar al Consejo Estatal de Seguridad Pública la definición del perfil que debe tener el procurador general de justicia.
3. Pedir a la Comisión Estatal de Derechos Humanos la revisión del contenido de los cursos de formación de peritos, ministerios públicos y policías ministeriales, para verificar si en ellos se promueve la intervención de la Procuraduría como garante del debido proceso.
4. Solicitar a los poderes Ejecutivo y Legislativo la modificación del marco legal para dotar al Ministerio Público de plena autonomía.

Bibliografía

- Garita Vilchez, Ana Isabel, *El Ministerio Público en América Latina desde la perspectiva del derecho procesal penal moderno: Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala y Panamá*, San José, Costa Rica, Instituto Latinoamericano de Naciones Unidas para la Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, 1991.
- Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Diagnóstico de la situación de los derechos humanos en México*, México, OACNUDH, 2003.
- Poder Ejecutivo Federal, *Reforma Estructural del Sistema de Justicia Mexicano. Iniciativa de Reforma a los Artículos 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 29, 73, 76, 78, 82, 89, 93, 95, 102, 105, 107, 110, 111, 116, 119 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, 2004.
- Ruíz Jiménez, José Manuel y Salvador Osorio Solís, “Sobre la ubicación constitucional del Ministerio Público en México”, en *Revista Mexicana de Justicia*, núm. 11, México, 2000.

Profesionalización de los servicios civiles de carrera en México y del servicio fiscalizador de carrera de la Auditoría Superior de la Federación

María del Carmen Sordo Ramírez*

México llegó tarde al estudio y comprensión de las políticas públicas. Por eso la mayoría de los servidores públicos de los organismos públicos autónomos y de los gobiernos federal, estatales y municipales no comprenden su importancia. Esto se evidencia en el hecho que durante años no fue atendido el reclamo ciudadano de legalidad y eficiencia de su actuar en el cumplimiento de sus funciones constitucionales.

Al hablar de políticas públicas, es menester saber que existen diversos modelos de análisis y decisión de este tipo de políticas, sin embargo, los organismos públicos autónomos y los gobiernos federal, estatales y municipales nunca deben olvidar que el proceso de la política pública tiene cuatro etapas integradas por los componentes necesarios e interdependientes de toda política:

1. *Integración de la agenda de gobierno.* Cuando por las relaciones cotidianas del conglomerado social surgen diversos problemas, demandas, conflictos o necesidades, la administración pública debe fijar su atención y, en su caso, despertar su iniciativa; debe quedar claro que no todas estas cuestiones se vuelven públicas, ni todas las cuestiones públicas deben ser objeto de la acción gubernamental. Una vez que por diversos criterios (marco normativo, posibilidad económica, via-

* Directora jurídica de Asistencia Técnica en la Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

bilidad administrativa y factibilidad política), una de las cuestiones mencionadas entra en la agenda de gobierno, éste está obligado a definir su importancia jerarquizando todas las cuestiones en ella contempladas. De tal forma, cierto gobierno puede dar prioridad a acabar con la ineficiencia administrativa, la falta de respeto de los servidores públicos al marco normativo y la ausencia de calidad total en la prestación de los servicios públicos.

2. *Formulación del problema público.* Una vez que la cuestión ha sido calificada de pública e introducida en la agenda de gobierno, se deben analizar sus componentes, causas, consecuencias y planteamiento, atentos a una intervención pública viable con los instrumentos y recursos del gobierno de que se trate, para perfilar la política pública que habrá de diseñarse. Una vez analizados el problema público y las capacidades del gobierno, se deben establecer los escenarios de lo que realmente pueda acontecer si se elige una opción política en lugar de otra y, escoger una línea de acción para la política pública de dicho gobierno.
3. *Instrumentación.* Una vez establecida la política pública como curso de acción, se debe considerar cómo convertirla en una realidad efectiva para cubrir la expectativa creada por el reclamo social. Esto permite entender la complejidad de la instrumentación, que implica la articulación entre el diseño y la acción gubernamental.

Lo anterior obliga a la persuasión y la negociación de las cadenas de mando con los ejecutores de la política diseñada, es decir, se establece cómo recaudar, administrar y controlar el dinero público y cómo controlar las acciones de muchos individuos y organizaciones para configurar una acción colectiva con el fin de alcanzar los objetivos establecidos por la política pública; con esto se reducen en todo momento los costos operativos y los tiempos de respuesta. Para esto es necesario saber cómo perciben y efectúan su trabajo los operadores directos de la política y cómo perciben dicho trabajo sus destinatarios, ya que ellos son quienes califican todo el proceso de la política pública.

4. *Evaluación*. Es el proceso de rendición de cuentas de la administración pública a la sociedad, donde se analiza si se alcanzaron los resultados esperados con la instrumentación de la política pública, para decidir si se sigue impulsando o se desecha.

Después de estas consideraciones básicas de política pública, hay que recordar que en nuestra tradición constitucional moderna está presente la necesidad de profesionalizar a los servidores públicos del Estado. Esto quiere decir que ya se ha integrado la agenda de gobierno, ya se ha formulado el problema público y, en especial, ya se están implementado los servicios públicos de carrera en el Estado mexicano.

Como antecedente se debe mencionar al Instituto Matías Romero del Servicio Exterior Mexicano; sin embargo, no es hasta el 6 de abril de 1990, con la publicación de la reforma del artículo 41 constitucional, que se vislumbra claramente el fortalecimiento de los servicios civiles de carrera. En la reforma se estableció que la renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizaría mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a diversas bases; además, el Instituto Federal Electoral sería la autoridad en la materia, y sus “órganos ejecutivos y técnicos dispondrán del *personal calificado* necesario para prestar el servicio profesional electoral”.

También se debe recordar que la Constitución establece en su artículo 113 que

las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones.

Esto se ha potenciado en normativas como la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal y el Estatuto del Servicio Fiscalizador de Carrera de la Auditoría Superior de la Federación.

A partir de la experiencia del Servicio Profesional Electoral, se estableció la configuración del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal. Éste se creó mediante la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, la cual establece para la Administración Pública Federal Centralizada el Sistema de Servicio Profesional de Carrera como un mecanismo para garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública basado en el mérito y enfocado en impulsar el desarrollo de dicha función para beneficio de la sociedad.

Los servidores públicos de carrera pueden ser eventuales o titulares, o ingresarán al sistema a través de un concurso de selección y sólo podrán ser nombrados y removidos en los casos y bajo los procedimientos previstos por la citada ley, esta división comprende los rangos desde director general hasta el de enlace.

El Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal Centralizada comprende los subsistemas de Planeación de Recursos Humanos; Ingreso; Desarrollo Profesional; Capacitación y Certificación de Capacidades; Evaluación del Desempeño; Separación y Control y Evaluación. De ellos destacan:

1. El *Subsistema de Desarrollo Profesional*. Contiene los procedimientos para determinar los planes individualizados de carrera de los servidores públicos, a efecto de identificar claramente las posibles trayectorias de desarrollo, permitiéndoles ocupar cargos de igual o mayor nivel jerárquico y sueldo, previo cumplimiento de los requisitos establecidos; así como, los requisitos y las reglas que los servidores públicos pertenecientes al sistema deben cubrir.
2. El *Subsistema de Capacitación y Certificación de Capacidades*. Establece los modelos de profesionalización de los servidores públicos, para que les permitan adquirir:
 - a) los conocimientos básicos acerca de la dependencia en que laboran y la Administración Pública Federal en su conjunto;

- b) la especialización, actualización y educación formal en el cargo desempeñado;
- c) las aptitudes y actitudes necesarias para ocupar otros cargos de igual o mayor responsabilidad;
- d) la posibilidad de superarse institucional, profesional y personalmente dentro de la dependencia;
- e) las habilidades necesarias para certificar las capacidades profesionales adquiridas, y
- f) las condiciones objetivas para propiciar igualdad de oportunidades de capacitación para mujeres y hombres.

Ahora bien, en cuanto a la profesionalización del servicio civil de Carrera en la Auditoría Superior de la Federación (ASF) debe decirse que su aplicación comenzó apenas en 2007, debido a que no se contaba con recursos económicos. Dicha profesionalización tiene como fundamento el Estatuto del Servicio Fiscalizador de Carrera de la ASF y su tarea en el cumplimiento del mandato constitucional de dicha Auditoría es

Fiscalizar en forma posterior los ingresos y egresos; el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales, así como el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales [...] y [...] los recursos federales que ejerzan las entidades federativas, los municipios y los particulares.

El Estatuto sienta las bases para la planeación, organización, operación, desarrollo, control y evaluación del Servicio Fiscalizador de Carrera y los derechos, las obligaciones, las prohibiciones, las sanciones y los procedimientos para imponerlas, así como para interponer los medios de impugnación con los que cuentan los miembros del servicio. Uno de los fines del servicio es:

Propiciar la formación del personal, mediante la profesionalización y capacitación, sustentadas en la evaluación del desempeño y establecer un sistema de ingreso, permanencia, ascenso y promoción transparente, en correspondencia con las especialidades de la ASF y sus requerimientos, de acuerdo con la disponibilidad de recursos.

En la ASF se considera que la profesionalización –por su reciente instrumentación hasta ahora cuenta sólo con ocho servidores públicos (derivados de una convocatoria interna)– contribuirá a elevar la eficiencia y la calidad en el desempeño de las actividades y será un factor de valoración para la permanencia y promoción del personal de carrera. De tal forma, se ha creado el Instituto de Capacitación y Desarrollo en Fiscalización Superior (Icadefis) como área responsable de la profesionalización del personal de carrera. Este Instituto diseñó un modelo compuesto por los siguientes elementos:

- I. Plan de Profesionalización, que describe la metodología para que el personal de carrera obtenga y conserve la excelencia profesional certificada.
- II. Rutas de capacitación que, conforme al catálogo, guíen al personal de carrera para cumplir su formación en la rama de especialidad correspondiente.
- III. Métodos de evaluación que permiten determinar el nivel de dominio de cada puesto, en función de los conocimientos, habilidades y aptitudes que se hayan definido en el catálogo.

El Icadefis, según el plan de profesionalización, establece cada año los mecanismos de participación de las unidades administrativas en las actividades de capacitación para el personal de carrera. Allí participan los mandos medios y superiores, lo que les permite compartir sus conocimientos, experiencia y pericia. Con esto, se pone en marcha la incipiente gestión del conocimiento en la ASF, que se ha apuntalado con el establecimiento de un sistema informático, en el que se captura una síntesis de cada actividad realizada en cada acción de la ASF. Esto permite además la documentación de la política pública en la que se participa.

Asimismo, el Icadefis, formula el contenido de las rutas de capacitación presentadas por rama de especialidad. Por su parte, las unidades administrativas y autorizadas por el Comité Directivo del Servicio validan tales rutas. También existe la posibilidad de que el personal emprenda o acredite por su cuenta programas de profesionalización, que el Icadefis puede

reconocer para cubrir su ruta de capacitación siempre y cuando se reúnan los requisitos del plan de profesionalización.

Cabe señalar que la ASF tiene implementado un programa de remoción para el personal que no cumpla con las competencias establecidas, por tal motivo, a la fecha se ha examinado a 160 servidores públicos, de los que se ha liquidado a un total de 21.

En conclusión, es de esperar que esta ponencia sirva de base para una reflexión sobre la futura operación de los programas de profesionalización de los servicios civiles de carrera en México, ya que su instrumentación ha suscitado problemas en otros países del mundo.

El servicio civil de carrera en México

Guillermo Anguiano Rodríguez*

Jesús Rodríguez Godínez**

Recursos humanos

Hablar de servicio civil, profesional o público de carrera significa discutir un tema que lleva ya muchos años de análisis y discusión y que en algunos países empieza a ser cuestionado, mientras que en México no ha logrado pleno desarrollo.

El servicio civil de carrera se ha partidizado en algunos sectores del gobierno, hecho que puede interpretarse como una forma de mantener un ambiente favorable al titular y desprovisto de crítica. Es probable que por eso algunos gobiernos hayan pospuesto la entrada en vigor de la ley respectiva.

En este sentido, los órganos autónomos tienen más posibilidad de mantener su independencia de lo político y partidista para desarrollar un verdadero servicio civil de carrera que permita contar con servidores públicos competentes y comprometidos con los objetivos intrínsecos de una organización.

Para llegar a ello se debe abordar un concepto fundamental, la selección profesional de personal. Aunque las leyes o reglamentos se pronuncien claramente sobre los procedimientos respectivos, persiste la tentación de hacer a un lado estos criterios y dejarse llevar por la simpatía, amistad o lo que los psicólogos llaman *la química* con el candidato escogido.

* Coordinador de Apoyo Institucional de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México.

** Universidad Autónoma de la Ciudad de México.

La propuesta de contar con institutos profesionales conformados por personas ajenas a la institución pero con reconocido prestigio y capacidad para realizar exámenes y evaluaciones se topa con la dificultad de alcanzar plena credibilidad, porque, ¿quién va a designar a dichos funcionarios de reconocido prestigio?, ¿quién les va a pagar? Y si esto no compromete su objetividad y ceden ante las presiones de quienes los contratan. Estas interrogantes deben formar parte de un análisis concienzudo que permita encontrar fórmulas que las superen.

Sobre la evaluación de desempeño, se deben reconocer que la idea de evaluar trae consigo la posibilidad de juzgar y de medir. ¿Quién juzga?, es evidente que esta atribución recae en el titular, responsable de los resultados finales de una institución, por lo menos así será juzgado por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos o sus equivalentes.

El titular debe evaluar el desempeño de los servidores públicos, y delega en los mandos medios de la organización esta responsabilidad. No obstante, no se debe hablar más de instrumentos verticales, autoritarios y unilaterales sino que se deben poner en marcha herramientas avanzadas en administración de personal. Es importante señalar que la evaluación del desempeño opera entre los participantes del sistema de servicio de carrera y no se refiere a la evaluación de la entidad en su conjunto. Esta actividad es competencia de los órganos fiscalizadores.

Aspectos legales

En nuestro país, se han sentado las bases para el servicio civil. En específico, el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el apartado B detalla:

- VII. La designación del personal se hará mediante sistemas que permitan apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes. El Estado organizará escuelas de administración pública.
- VIII. Los trabajadores gozaran de derechos de escalafón a fin de que los ascensos se otorguen en función de los conocimientos, aptitudes y antigüedad.

Sin embargo, para conseguir esto también se considera necesario profesionalizar a los servidores públicos para garantizar que su desempeño se lleve a cabo con legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia. Ésta ha sido la directriz de las acciones del Ejecutivo estatal durante los casi seis años de la presente administración. Este motor le ha permitido contar con las personas adecuadas en el lugar idóneo.

Es importante señalar que, en congruencia con lo establecido en el citado plan, dentro de las adecuaciones realizadas en la presente gestión gubernamental, fue aprobada la Ley del Trabajo de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, que contempla un sistema de profesionalización de los servidores públicos generales, en cuyo contenido destaca:

- a) la definición de un catálogo de puestos por dependencia, que debe contener el perfil, requisitos, nivel salarial y escalafonario que corresponda;
- b) la instrumentación de un régimen escalafonario, y
- c) la estructuración de programas de capacitación.

Esto es sólo una parte. El concepto integral del servicio público incluye: estructuras orgánicas, competencias requeridas, metodología de evaluación, capacitación, metodología de promoción, normatividad y solución de controversias.

Para llevar acabo esta labor, se designa una comisión mixta de escalafón presidida por el titular de la dependencia, quien vigilará que el sistema de profesionalización se lleve a cabo de acuerdo con lo establecido en la propia ley.

A manera de ejemplo, hay que señalar que antes la Secretaría de la Contraloría contaba con un alto porcentaje de personal que no reunía el perfil para desempeñar las funciones inherentes al área, es decir, no contaba con una licenciatura, y esto limitaba el campo de acción y visión de los problemas que se presentaban en algunos puestos, en los que es necesario tomar decisiones.

Desde este punto de vista, la acción tomada con anterioridad a la elaboración de la ley, fue establecer como requisito

indispensable que el personal en puestos de decisión estratégica contara con licenciatura y que los aspirantes a cualquier puesto en la dependencia, cumpliera al menos con el perfil de la plaza, de esta manera, se cubriría lo relativo a la selección del personal.

Sin embargo, esta acción por sí sola no era suficiente, por lo que se estableció como segundo paso especializar en las distintas ramas a todos los servidores públicos integrantes de la dependencia, promoviendo cursos, diplomados, especialidades y maestrías en las ramas de responsabilidades, auditoría y evaluación, que constituyen los tres pilares del control gubernamental.

La capacitación, más el tiempo de antigüedad en el servicio y la calificación en el desempeño de las labores marcan las oportunidades de ascenso. Esto garantiza la institucionalidad de los servidores públicos, su experiencia y la certidumbre de que ante cambios acelerados y novedosos, el ocupante del puesto, encontrará la mejor alternativa de solución y adaptación y, por consecuencia, la continuidad en las funciones.

La necesidad del servicio civil en México se evidencia en el hecho de que algunas dependencias y entidades han impulsado el establecimiento de un servicio de esta naturaleza, unas con mayor grado de madurez que otras. Es el caso de la Secretaría de Relaciones Exteriores, que cuenta con su servicio exterior mexicano, el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática con su sistema integral de profesionalización, y el Instituto Federal Electoral con su sistema de profesionalización del servicio electoral, por mencionar algunos.

Ante este contexto, resulta importante plantear una reflexión: ¿es factible, oportuno y necesario promover, hoy en día, la instauración de una mayor profesionalización en el ámbito universitario que pueda conducir a la instauración de un servicio civil de carrera? Hay voces que lo afirman categóricamente, otras plantean mayor mesura debido a los cambios que están sufriendo los servicios civiles de carrera en el mundo, en un contexto de mayor apertura económica, mayor pluralidad política, mayor atención y participación social en los asuntos públicos. Esta situación ha obligado a someter a un proceso de revisión y evaluación los esquemas de servicio civil vigentes.

Además, hay que agregar el efecto de la tecnología en el trabajo, los puestos sufren hoy constantes reducciones y adecuaciones, haciendo poco duraderas las estructuras laborales.

El tema de la profesionalización de los servidores público en México ha sido recurrente y en el ámbito académico ha habido innumerables señalamientos sobre su importancia y necesidad; sin embargo, poco se ha logrado en cuanto a la instauración de un servicio civil en el ámbito federal. En cambio, ha habido importantes avances en la instauración de sistemas de carrera en organismos especializados. Aunque su alcance sea limitado, esto ha demostrado la eficacia de los servicios civiles para profesionalizar la función pública, mejorar los resultados y asegurar la rendición de cuentas.

La primera experiencia en este sentido fue la creación del servicio exterior, en 1934, dentro de la Secretaría de Relaciones Exteriores. Desde entonces se reconocía la importancia de contar con profesionales que tuvieran la posibilidad de hacer carrera y, con ello, profesionalizar su trabajo y crear una memoria institucional.

Recientemente se han creado un buen número de servicios de carrera en organismos especializados (véase el cuadro de la siguiente página). Las características comunes de las instituciones en que se han establecido estos sistemas son, en términos generales, dos: *a*) son instituciones con funciones específicas (claridad en fines y en medios); y *b*) son instituciones que, en mayor o menor medida, gozan de autonomía del gobierno federal, lo que les permite escapar del “laberinto jurídico” de la administración central, el cual restringe las posibilidades de innovación. Estas condiciones, claro está, son necesarias aunque no suficientes para instaurar servicios civiles en organismos públicos.

Hay otros casos, como el Banco de México, donde no existe formalmente un servicio civil, pero en la práctica se han consolidado ciertas tendencias, como la valoración de la experiencia y el mérito, que han arrojado buenos resultados.

También existen algunos proyectos específicos para instaurar servicios de carrera en el gobierno del Distrito Federal, en

Cuadro. Servicios civiles en México

INSTITUCIÓN	SERVICIO DE CARRERA
Instituto Federal Electoral	Servicio Profesional Electoral
Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática	Sistema Integral de Profesionalización
Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal	Instituto de Formación Profesional
Procuraduría General de la República Público Federal	Carrera de Agente del Ministerio
Secretaría de Educación Pública	Carrera Magisterial
Secretaría de Relaciones Exteriores	Servicio Exterior Mexicano
Sistema de Administración Tributaria	Servicio Fiscal de Carrera

la Cámara de Diputados y en la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, entre otros. Finalmente, se han desarrollado, con muchas dificultades y poco éxito, propuestas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de la Función Pública para la instauración de un servicio civil en la administración pública federal, así como una iniciativa de ley presentada por el entonces senador Esteban Moctezuma.

También en el ámbito estatal y municipal se ha reconocido la conveniencia de establecer sistemas para valorar el mérito y permitir la continuidad y profesionalización de la función pública; sin embargo, los avances, de nuevo, han sido muy limitados.

Profesionalización, servicio público de carrera y organismos públicos autónomos en México

*Roberto Moreno Espinosa**

Servicio público de carrera

El diseño e instrumentación de un servicio civil o profesional de carrera han atravesado por múltiples dificultades y escollos en México, tanto en el ámbito federal como en el de las entidades federativas y de los municipios. En los dos últimos órdenes de gobierno del Estado federal mexicano, las dificultades han sido aún mayores, lo que se explica en buena medida por la duración del régimen político-administrativo y de gestión que se prolongó en México por siete décadas durante el siglo pasado. Este régimen se caracterizó por una alta centralización, autoritarismo, nepotismo, clientelismo y discrecionalidad en el manejo del poder y de las administraciones públicas federal, estatal y municipal, donde la profesionalización de los cuadros a su servicio se promovió sólo de manera focalizada y selectiva. Tampoco la implantación de modelos de servicio profesional o público de carrera de mayor cobertura representó una cuestión prioritaria de los gobiernos en el periodo aludido, es más, puede afirmarse que tal ejercicio era antifuncional a las necesidades y la dinámica del régimen, porque limitaba la posibilidad de colocación y movilización de cuadros, que fue uno de los grandes pilares del sistema. Esto no quiere decir que no se haya intentado; la historia registra diversos intentos, pero todos devinieron en acciones fallidas o en ejercicios de simulación.

* Coordinador de la maestría en gobierno y asuntos públicos y del doctorado con orientación en administración pública del PPCPyS-UNAM.

Durante el periodo aludido, el modelo de botín político, de lealtad personal o de patronazgo se constituyó en uno de los grandes puntales del régimen y expresión del esquema patrimonialista de larga duración que se estimuló en México. En otros trabajos me he referido a las excepciones en la materia y a los diversos problemas que han acarreado al país y que, lamentablemente no ha sido posible erradicar.¹

Al despuntar el siglo XXI, el atraso en México no sólo es lamentable, sino que coloca al país en una situación desventajosa, por ejemplo, en relación con los países miembro de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), donde México, hasta 2003, era el único país que no disponía de un servicio civil de carrera, o bien con varios países con mayor, igual o menor grado de desarrollo relativo de América Latina: Brasil, Chile, Costa Rica, República Dominicana para señalar sólo a algunos, son ejemplo de ello.

Como es sabido, la función y el servicio públicos en México durante casi todo el lapso que tiene como país independiente (1821-2007), se han desarrollado en el ambiente de patronazgo o sistema de botín, el cual ha sido favorecido en oposición al sistema de mérito. Esto ha tenido un alto costo para el país y ha limitado el desarrollo de una cultura político-administra-

¹ Véanse del autor: “Profesionalización y servicio público de carrera, asignaturas pendientes en el México del siglo XXI”, ponencia en el VII Congreso Internacional del CLAD sobre reforma del Estado y de la administración pública, Lisboa, 8-11 de octubre de 2002; “El servicio profesional de carrera en la administración pública federal centralizada en México, ¿condiciones reales para su implantación? Análisis prospectivo”, en *Prospectiva*, año 8, núm. 23, diciembre de 2002; “Trascendencia histórica y significado del servicio profesional de carrera en México”, en *Servicio Profesional de Carrera*, vol. 1, núm. 2, México, julio-diciembre, 2004; y “Ética pública y gobernabilidad en México: hacia una nueva cultura del servicio público”, en Coordinación de Innovación y Competitividad Gubernamental del Gobierno del Estado de Nuevo León, *Desafíos de la nueva gestión pública. Por un gobierno con resultados*, Monterrey, 2005. Por su parte, María del Carmen Pardo López ha abordado tales procesos en: “Un testimonio de modernización en la administración pública: la profesionalización de la función pública”, en Ricardo Uvalle Berrones y Marcela Bravo Ahuja Ruíz (coords.), *Visión multidimensional del servicio público profesionalizado*, México, UNAM/Plaza y Valdés, 1999; y “Viabilidad política del servicio civil de carrera en México”, en Secretaría de Gobernación, *Leyes y reglamentos para el cambio democrático en la administración pública federal*, México, 2004.

tiva donde el alto desempeño, profesionalismo y ética pública constituyan algunas de sus características centrales, que permitiera un juego político más ágil y abierto sin que se pusieran en riesgo la continuidad de programas de amplia utilidad e impacto social o se perfilaran políticas de Estado de alcance transexenal de amplio consenso. Por el contrario, la cultura ha sido proclive a una corrupción inveterada, a la simulación y a la ineficiencia, lo que ha producido una desconfianza creciente de la sociedad hacia las burocracias políticas y las administraciones públicas en los tres órdenes de gobierno. Vale la pena recordar que los modelos clásicos de servicio civil de carrera, como el británico, son resultado de crisis políticas ministeriales que obligaron a los regímenes políticos a diseñar estrategias que permitieran mantener, fomentar e inclusive catalizar el juego político sin detrimento o afectación de los programas y políticas sociales de amplio impacto y beneficio para la población.

Naturalmente tal situación, no puede continuar. Es indispensable ir más allá de la sola aprobación de leyes de servicio profesional de carrera, de los reglamentos correspondientes, así como de las estrategias de administración y gestión de personal y de instrumentación de modelos. Esto ha ocurrido en el ámbito federal y en algunos de los estados federados (Aguascalientes, Quintana Roo, Veracruz, Zacatecas). Es cierto que son requisitos necesarios pero no son suficientes si de proyectar de manera integral al país se trata, no sólo en la modernidad sino también de insertarlo plenamente en el siglo del conocimiento y de la información a la altura de los países que en breves años han logrado avances insospechados.

Para lograr un cambio de paradigma, es indispensable promover un debate nacional en materia de profesionalización y servicio civil o profesional de carrera que ponga al alcance de públicos mayores los aspectos político, técnico, procedimental que reviste, toda vez que la trascendencia, las metas, objetivos y expectativas sociales rebasan con mucho los modelos en proceso de instrumentación. Los encuentros nacionales sobre este tema constituyen, sin lugar a dudas, ejercicios y espacios de intercambio, debate, discusión y análisis de gran trascendencia

en la materia. Por eso, es indispensable que estos encuentros se produzcan en el conjunto de las administraciones públicas y de los otros poderes de la unión, tanto en el ámbito federal como en el estatal.

Es menester lograr atraer los mejores cuadros y conservar al personal de alto desempeño en las administraciones públicas y en otros organismos y entidades del gobierno mexicano. También se debe dar cabal cumplimiento a los principios de legalidad, eficiencia, objetividad, calidad, imparcialidad, equidad y mérito. Se precisa, además, de una amplia participación de la sociedad civil y sus grupos, organizaciones y actores, a fin de arribar a modelos profesionalizados con una ética a toda prueba y alto rendimiento. Todo esto puede parecer muy complejo, pero resulta indispensable para lograr una mayor consistencia e impacto en la función pública.

Los organismos públicos autónomos

Con los profundos cambios de las últimas dos décadas del siglo pasado en lo económico, político y social, como el abandono del modelo económico “de crecimiento hacia adentro” (de sustitución de importaciones de corte proteccionista) y el arribo a otro de apertura al exterior (producto de una nueva división internacional del trabajo y de los avances de los procesos de globalización en los que el país se ha insertado) se ha provocado un fuerte impacto en amplios sectores de la población. De igual manera se ha dado pie a la firma y puesta en vigor de múltiples tratados de libre comercio, algunos de los cuales han rebasado la mera esfera comercial y han llegado a tratados económico-políticos, tal como el que se firmó con la Unión Europea, que en el plano político exigió al país la promoción de los principios democráticos y el respeto irrestricto a los derechos humanos.

En el ámbito político, los cambios no han sido menores; por ejemplo, habría que destacar, entre otros cambios en el servicio público la nueva relación entre los poderes públicos, el incremento de la autonomía relativa de los gobiernos locales, la

alternancia política en los tres órdenes de gobierno, la promoción del derecho a la diferencia, el implante de un sistema de partidos, la ciudadanización de los procesos político-electorales, la promoción y preservación de los derechos humanos, el incremento de las libertades individuales y grupales, la reforma al régimen político-administrativo del gobierno del Distrito Federal, y una mayor profesionalización de los cuadros al servicio de los tres poderes públicos.

En el plano social, los cambios son también de amplia cobertura, hoy existe una sociedad más plural, diferenciada, participativa, con una mayor capacidad de organización y autogestión. Todo esto se ha conseguido gracias a una gama amplia y diversificada de organizaciones, entre las que hay que considerar, al menos las siguientes: *a)* del tercer sector, *b)* no lucrativas, *c)* políticas, *d)* político-religiosas, *e)* no gubernamentales, etc., muchos de las cuales rebasan el ámbito nacional y se extienden en calidad de redes hacia el resto del mundo.

Todo lo anterior provoca efectos y reacciones que están siendo estudiadas y analizadas por científicos sociales y otros actores políticos y sociales. Así, se habla del tiempo histórico, que se ve acelerado por los avances científico-tecnológicos y sus aplicaciones. De esta manera, por medio de la comunicación inalámbrica se logra la comunicación en tiempo real a cualquier parte del planeta, se acortan las distancias y se impulsan acciones de desconcentración y descentralización anteriormente inimaginables o poco factibles. Pero, por otra parte hay gran incertidumbre en amplios sectores de la sociedad, donde cunden el desasosiego, la desesperanza, la angustia, la soledad, la melancolía y la falta de oportunidades.

En ese escenario de cambio, se han creado organismos denominados *organismos públicos autónomos*. Su creación se dio en la década de los noventa del siglo pasado. Ellos son el Banco de México, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, las Comisiones de Derechos Humanos de las entidades federativas, el Instituto Federal Electoral, los correspondientes a los estados y el del Distrito Federal, el Órgano Superior de Fiscalización, es

decir, la Auditoría Superior de la Federación y los órganos de fiscalización en los estados federados. A todos se les han asignado cometidos de gran trascendencia para la sociedad mexicana, como: *a)* impulso a una política monetaria sana que atenúe las tasas elevadas de inflación y que permita mayor competitividad internacional del país, *b)* preservación y promoción de los derechos humanos, *c)* gestión transparente y equitativa de los procesos político-electorales e impulso a los principios democráticos, y *d)* supervisión, fiscalización de la aplicación de los recursos públicos y alcance y logro de las metas y objetivos de los planes y programas de gobierno, administración y gestión.

En suma, las tareas básicas de estos organismos son: atenuar las grandes dosis de incertidumbre características de nuestro tiempo; afianzar el sistema, modo de vida y prácticas democráticas; promover los derechos inherentes a la especie humana como una forma necesaria y acaso única ante los embates de las fuerzas políticas y del mercado; lograr que las grandes metas y objetivos que se plasman en los planes y programas gubernamentales en efecto se cumplan, se concreten y materialicen en beneficio de la sociedad sin dispendio de recursos y tratando de atenuar o eliminar las prácticas corruptas aún extendidas en el país.

El papel de los organismos públicos autónomos es –por decir lo menos– de amplia importancia, porque constituyen verdaderos puntales, asideros, brújulas para orientar la acción colectiva en medio de las turbulencias de la vida moderna y posmoderna; además, su labor deberá elevar la capacidad de anticipación de los ciudadanos y grupos y conducir a la sociedad por senderos más firmes y permitir a la misma arribar a escenarios que valga la pena de ser vividos.

En este contexto, el personal de los organismos públicos autónomos, entre ellos los dedicados a la promoción y preservación de los derechos humanos deben cumplir con los perfiles, desempeño y actualización requeridos para tan trascendentes fines. Por ello, la profesionalización y el establecimiento de

modelos de servicio profesional o civil de carrera se transforman en imperativos imposterables.

Reflexiones finales

La complejidad del país en los inicios del tercer milenio, su inserción en el concierto internacional de alta competencia y competitividad, la construcción de una gobernabilidad democrática, el establecimiento de una gobernanza más abierta en la cual participan de manera predominante los grupos de interés nacionales y transnacionales y organizaciones de todo género crean las condiciones en las que el manejo, dirección, gestión y administración de las dependencias y entidades gubernamentales y los organismos públicos autónomos no pueden estar en manos de servidores improvisados. Las prácticas de botín político, compadrazgo, nepotismo y clientelismo deben ser desplazadas por otras sustentadas en el mérito, en la lealtad institucional, en un alto desempeño, en una ética pública a toda prueba y en una alta profesionalidad. Los organismos públicos autónomos, genuinos puntales de las condiciones de vida y acción colectiva del siglo XXI, están obligados a afinar sus prácticas y acciones a través de un personal con los perfiles *ad hoc* en constante actualización y dotado de alto desempeño, desde luego en un esquema donde las condiciones institucionales estimulen, propicien e impulsen modelos y sistemas para el desarrollo de las carreras de sus integrantes a tono con sus expectativas y fundamentalmente de la sociedad a la cual sirven cotidianamente.

Profesiones y formación profesional para el siglo XXI

Miguel Ángel Rosales Medrano*

Los poderosos de la tierra hoy impulsan lo que se conoce como *libre mercado*, donde sólo tienen cabida los individuos productivos, los que dominan la técnica y logran producir riqueza. En este esquema, el pensamiento improductivo, las ideas y la cultura pasan a segundo término. Esta tendencia se expresa a través del dominio que las naciones industrializadas ejercen sobre el resto de países del mundo, a quienes por lo regular imponen sus formas de pensamiento, su ética, sus modelos de vida y de sociedad, su visión de la realidad y de las cosas.

El modelo que se ha impuesto –aunque con importantes resistencias en todo el mundo–, parece corresponder a lo que algunos identifican como *sociedad abierta*; en ella se advierte la propensión a priorizar el saber hacer sobre el saber pensar en los procesos formativos. Esto ha modificado los esquemas y modelos de formación profesional en México y en el mundo, de manera que hoy en las universidades del país aparece como deseable, y prácticamente ineludible, el *modelo de formación basado en competencia profesionales*.

En las décadas de los sesenta y setenta del siglo XX, el acceso a los niveles de formación profesional desempeñó un papel de relativa importancia en la movilidad social en México. Pero ahora las profesiones se han extendido de tal manera que tener acceso a alguna no es garantía de oportunidades de trabajo, ni de formación científica o tecnológica del nivel que reclaman las exigencias de nuestros tiempos.

* Investigador de la Universidad Autónoma de Sinaloa.

En el caso mexicano, no debe perderse de vista que las políticas educativas dominantes sobre la universidad pública priorizan el acotamiento de su autonomía y la reducción de su función social; estas políticas están sometiendo a la institución universitaria a la diversificación del financiamiento y a la evaluación de resultados a partir de las competencias de mercado. Con ello se ha generado un distanciamiento *de facto* entre las universidades y la sociedad a la que se deben, y se ha promovido el sometimiento de la educación superior a los intereses de los particulares. De esta manera, la educación superior pública se distancia del modelo educativo centrado en las ciencias y en el humanismo, y tiende a adaptarse a modelos macrosociales cuyo atractivo se finca en las potenciales oportunidades que ofrecen los mercados laborales y financieros.¹

Las profesiones en el marco de la revolución tecnológica

La revolución tecnológica que afecta a la humanidad contemporánea ha mundializado la economía y propiciado la conformación de bloques de países que se disputan el control del mercado internacional. Además, aceleró la caída de los regímenes totalitarios de Europa del Este y globalizó la política al integrar como polo de tensión la relación desigual entre el Norte industrializado y el Sur subdesarrollado. Esto vino a disminuir los conflictos que durante setenta años del siglo XX escenificaron pueblos del hemisferio occidental y del oriental, representando las opciones político-ideológicas capitalista y socialista, respectivamente.

Esta nueva revolución industrial ha transformado los ritmos y niveles de la producción; ha acentuado las desigualdades del intercambio comercial entre naciones, y ha trastocado los per-

¹ G. Aguilar y Cruz Leyva, "La ciudadanía analógica universal. La función social de la universidad e identidad cultural de lo local", ponencia para el II Congreso Internacional de Sociología: Globalidad y Localidad, Ensenada, Universidad Autónoma de Baja California, octubre de 2006, p. 9.

files de los oficios y las profesiones. Con ello, se modifican aceleradamente las necesidades y los hábitos de consumo de los pueblos, así como los contenidos de la educación para las nuevas generaciones. Hoy resultan anacrónicas, sobre todo en el hemisferio norte, las formas atrasadas de producción de bienes materiales y, en consecuencia, las políticas estatales que limitan el desarrollo del libre mercado. Lo mismo sucede con todo aquello que impide el ejercicio de las prácticas democráticas formales.

De alguna manera, el auge del neoliberalismo corresponde con la llamada tercera o cuarta Revolución Industrial o científico-técnica, la cual tiene entre sus principales aportaciones el desarrollo de la robótica y la cibernética. La nueva revolución científica-técnica ha traído consigo visiones ético-políticas distintas –y en ocasiones contrapuestas– a las que hasta ahora habían sido hegemónicas en las sociedades modernas. El romanticismo de la década de los sesenta; por ejemplo, ha sido sustituido por el hedonismo y el nihilismo de las dos últimas décadas, el cual, en sus rasgos esenciales, permanece en nuestros días. Sin embargo, los grandes problemas del hombre y sus utopías continúan siendo los temas recurrentes, hacia donde –pese a todo– tiende a confluir el pensamiento progresista de nuestra época.

Conviene tener presente que la escuela ha dejado de ser una institución encargada de asegurar la cohesión social –pasando por periodos de objetivos deslumbrantes como el formar buenos ciudadanos, nacionalistas, patriotas, democráticos, amantes de la paz, críticos y transformadores– hasta convertirse en instrumento imprescindible de la producción. Empero, el problema más grave que afronta la escuela, y en particular la educación superior, es el de su credibilidad y pertinencia. Esto ha ocurrido desde antes de la llegada de los multimedia y la internet, aunque se ha hecho más evidente con éstos. El profesorado de todos los niveles educativos no sólo perdió estatus social en los últimos treinta años, sino que también perdió su autoridad académica frente al alumno, especialmente cuando se trata de estudiantes de nivel medio o superior. El efecto general

ha sido que los procesos de formación de las nuevas generaciones han perdido credibilidad académica y ética.

Por el mundo circulan propuestas –algunas de ellas suscritas por la UNESCO– que plantean la necesidad de trabajar por una escuela pertinente, que no se ocupe tanto de la información y de la teoría sino del desarrollo de las habilidades de aprendizaje de los alumnos. De lo que se trata ahora es de enseñarle al alumnado a buscar y a construir su conocimiento; importa más que aprendan a aprender, que aprender el conocimiento que se les transmite; importa más que aprendan a hacer, que a pensar. Si a esto agregamos que los medios masivos se encargan de inhibir y de alejar a las nuevas generaciones de la ciencia y la cultura, el resultado lógico se traducirá en una niñez y en una juventud cuya conciencia será más fácilmente controlable.

En este inicio de siglo la reestructuración de la economía mundial es irreversible; de hecho, se ha conformado una nueva organización internacional del trabajo, la cual está determinando la orientación de la producción y las reglas del comercio. Esta situación se caracteriza por los siguientes rasgos:

- a) La economía, la política y las comunicaciones se han vuelto globales, es decir, están interconectados a escala mundial.
- b) La relación Norte-Sur ha sustituido la conflictiva relación Oriente-Occidente. Junto con ello, la crisis ideológica y de valores se manifiesta en conflictos étnicos, políticos y religiosos.
- c) La cultura occidental se ha impuesto al resto del mundo, al tiempo que incorpora elementos culturales de todos los pueblos.
- d) Lo multicultural es un rasgo fundamental de las sociedades contemporáneas.
- e) Los perfiles de oficios y profesiones, así como el desarrollo de la ciencia y la tecnología, son determinados, en lo fundamental, por las necesidades de la industria.

Formación y profesión

El término *formación* deriva del verbo *formar* que, en una primera acepción, significa “dar forma a una cosa”.² Este concepto proviene del vocablo latino *formatio*, cuyo significado es “acción y efecto de formar”. La *formación del hombre* se considera el *fin de la educación*. En relación con el concepto *formación* destacan dos visiones: una, que la ubica como sinónimo de *educación*; y otra que la entiende como “resultado de todas las influencias que participan en la *conformación* del individuo”.³

A partir de lo anterior se puede concluir que *formación*, en *sentido amplio*, se refiere al proceso de conducción, adiestramiento e instrucción, orientado a la valorización técnica, humana y cultural de los miembros de una sociedad históricamente determinada. En *sentido estricto*, la formación tiene que ver con el conjunto de actividades indispensables, previamente seleccionadas, mediante las cuales se transmiten al individuo los conocimientos, las habilidades y las actitudes necesarias para desempeñar una *función de interés social*.

En cuando al concepto *profesión*, de entrada debe destacarse que en su sentido primitivo la profesión es una “declaración pública de las propias creencias; una práctica abierta de un cierto modo de obrar y vivir”. En el sentido moderno, la profesión se refiere al género de trabajo al que una persona se dedica de modo principal y habitual.⁴

Para la Organización Internacional del Trabajo (OIT) con sede en Ginebra, Suiza, la *profesión* es una ocupación de carácter intelectual cuyo ejercicio requiere profundos conocimientos y calificaciones que comúnmente se adquieren en ciclos de estudios superiores en el campo del derecho, la medicina, la física, la matemática, la ingeniería, etc. A diferencia de *oficio* el término *profesión* tiene un sentido más amplio, se refiere

² Hilda Basulto, *Diccionario de verbos*, México, Trillas, 1991, p. 527.

³ *Diccionario de las ciencias de la educación*, México, Santillana, 1993, p. 656.

⁴ Paul Foulquié, *Diccionario del lenguaje filosófico*, Barcelona, Labor, 1966, p. 823.

sobre todo a ocupaciones cuyo ejercicio requiere diploma universitario.⁵

La noción de *profesión en sentido amplio* hoy implica una ocupación declarada, un servicio construido, un estatus social y una retribución determinada, y para ejercerla se requiere de una formación especializada avalada desde la empresa o desde el sistema escolar. En cambio, *profesión en sentido estricto* se refiere a la que resulta de una formación de tipo superior, cuyas competencias son debidamente certificadas y autorizadas por la autoridad educativa correspondiente.

De esta forma, en la actualidad la *profesión* se identifica con la posesión de una formación determinada por un currículo de nivel superior, cuyo rasgo distintivo es el dominio exclusivo, dentro de una comunidad de pares, de ciertas competencias técnicas e intelectuales, frente a las cuales el resto de las personas aparecen como profanos.

Considerada así la cuestión, todo grupo profesional debe estar en condiciones de demostrar el dominio de conocimientos y habilidades que el profano no posee, de forma tal que pueda reclamar el monopolio de su campo laboral. Desde esta perspectiva es posible afirmar que *toda profesión es una ocupación, aunque no toda ocupación es una profesión*.

Profesionalización y profesionalismo

La *profesionalización*, vista como la suma de formación y desarrollo profesional, es un concepto técnico y puede considerarse como un estanco obsoleto, pues en la actualidad “se analiza la formación como una síntesis de cultura y conocimiento, de disciplina y competencia, de metodología y didáctica, y como elemento imprescindible para la socialización profesional en una determinada praxis”.⁶ De alguna manera, en tanto que la

⁵ Oficina Internacional del Trabajo-Ginebra, *Formación profesional*, México, Alfa Omega, 1995, pp. 54-59.

⁶ *Enciclopedia general de la educación*, vol. 1, Barcelona, Océano, 1997, p. 33.

profesionalización afecta a cada vez más ocupaciones, debe tenerse en cuenta que *las profesiones se han convertido en comunidades de trabajadores con una determinada calificación académica y laboral, que tienden al control y a la monopolización de los recursos humanos, materiales y simbólicos de los espacios sociales e institucionales donde ejercen su función.*

El *profesionalismo* consiste en ser competente en el campo de la profesión elegida. Esto significa, por ejemplo, que quien ejerce la medicina debe conocer lo relativo a la salud humana y a la cura de enfermedades; quien se dedica a la abogacía debe saber de leyes y de procesos jurídicos; y el profesorado debe dominar estrategias didácticas y contenidos pedagógicos. De esta forma, un médico que desconozca la anatomía del cuerpo humano induce a la sospecha sobre su calidad profesional; lo mismo ocurriría con un abogado que ignore la Constitución de su país; y otro tanto pasaría con un profesor que desconozca, verbigracia, las principales aportaciones de los clásicos de la pedagogía.

Sin embargo, el profesionalismo al que aludimos tiene que ver con los profesionales formados en las instituciones de educación media superior y superior, a los que se certifica como técnicos o licenciados. En otra acepción, el profesionalismo es aquel que exige como nivel mínimo de formación la licenciatura.

Formación profesional

La terminología sobre la *formación profesional* ha sido reunida en un glosario publicado por la Organización Internacional del Trabajo en 1993. La noción de *formación profesional* que se presenta en dicho glosario; se ha extraído de “el conjunto de actividades destinadas a proporcionar los conocimientos teóricos y prácticos y la capacidad que se requieren para ejercer una ocupación o diversas funciones con competencia y eficacia profesionales”.⁷

⁷ Oficina Internacional del Trabajo-Ginebra, *op. cit.*

El concepto *formación profesional* está estrechamente ligado a la idea de *profesión* en tanto formación superior. Esta precisión marca cierta distancia con la formación profesional de tipo técnico, también identificada como formación de nivel medio profesional. No obstante, si tomamos el caso de la formación profesional que hoy reciben los estudiantes de las distintas profesiones, podrá advertirse que todavía persisten deficiencias y debilidades de contenido y forma en el tipo de formación recibida.

En resumen, la *formación profesional* es la que prepara, capacita y califica para el ejercicio de una profesión determinada. *Prepara* en términos integrales: anímica, ética y cognitivamente; *capacita* fundamentalmente en las habilidades técnicas de la ocupación; y *califica* social e institucionalmente para el desempeño adecuado de la profesión, dentro de los rangos y límites exigidos por la época.

Dicho en otros términos: la *formación profesional* puede considerarse: *a)* como *formación institucional*, es decir, como formación inicial en las instituciones formadoras de profesionales, como actualización en el servicio y como intercambio colegiado de experiencias y conocimientos; *b)* como *formación práctica*, entendida como aquella adquirida en el desempeño laboral, en la fábrica o la empresa y en la comunidad; y *c)* como *formación interna*, o sea, la que fortalece los intereses vocacionales del profesional, sus condiciones anímicas y valores, y los rasgos distintivos de su personalidad profesional.

Profesionalidad y campo profesional

Por *profesionalidad* se debe entender el conjunto de hechos que conciernen a las profesiones, desde donde se asigna a cada una de ellas los rasgos distintivos que les permiten mantener el rango de profesión. De esta forma, *profesionalidad* se refiere al conjunto de habilidades y competencias técnicas, intelectuales y cognitivas, propias del ejercicio de la profesión, y que la distinguen claramente de otras actividades profesionales. Los com-

ponentes de la profesionalidad dependen de la relación entre el perfil deseable y el perfil real de un profesional en una época determinada.

Los estudios sobre profesionalidad son evidentemente escasos en México; por ello, regularmente carecen de líneas de indagación y de reflexión orientadoras. De ahí que resulte pertinente presentar aquí los siguientes puntos de reflexión sobre la profesionalidad:

1. razones de la aparición y presencia de la profesión;
2. importancia social del campo profesional;
3. dominios cognitivos y habilidades técnicas de dificultad específicos adquiridos en una institución de educación superior;
4. posesión de un código ético y de una cultura de la profesión;
5. capacidad de innovación y de solución de problemas en situaciones nuevas;
6. niveles de reconocimiento y de estatus social de la profesión, y
7. disposición de determinados grados de autonomía para decidir sobre la propia práctica profesional.

Quienes se desempeñan en determinado *campo profesional* requieren de dominios cognitivos y de competencias técnicas de cierta exclusividad en los ámbitos de la ciencia, la cultura y la tecnología. El *campo ocupacional*, en cambio, se refiere al grueso del mercado laboral que requiere mano de obra sin calificación, con calificación mínima o con calificación media técnica.

Profesionales para saber hacer o para saber pensar

La formación de las nuevas generaciones de profesionales es muy compleja, toda vez que existe cierto consenso de considerar el *saber hacer* como una necesidad formativa insoslayable en la sociedad de nuestros días; aunque, por otro lado, nadie rechaza las virtudes, reales o supuestas, del *saber pensar* y, en consecuencia, de formar también en ese saber.

El problema del saber pensar hoy conlleva, cuando menos, dos concepciones del término. Una de ellas identifica al pensar con la posesión de una sólida cultura científica, técnica y humanística, como condición *sine qua non* para que el individuo sea capaz de seguir conociendo, descubriendo, creando, imaginando, orientando, proyectando y construyendo la realidad social.

La otra supone que la sociedad ha concluido su ciclo evolutivo y que, por tanto, el pensamiento del hombre sólo debe dirigirse a preservar e incrementar las condiciones de producción de bienes materiales y a disfrutar los satisfactores que ofrece el mundo actual; esta última tendría que ver con la noción y la propuesta de orientar a las nuevas generaciones hacia la consecución de una mejor calidad de vida y de formar a éstas en competencias profesionales.

Estas concepciones se hacen presentes en todos los espacios del quehacer social y, en consecuencia, en los sistemas educativos de las sociedades contemporáneas. Dicho de otra forma: en la actualidad los sistemas escolares del mundo integran en su currículo orientaciones que privilegian la formación para saber hacer o la formación para saber pensar, aunque en este trabajo se propone integrar ambas (saber hacer y saber pensar) en una unidad. No obstante, la tendencia que gradualmente se impone es la que privilegia el saber hacer, lo que sin duda constituye una nueva visión del papel del hombre en la construcción del porvenir.

Una reflexión final

Los tiempos que corren al principio de este milenio son tiempos de cambio, de rupturas, de crisis y de apremios, aunque también de esperanzas renovadas. Empero, éstas no valen en la pasividad, y sólo adquieren significación si las sociedades participan más decididamente en la construcción de su porvenir. El presente es de competencia por la economía y por los conocimientos. Los pueblos que mejor se desenvuelvan en este pe-

riodo tendrán mejores condiciones para preservar su identidad nacional, así como para consolidar su posición en el espectro político internacional. Para ello, es necesario someter a revisión la forma y contenido con que estamos formando a nuestros profesionales y desprender de tal ejercicio las reorientaciones y/o reestructuración que requiere el sistema educativo nacional.

Después de todo, el problema fundamental no es cómo hacer que funcione mejor la sociedad en que vivimos, sino cómo organizarla para que los valores humanos puedan corresponder con las condiciones materiales y espirituales en que se desenvuelven las mayorías que siguen desposeídas. Si se quiere recuperar los valores perdidos y construir los que demandan los tiempos es necesario tener absoluta claridad de que puede hacerse desde una racionalidad ética humanista. Una visión de este tipo, por ejemplo, indicaría que una ciencia y una industria que no estén al servicio de la sociedad carecen de sentido ético, pues tenderían a mantener las causas fundamentales de la crisis de valores: la inhumanidad, la injusticia y la desigualdad de las relaciones sociales aún dominantes.

La formación de profesionales continúa siendo un privilegio para quienes forman y para quienes son formados. Aún es muy alto el porcentaje de jóvenes que no acceden a la educación superior. De ahí que la *formación en competencias* profesionales sólo se justifica si es *integral*, es decir, si contempla, además de los dominios cognitivos y de las habilidades técnicas e instrumentales, una formación que estimule las actitudes críticas, solidarias y comprometidas con las necesidades de la nación; asimismo, si propicia actitudes creativas e innovadoras, orientadas tanto al beneficio de los individuos como de las colectividades de las que son parte.

Bibliografía

- Basulto, Hilda, *Diccionario de verbos*, México, Trillas, 1991.
 Carrizales, César, *El filosofar de los profesores*, Culiacán, Universidad Autónoma de Sinaloa, 1995.

- Diccionario de las ciencias de la educación*, México, Santillana, 1993.
- Enciclopedia general de la educación*, vol. 1, Barcelona, Océano, 1997.
- Foulquié, Paul, *Diccionario del lenguaje filosófico*, Barcelona, Labor, 1966.
- Marcelo, Carlos, *Formación del profesorado para el cambio educativo*, Barcelona, EUB, 1995.
- Oficina Internacional del Trabajo-Ginebra, *Formación profesional*, México, Alfa Omega, 1995.

Profesionalización de los servidores públicos en Sinaloa

*Jaime Gerardo López**

El presente ensayo aborda los desafíos políticos y técnicos que se presentan ante la instauración de un servicio civil de carrera en Sinaloa. Pero también tiene una ambición no menos importante: plantea la necesidad de construir una verdadera comunidad enlazada con la formulación y ejecución de una política de servicio profesional de carrera y sinceramente comprometida con su éxito.

Antecedentes

En la ley y reglamentos orgánicos de la administración pública de Sinaloa, se encuentran documentados antecedentes que prueban la intención de modernizar el quehacer de la administración pública. Desde el sexenio 1981-1986, se aplican las técnicas de organización y métodos y tecnologías de la información para mejorar la organización y los procedimientos de atención al público, sobre todo en materia de recaudación de impuestos.

En el sexenio 1987-1992, se propone, por primera vez, como una estrategia de modernización administrativa el diseño e implementación de un programa de servicio civil de carrera dirigido a los mandos medios de la administración. Esta idea es

* Director de Capacitación y Vinculación de la Coordinación General de Acceso a la Información Pública del Gobierno del Estado de Sinaloa y profesor en la maestría en gestión y políticas públicas de la Universidad de Occidente.

retomada por la siguiente administración, 1993-1998, y continúa promoviéndose en el periodo siguiente de 1999-2004.

Las dificultades y las insuficiencias a las que ha estado expuesto programa se pueden resumir así: si bien en esos años se consideró necesaria la profesionalización de la función pública para la modernización administrativa, los esfuerzos no han podido ser encuadrados en un sistema integral de desarrollo y administración de personal. Además, a pesar de los avances en el diseño legal, es mucho más que una buena ley lo que se tiene que hacer: sobre todo se debe trabajar en la construcción de las instancias y los instrumentos de administración de personal (catálogo de puestos, tabulador de sueldos, sistema permanente de capacitación e inventario de personal), así como de las instancias administrativas ejecutoras y vigilantes del cumplimiento del proyecto de profesionalización.

A manera de ejemplo, se puede mencionar que los esfuerzos en la capacitación fueron muy relevantes, y estuvieron siempre apoyados por el Instituto de Administración Pública de Sinaloa, un organismo descentralizado del gobierno del estado, que inició sus actividades en 1990 con la realización de un diagnóstico de necesidades de capacitación en los mandos medios. A partir de este diagnóstico se diseñó e instrumentó el Programa de Actualización, Capacitación y Formación para Mandos Medios, que continuó con dificultades pero coparticipando en la actualización de los servidores públicos; por ejemplo, con las cuatro ediciones del Seminario Internacional de Gobierno y Políticas Públicas. Todo ello no resolvió los problemas de la pertinencia y la ausencia de mecanismos de evaluación de la utilidad de los programas de capacitación.

Situación actual

Hoy, se han subsanado algunas de las carencias; en Sinaloa, se cuenta con la Dirección de Profesionalización de la SECODAM, encargado de trabajar en la elaboración de los instrumentos jurídico-administrativos para avanzar en la materia. Se ha for-

mulado una iniciativa de Ley de Profesionalización de los Servidores Públicos y se ha sistematizado la capacitación. También se ha intentado construir un inventario del personal de la Secretaría de Administración y Finanzas.

Construir un servicio público profesional no es una tarea de corto plazo. Es preciso reconocer que esta tarea debió haber comenzado hace ya mucho tiempo. De este modo los quehaceres indispensables para sentar las bases de la profesionalización serán francamente arduos y podrían ser mayores de no contar con experiencia.

Lo que viene

Profesionalizar el servicio público, no sólo consiste en formular y aprobar la ley correspondiente y llevar a cabo todas las adecuaciones a la normatividad en materia laboral, sino también supone rediseñar el sistema de reclutamiento de los niveles de dirección administrativa, sobre la base de un catálogo de puestos para la profesionalización, más que para el control presupuestal.

El desafío es también la creación de un sistema estatal de capacitación permanente para los servidores públicos profesionales ligado a la evaluación periódica y otro sistema de incentivos diseñados para estimular el trabajo bien hecho. Esto permitirá que los funcionarios, por meritos propios y a través de concursos, busquen el ascenso o adquieran mayores responsabilidades y mayores salarios en el mismo puesto o incluso para justificar su permanencia en el servicio, que, dicho sea de paso, debería ser el mayor estímulo.

La evaluación del desempeño profesional, por su parte, tendría que llevarse a cabo mediante dos fórmulas complementarias: de un lado, la evaluación del esfuerzo cotidiano, de la experiencia, la capacitación y la actualización permanente, que puede producir juicios parciales de los jefes o de comisiones aparentemente neutrales. Por otro lado, la evaluación más importante debería ser la que haga la sociedad que recibe los

beneficios o los padece. Esta evaluación se obtiene a partir de los resultados y las evidencias obtenidas del trabajo de los servidores públicos.

De ahí que el sistema de evaluación del desempeño de los servidores públicos sea tan relevante como el de reclutamiento. De este último depende su contratación, pero del primero, su permanencia: la posibilidad de estimular a los mejores y desechar a quienes no cumplen. Un sistema de evaluación del desempeño para premiar el buen desempeño y la innovación en las tareas públicas mediante criterios justos y transparentes debe eliminar criterios de incentivos al personal, como los bonos de actuación y los sobrepagos, que por ser generalizados, se convierten en mecanismos para aliviar los sueldos raquíticos.

Todo está por hacerse, desde la reformulación del catálogo de puestos de la administración pública, hasta el diseño de un sistema de evaluación e incentivos realmente vinculado con la calidad del servicio público. También falta un sistema completo de reclutamiento y otro destinado a la capacitación y actualización permanentes.

Los propósitos de profesionalización de la función pública no han podido integrarse en un sistema de profesionalización; en general, los esfuerzos han sido dispersos e incompletos, se han concentrado en acciones de capacitación y actualización; pero como no han sido evaluados sus impactos en el quehacer de la administración pública, se ignora la real dimensión de sus beneficios.

Hoy se cuenta con el diseño de la Ley de Profesionalización y con una instancia con experiencia en el tema, pero sigue haciendo falta trabajar en la construcción del andamiaje jurídico-administrativo para dar viabilidad a la operatividad de dicha ley.

Los desafíos de la profesionalización en los gobiernos locales

La profesionalización del servicio público –entendida como la gestión de los recursos humanos que realizan la función de go-

bierno y que se sustenta en el mérito, la igualdad de oportunidades, la calidad y la competencia profesionales— se ha asumido, cada vez más, como una condición necesaria para la consolidación de la democracia.

La profesionalización comenzó a impulsarse como una política explícita en 2003, cuando se promulgó la primera legislación específicamente destinada a establecer un servicio profesional de carrera en la administración pública federal.

En algunas entidades se han promulgado leyes para establecer servicios civiles de carrera y se ha extendido esa obligación a los municipios que los integran, pero, en los hechos, la mayor parte de las administraciones públicas municipales siguen funcionando sobre la base de la lealtad política personal. La consecuencia práctica de esa ausencia de políticas de profesionalización ha sido que, en la mayor parte del país, siguen prevaleciendo administraciones municipales débiles en sus capacidades de acción, frágiles institucionalmente, pobres en sus recursos y facultades.

Los datos de la Encuesta Nacional a Presidentes Municipales 2004, levantada por la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), ofrecen suficientes evidencias de ese problema, al que se suma la precariedad de los recursos humanos que gobiernan la mayor parte de los municipios de México. Hasta ese año, por ejemplo, 34% de los presidentes municipales apenas habían cursado primaria o cuando mucho la secundaria. De ellos, 23% contaba con estudios completos o incompletos de secundaria y 27% con estudios de primaria y secundaria cuando mucho.

Además, los principales funcionarios municipales tampoco tienen experiencia previa en ese nivel de gobierno. Sólo 11% de los presidentes municipales había ocupado un cargo en ese nivel de gobierno. Lo mismo ocurría con los secretarios del ayuntamiento: sólo 16.7% había trabajado antes en algún gobierno municipal. Y en cuanto a los tesoreros, 61.5% informó que previamente se había dedicado a ser profesionista independiente.

Se debe agregar la alta rotación de mandos medios y superiores, los cuales cambian casi en su totalidad cada tres años (90%). Esto se debe a que el presidente municipal entrante tiene total libertad para removerlos y sustituirlos con su propio equipo de colaboradores. Esta situación es la que más dificulta la profesionalización y que mejor evidencia el sistema de botín político en el que están insertos los gobiernos.

Como los gobiernos locales cuentan con un número creciente de obligaciones, con recursos fiscales limitados y con un diseño institucional políticamente conflictivo, planean sus incentivos organizacionales por medio de proyectos de corto plazo con altos rendimientos políticos. De este modo se hace a un lado cualquier visión de largo alcance y estabilidad organizacional, como podría serlo el establecimiento de servicios profesionales de carrera. No obstante, se debe considerar que la profesionalización de los municipios podría contribuir a paliar los efectos de esos desafíos combinados. De ahí su necesidad.

Los gobiernos municipales cada día deben asumir sus responsabilidades con mayor capacidad y creatividad para emprender nuevas formas de gobernabilidad pero siempre basadas en la energía social y el entusiasmo ciudadano. La herramienta de que se han valido los municipios para su modernización es la innovación. Así lo demuestran las experiencias municipales documentadas en la base de datos del premio Anual Gobierno y Gestión Local, realizado en los últimos cinco años por el Centro de Investigación y Docencia Económicas.

Reflexiones finales

En este escrito se han resumido realidades que nos mueven a pensar que está haciendo falta actualizar y construir los estudios empíricos de la administración pública estatal de Sinaloa y sus gobiernos locales, para privilegiar un diagnóstico que muestre las condiciones culturales y sociales del aparato administrativo, para entender de esa manera las bases del comportamiento político-administrativo de nuestra burocracia.

El servicio profesional de carrera en los organismos públicos autónomos debe construirse con cuidado y con un sano escepticismo ante las soluciones fáciles de trasladar; por ejemplo, las conocidas como “mejores prácticas”. Se debe adaptar y no adoptar.

Para adoptar el servicio profesional de carrera primero se requiere aclarar cuál es la relación que se establecerá entre políticos (electos y mandos superiores) y servidores públicos (mandos medios y operativos) y de éstos con la sociedad.

El Plan Estatal de Desarrollo 2005-2010, señala que la profesionalización de los servidores públicos es la clave para arribar a una nueva administración pública; además, enumera los avances y los desafíos. Por último, define lo que se ha hecho y lo que falta por hacer.

La pobreza extrema, la inseguridad pública, el empleo y la inversión son temas sustanciales hacia los que cualquier gobierno debería poner atención inmediata. Sin embargo, ellos no deben impedir que de manera simultánea se trate un asunto, quizá más discreto, pero con indudables consecuencias positivas para todos los demás: la profesionalización del servicio público. Éste se debe convertir en una política transversal, es decir, en una valiosa palanca para potenciar todas las políticas y poner al gobierno en acción. Es necesario crear una definición más clara del aparato administrativo en Sinaloa; se debe definir qué es posible y viable a la luz de la cultura organizacional y la estructura normativa, y la reforma de ambas.

Los órganos autónomos y su defensa jurisdiccional

*Fernando Lorenzana Rojas**

En 2006, con motivo de la expedición del Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal de ese año, se advirtió que diversos preceptos en materia financiera vulneraban la autonomía del Tribunal Electoral del Distrito Federal (TEDF). Esta situación provocó que el Tribunal intentara una demanda de controversia constitucional ante el máximo tribunal del país, reclamando actos de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF) y del jefe de gobierno.

Esto originó al seno del Pleno de la Corte, uno de los debates más interesantes en torno a la falta de claridad del alcance de la autonomía de algunos órganos públicos, así como de los instrumentos jurídicos para defensa de tales organismos ante los órganos jurisdiccionales.

En una decisión dividida, el máximo tribunal del país veló y salvaguardó la autonomía del TEDF, lo que parece no estar garantizado para todos los órganos autónomos del orden federal; por ejemplo, el Instituto Federal Electoral (IFE) y la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH). Esto sucede en las entidades federativas. Aquí tiene su punto de partida este trabajo, donde se concluye que el marco jurídico vigente no es acorde con la realidad imperante, particularmente con los órganos dotados de autonomía, pues en forma paralela, no les han sido conferidos los instrumentos jurídicos que les permitan la defensa de esa cualidad.

* Director general jurídico del Tribunal Electoral del Distrito Federal.

Breve reflexión sobre la teoría de la división de poderes

A Montesquieu se atribuye la llamada teoría de la división de poderes; sin embargo, desde antes, otros pensadores habían externado conceptos, si no iguales, sí semejantes. Por ejemplo, Aristóteles en la *Política* decía que: “en todos los Estados hay tres elementos de que todo legislador debe ocuparse: asamblea, cuerpo de magistrados y poder judicial”; Cicerón, por su parte, apuntó que: “si en una sociedad no se reparten equitativamente los cargos, los derechos y las obligaciones, no puede esperarse permanencia en el orden establecido”. En forma coincidente, Polibio expresó que: “el gobierno de la república romana, se funda en tres cuerpos tan balanceados y bien distribuidos que nadie podrá decir si es monárquico, aristocrático o popular”.

Como se advierte, ya existía una idea clara sobre la necesidad de dividir las funciones públicas. El reconocimiento dado a Montesquieu se debe a que en *El espíritu de las leyes*, remarcó la necesidad de establecer en el texto constitucional, un límite o barrera al ejercicio del poder, en respeto a una idea clara de libertad. Su aportación radica en que propone convertir al poder en el límite del poder, a través del derecho. Resulta evidente que aunque durante muchos años se ha establecido una “división del poder”, lo que realmente se procura es distribuir su ejercicio, para evitar con ello la indebida y nada útil concentración del poder. Así, el ejercicio del poder se limita con el poder mismo.

Por tanto, aunque la teoría de la división de poderes está justificada en la actualidad por ser un medio de control del ejercicio del poder, con el paso del tiempo y la evolución de las sociedades, ha dejado de ser una concepción doctrinaria inmutable o inalterable, para ser adaptable a cada Estado, según sus necesidades sociales, económicas, políticas o culturales.

Con esta óptica, puede afirmarse que *poder* es todo lo que limita o impide el abuso o indebido ejercicio del poder mismo y no necesariamente, los que tradicionalmente se han identificado, a saber, el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial, sino

todo ente público que evita la concentración del poder en forma absoluta e ilimitada; y que opera como un control entre órganos (interorgánico), interno o externo. Así, es lógico pensar que los órganos autónomos pueden ser partícipes de la tradicional “división de poderes”, en tanto que participan del ejercicio del poder público y operan como control o límite a la concentración indebida de éste.

La creación de estos órganos pone de relieve la inutilidad de la teoría de la división de poderes, pero sobre todo, revela que ésta ha evolucionado. Por ello, se debe modificar no sólo su denominación sino particularmente, su contenido (concepción). Para establecer cualquier Estado moderno, es necesaria una *división de funciones*, a través de mecanismos de control en el ejercicio del poder público. Para ello es necesaria la adecuada colaboración de los distintos entes encargados del ejercicio del poder público en sus distintas manifestaciones.

En ese marco de flexibilidad de la teoría de la división de poderes, aparecen los *órganos constitucionales autónomos* que pueden definirse como aquellos que se establecen en la Constitución y que *no se adscriben claramente a ninguno de los poderes* tradicionales del Estado. Por eso, para lograr una cabal comprensión de los organismos autónomos, debe replantearse la tradicional teoría de la división de poderes, y ésta debe considerarse no como la separación rígida de “poderes y atribuciones”, sino como una *distribución de facultades entre órganos del Estado*, necesitados todos ellos de relaciones, controles e intervenciones mutuas y recíprocas.

Consideraciones en torno a la autonomía e independencia de algunos órganos públicos

En nuestro país, cada vez se hace más evidente la necesidad de instituciones confiables, serias y dotadas de legitimidad, que garanticen la adecuada y transparente gestión pública, en aspectos trascendentes como la defensa de los derechos humanos, el control y la rendición de cuentas, y la organización y califi-

cación de las elecciones para la integración o renovación de las autoridades públicas.

Esta necesidad puso de manifiesto que esas instituciones debían estar dotadas de ciertas cualidades o herramientas que les permitieran su adecuado funcionamiento como órganos de control del ejercicio o concentración del poder. A partir de ahí, se han gestado reformas constitucionales y legales, que permitieron configurar *órganos autónomos en su funcionamiento e independientes en sus decisiones*, esto es, exentas de cualquier injerencia externa en su organización y en el ejercicio de sus atribuciones y en el cumplimiento de sus tareas. Con tales órganos se responde al reclamo popular de contar con autoridades transparentes y confiables.

Esta situación se presentó en el ámbito federal, pero luego también a las entidades federativas, donde el reclamo de contar con instituciones confiables y transparentes era tal vez mayor y más añejo. De ahí surgieron a la vida jurídica institutos y tribunales electorales y comisiones de derechos humanos, en las entidades federativas, incluido el Distrito Federal, con cualidades similares a las del orden federal.

La independencia y la autonomía se encuentran indisolublemente unidas. Por eso, se debe tener en cuenta que no puede concebirse un ente autónomo que carezca de independencia, ni un órgano que desahogue los asuntos de su competencia de manera independiente, sin contar con cierta autonomía. *Independencia* implica una serie de condiciones que erradica cualquier sometimiento o presión al atender un asunto; excluye las recomendaciones, las consignas, las sugerencias acompañadas de amenazas o promesas, que pueden provenir de los titulares de otros poderes, de los superiores jerárquicos e incluso de los partidos políticos, el clero, los sindicatos, los medios de comunicación, los grupos de presión, las mafias o el crimen organizado. *Autonomía*, por su parte, es una descentralización de funciones, en un grado extremo, no sólo de la administración pública sino de los poderes formales del Estado. Esto se hace con el propósito de evitar cualquier injerencia que pudiera mermar el adecuado funcionamiento de un órgano.

Se ha otorgado esta cualidad a determinados órganos, entre otras razones, por la necesidad de contar con un ente especializado técnica y administrativamente; la urgencia de enfrentar los defectos de la partidocracia —cuando los partidos tienen una fuerte presencia en los órganos de gobierno y es necesario controlar o equilibrar a los poderes tradicionales—; la conveniencia de un órgano específico que ejecute las tareas que no deben estar sujetas a la coyuntura política pero que son parte de las atribuciones naturales del Estado o bien, la necesidad de contar con la máxima garantía de imparcialidad y transparencia en determinadas actividades, verbigracia, las electorales, de defensa de los derechos humanos y medios de control y rendición de cuentas. La autonomía debe entenderse como aquella potestad constitucional de la que gozan ciertas instituciones *para regir los intereses peculiares de su vida interior, mediante normas y órganos propios, sin estar subordinados a los poderes públicos*.

Para que un organismo público pueda considerarse autónomo plenamente, debe gozar, cuando menos, de las características siguientes:

- a) Independencia jurídica de los poderes del Estado (autonomía orgánica y funcional).
- b) Atribución de una o varias funciones del Estado (autonomía técnica).
- c) Facultad para expedir las normas que lo rigen (autonomía normativa).
- d) Capacidad para definir sus necesidades presupuestales y administrar y emplear los recursos económicos que se le asignan (autonomía financiera-presupuestal y administrativa).

Por consiguiente, la autonomía de un órgano radica en la capacidad de ejercer sus funciones sin sujeción a otro órgano del Estado o de cualquier naturaleza. Cuando los actos o resoluciones de un órgano autónomo se someten a revisión de otro poder o ente extraño, ocurre sin lugar a dudas, una clara injerencia o intromisión.

Naturaleza, finalidad y tutela jurídica de la controversia constitucional

Las controversias constitucionales son los juicios que se promueven ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación cuando se suscitan *conflictos entre poderes o niveles de gobierno*. En ellas se controvierte si alguno de ellos *afecta a otro en su esfera competencial*, lo que se contraviene con la Constitución federal.

En principio, sólo se previeron controversias entre un Estado y otro; después se contemplaron, además, las controversias entre los poderes de un mismo Estado, así como entre la federación y uno o más estados. En un tercer periodo, se sumaron los supuestos relativos a las controversias entre dos o más estados o el Distrito Federal, y entre órganos de gobierno del Distrito Federal; en la actualidad, también se contemplan los municipios, el Poder Ejecutivo, el Congreso de la Unión, cualquiera de sus cámaras y, en su caso, la Comisión Permanente.

Ese proceso pone de relieve la intención de ampliar las facultades de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer de las controversias constitucionales, *considerando la complejidad actual que tiene la integración de los distintos órganos federales, locales y municipales*, y con la finalidad de comprender la variedad de conflictos entre esos niveles de gobierno, *incluyendo así un gran número de órganos legitimados para plantear las controversias constitucionales, en reconocimiento a la pluralidad del sistema federal y al principio de división de poderes*.

De acuerdo con la experiencia reciente, el objeto de la controversia constitucional es preservar los límites que la Constitución establece entre entes federados. *Esto permite impugnar actos y disposiciones generales que afecten las respectivas facultades de cualquiera de los diferentes niveles de gobierno, o que de alguna manera se traduzcan en una invasión a su ámbito competencial, provocados por otro nivel de gobierno*. En consecuencia, la controversia constitucional salvaguarda la supremacía constitucional, *y preserva los principios que sustentan las relaciones jurídicas y políticas de los órdenes jurídicos señalados en el artículo 105 constitucional, es decir, salvaguarda el federalismo, el princi-*

pio de división de poderes y la supremacía constitucional. Esto se logra analizando si existe o no invasión a la esfera de atribuciones que la Norma Fundamental otorga o reserva a los *órganos originarios del Estado*.

La controversia constitucional interpuesta por el TEDF

Con motivo de la aprobación y publicación del Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el Ejercicio Fiscal 2006, mediante el acuerdo de 9 de febrero de 2006, el pleno del Tribunal Electoral del Distrito Federal determinó interponer una demanda de controversia constitucional ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al estimar que el contenido de los artículos 3º, 35 y quinto transitorio del Decreto referido, atentaban contra su *autonomía reconocida constitucionalmente*.

Empero, al interponer la controversia constitucional, se advirtió que conforme a una lectura estricta del numeral 105, fracción I de la Constitución federal, el TEDF podría carecer de legitimación para intentar ese medio de control constitucional en defensa de su autonomía, ello en función de que el citado numeral en el inciso k contempla los conflictos que se susciten entre “dos órganos de gobierno del Distrito Federal”, en tanto que el artículo 122 del mismo ordenamiento y los numerales 7º y 8º del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, determinan que en esta entidad federativa, los órganos de gobierno son el ejecutivo, el legislativo y el judicial, lo que excluía, lógicamente al TEDF.

En atención a ello, el Tribunal Electoral del Distrito Federal incorporó a su demanda una argumentación que promovía su legitimación activa en materia de controversia constitucional, y en consecuencia, la procedencia de este medio de control constitucional. El eje rector de tal argumentación fue la premisa de que *el TEDF es un órgano de gobierno del Distrito Federal*, lo que lo legitima para promover válidamente una controversia constitucional. Tal consideración se apoyó en las siguientes premisas:

1. El Distrito Federal y su régimen de gobierno es sustancialmente distinto al que guardan las demás entidades federativas, pues es la sede de los Poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que su naturaleza jurídica es especial.
2. Los artículo 122 constitucional, párrafo primero, y los numerales 7° y 8° del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal no pueden ser tomados como los únicos referentes para definir cuáles son los “órganos de gobierno del Distrito Federal”, que cuentan con legitimación activa para los efectos del artículo 105, fracción I, inciso k de la Constitución federal. Muestra de ello es que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a partir de esta situación *sui generis* del Distrito Federal, y de una lectura integral del artículo 122 constitucional, arribó a la conclusión de que las delegaciones también son órganos de gobierno de esta entidad federativa. Así lo sostuvo al resolver la controversia constitucional 28/2002, de la que derivó esta tesis de rubro: “controversias constitucionales. Las delegaciones del distrito federal están legitimadas para promoverlas”.
3. La autonomía de funcionamiento conferida al TEDF en el texto constitucional se resume en la capacidad de autogobernarse, y tiene, entre otras manifestaciones: a) la autonomía jurisdiccional que incluye la técnica; y b) la autonomía patrimonial, que contiene la presupuestaria y la financiera, lo que le permite aprobar su proyecto de presupuesto y autodeterminarse en el manejo de sus recursos económicos.
4. Tales características evidencian la autonomía no sólo de gestión presupuestal, sino también en “acciones de gobierno” de carácter jurisdiccional en el Distrito Federal. Esto pone de relieve que el TEDF no está subordinado jerárquicamente al jefe de gobierno, ni a la Asamblea Legislativa, ni tampoco al Tribunal Superior de Justicia. Por eso, al tener tal concepción peculiar, *constituye un órgano de gobierno de esta entidad*. Es cierto que las funciones básicas del gobierno tradicionalmente se han dividido en los poderes legislativo, ejecutivo y judicial, los cuales generalmente son detentados

por los poderes federales y en el caso del Distrito Federal, por los órganos respectivos; sin embargo, no debe soslayarse que en el caso, el numeral 122, apartado C, base primera, fracción V, inciso f, y base cuarta de la Constitución federal, así como los artículos 76 a 85 y 128 a 133 del Estatuto de Gobierno determinaron que, tratándose de la función jurisdiccional, aquélla debió distribuirse entre otros órganos de gobierno, que son el Tribunal Superior de Justicia y el Tribunal Electoral.

5. Además, el TEDF cuenta con legitimación activa porque es un *órgano primario del Estado*, como se desprende de la tesis jurisprudencial, de rubro: “controversia constitucional. Legitimación activa y legitimación pasiva”, pues el Tribunal Electoral encuentra su origen en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es decir, es un órgano originario del Estado.

También se hizo notar que, en materia presupuestaria, el TEDF, en su calidad de órgano autónomo, goza de autonomía para la elaboración de su presupuesto de egresos; esto quiere decir que manejar, administrar y ejercer su presupuesto conforme a sus propias leyes, así como a las normas que al respecto se emitan; en el ejercicio de su gasto puede efectuar las adecuaciones necesarias para el mejor cumplimiento de sus programas, previa autorización de su órgano competente y de acuerdo a la normatividad correspondiente, sin exceder sus presupuestos autorizados.

En contra de esas normas, los artículos impugnados en la controversia facultaron al Ejecutivo local para expedir normas sobre la interpretación y la aplicación del decreto de presupuesto, a la vez que obligan a los sujetos pasivos a los que está destinado, entre ellos el TEDF, a cumplir con dichas normas. Se le facultó para efectuar ajustes a los presupuestos autorizados, entre otros, a los órganos autónomos del Distrito Federal, en caso de que se presente una disminución en los ingresos previstos en la Ley de Ingresos, y se estableció una limitación absoluta a la autorización de bonos o percepciones extraordinarias

al salario de los servidores públicos de mandos medios y superiores de los órganos autónomos. Se estimó que esto atenta contra la autonomía del TEDEF, ya que a éste corresponde autorizar las remuneraciones a su personal.

La controversia constitucional fue resuelta por la Suprema Corte de Justicia de la Nación *en sentido favorable* para el TEDEF, declarando la invalidez de los preceptos impugnados. De este fallo destacan las siguientes consideraciones:

1. Que se advierte la intención del órgano reformador de la Constitución, de ampliar las facultades de la Suprema Corte de Justicia para conocer de las controversias constitucionales, *considerando la complejidad actual que tiene la integración de los distintos órganos federales, locales y municipales, y con la finalidad de comprender la variedad de conflictos entre dichos niveles de gobierno.*
2. Que el Distrito Federal es una *entidad singular*, al ser la sede de los Poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que las funciones legislativas, ejecutiva y judicial en esa localidad corresponden a los *Poderes Federales*, con la concurrencia de las autoridades locales.
3. Que el constituyente permanente ha buscado fortalecer la vida democrática del país, por lo cual creó una nueva estructura institucional en esta entidad, estableciendo *órganos de gobierno propios*, representativos y democráticos que ejercen las tareas de gobierno en esta urbe.
4. Que con motivo de estos cambios y para consolidar los procesos de transformación democrática aludidos, se consideró de vital importancia el establecimiento de un *sistema electoral propio*, con autoridades autónomas e independientes en esta materia, encargadas de garantizar y organizar los procesos electorales, así como de impartir justicia electoral.
5. Que el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal prevé la existencia de un órgano autónomo denominado Tribunal Electoral del Distrito Federal, que es la máxima autoridad jurisdiccional para la solución de conflictos de dicha materia, por lo tanto, si el Estatuto tiene su fundamento en la

- Constitución federal, resulta lógico que el respeto a la jerarquía constitucional es un requisito para la validez de ese ordenamiento.
6. Que por lo que se refiere a la materia electoral en el Distrito Federal, existe un *bloqueo de constitucionalidad*, integrado por las disposiciones constitucionales referidas y las que en particular establezca el legislador federal en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.
 7. Que el Tribunal como *órgano autónomo* goza de libertad para la elaborar su Presupuesto de Egresos, el cual se debe incorporar en los términos planteados dentro del proyecto de Presupuesto de Egresos. Que *manejará, administrará y ejercerá de manera autónoma su presupuesto*, debiendo sujetarse a sus propias leyes y a las normas que al respecto se emitan en congruencia con lo previsto por el Código Financiero y demás normatividad en la materia. Que por tanto, es un órgano que, tanto constitucional como estatutariamente, cuenta con *autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones*. Que la *autonomía* de la que goza el TEDF, derivada de su naturaleza de órgano autónomo, *implica la facultad de decidir y actuar sin más limitaciones que las previstas en las leyes relativas, y sin estar subordinado a otros órganos o poderes públicos*; por tanto, tal autonomía opera tanto de forma externa (aspecto jurisdiccional) como internamente (actos administrativos que le permitan funcionar y cumplir con las atribuciones que la ley le confiere).
 8. Que al resolver la controversia constitucional 32/2005, se sostuvo que ha evolucionado la teoría tradicional de la *división de poderes* y actualmente se habla de una *distribución de funciones o competencias*, para hacer más eficaz el desarrollo de las actividades encomendadas al Estado. Que se han creado *órganos autónomos* encaminados a la defensa de los derechos fundamentales y de lograr controlar la constitucionalidad de los actos de los depositarios del poder público. Que dichos órganos se establecieron en los textos constitucionales, dotándolos de garantías de actuación e independencia en su estructura orgánica para que alcancen los fines

para los que fueron creados, es decir, para que ejerzan una función propia del Estado, y que en el caso de nuestro país, la creación de este tipo de órganos *no altera ni destruye* la tradicional doctrina de la división de poderes, pues la circunstancia de que los referidos órganos guarden autonomía e independencia de los poderes primarios, *no significa* que no formen parte del Estado mexicano, pues su misión principal, radica en atender necesidades torales tanto del *Estado* como de la *sociedad* en general, conformándose como nuevos organismos que se encuentran *a la par* de los órganos tradicionales.

Partiendo de ello, se concluyó que el TEDF es un órgano *autónomo* y un órgano *originario del Estado*, ya que su existencia está prevista en la Constitución federal. Goza constitucional y legalmente de autonomía jurisdiccional y presupuestaria, y su marco de atribuciones está delimitado, por mandato constitucional, en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. Por tanto, el TEDF cuenta con el carácter de *órgano de gobierno del Distrito Federal* a que se refiere el inciso k de la fracción I del artículo 105 constitucional, y por ende tiene *legitimación* para promover el presente medio de control constitucional.

Conclusión

La evolución de la teoría de la división de poderes y la tendencia hacia una eficaz coordinación y distribución de funciones, con el paralelo surgimiento de órganos autónomos con funciones públicas en coordinación con los poderes tradicionales, pone de manifiesto la necesidad de impulsar una reforma constitucional que prevea expresamente los mecanismos para la defensa de sus cualidades (autonomía e independencia) así como su marco de atribuciones y competencias. De no ser así, cuando cualquier órgano autónomo vea vulnerados su esfera de atribuciones o su ámbito competencial por un acto de otro poder u órgano, tendrá que recurrir a una ardua labor interpretativa para lograr la defensa de sus intereses.

El caso del TEDF, puede estimarse como un parteaguas en la llamada defensa de la autonomía, no significa que implique un triunfo para todos los órganos que participan de esas cualidades, pues lo resuelto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la controversia constitucional 31/2006, únicamente surtió efectos para ese órgano y no para otros en igualdad o semejantes condiciones.

En aquel caso el pleno de la Corte se pronunció por unanimidad en favor de la legitimación de este órgano autónomo para promover este medio de impugnación; sin embargo, aún existen diferencias en los criterios interpretativos. Por eso, es necesario adecuar el marco constitucional y normativo vigente a la realidad actual. Muestra de ello es que el ministro Genaro David Góngora Pimentel, en voto particular, precisó que la legitimación del TEDF debió fundarse en la fracción I del artículo 105 constitucional, sin hacer referencia a ningún inciso concreto, en virtud de que la competencia de la Corte (y por ende, la legitimación activa), debió reconocerse respecto de todos los órganos que tienen derechos propios regulados por la Constitución Federal, las Constituciones locales y en las normas pertenecientes al bloque de constitucionalidad.

Al no haber procedido en esos términos, se generó una decisión trascendente, pero no definitiva, para todos los órganos autónomos. Éstos podrán argumentar en su favor el criterio que se esgrimió en el caso del TEDF, pero deberán ponderar que la mayor parte de los argumentos que sostienen la procedencia de la demanda de controversia constitucional se vinculan con la calidad de “órgano de gobierno” que se otorga al TEDF, sin que esto pueda darse respecto de otros órganos estatales o del mismo Distrito Federal.

Dicho de otro modo, la interpretación que favoreció al TEDF puede servir de referente a otros órganos autónomos, pero no es exactamente aplicable a éstos, sino que ellos tendrán que construir nuevos argumentos para justificar su derecho a defender jurisdiccionalmente sus cualidades de autonomía e independencia. Esto se puso de manifiesto en el caso de la controversia constitucional interpuesta por el IFE en contra de

la Cámara de Diputados, por la aprobación del presupuesto de 2007.

El tema, en palabras del investigador Lorenzo Córdova, implica dos aristas que la Corte debe examinar. Por un lado, la presentación de la controversia constitucional en sí, es decir *la procedencia o no de ese recurso* y, por otro, el fondo del asunto, esto es, si el recorte y la prohibición de que el IFE intervenga en el presupuesto de los partidos es una decisión que excede las atribuciones constitucionales de la Cámara de Diputados y, por lo tanto, si *se lesiona o no la autonomía de ese instituto*.

En relación con el primer punto, según el investigador, vale la pena recordar que, en esencia, la controversia constitucional es un mecanismo que prevé la Constitución (fracción 1 del artículo 105) para que los poderes del Estado (en los distintos niveles de gobierno) puedan impugnar ante la Suprema Corte los actos de otro poder cuando se considere que éstos han rebasado las atribuciones que constitucionalmente tienen. El precepto señalado establece un catálogo de órganos legitimados para emplear este recurso, dentro de los cuales *no se encuentran* los llamados órganos constitucionales autónomos como el IFE.

Desde ese punto de vista, y partiendo de una lectura letrista y formalista de la ley, el IFE no tendría facultades para interponer una controversia constitucional (argumento sostenido, por cierto, por alguno de los consejeros que votaron en contra del acuerdo antes señalado); sin embargo, la Suprema Corte ha reconocido que ese catálogo no debe entenderse de manera limitativa, sino sólo enunciativa de algunos de los órganos y poderes legitimados para hacer uso de la controversia.

En opinión del investigador y columnista, el que la Corte admita la controversia sería *per se* un triunfo para el IFE, con independencia de que en el fondo del caso se fallara en su contra, pues se le reconocería la posibilidad de recurrir a un poderosísimo mecanismo de defensa de sus atribuciones frente a los demás órganos del Estado.

Ojalá que en éste y otros casos semejantes, continúe el ánimo garantista de la Corte (como en el caso del TEDF), que permita hacer de la controversia un recurso cada vez más *amplio* y

al alcance de más órganos del Estado. De no ser así, la defensa de la autonomía presenta un panorama incierto y oscuro que sólo puede salvarse mediante una reforma constitucional que otorgue a esta clase de órganos la facultad expresa de acudir en controversia constitucional para la defensa de sus cualidades, atribuciones y ámbito competencial.

La profesionalización en los organismos públicos autónomos y su papel en la consolidación de la democracia

Sergio Santiago Galván*

[Se consideraba] al Estado y a los cargos estatales lo mismo que si fuesen simples instituciones destinadas a la distribución de prebendas [...] a tal tendencia se contraponen el espíritu evolutivo de los funcionarios modernos, que se va transformando en un conjunto de trabajadores intelectuales excelentemente especializados gracias a una intensa preparación, así como un honor estamental muy perfeccionado, con el altísimo valor de la integridad.

MAX WEBER, 1918

El contexto

El Estado mexicano de los años treinta, gracias al pacto entre las elites políticas, cumplió el objetivo de lograr la estabilidad al construir mecanismos que permitieron la circulación de la denominada familia revolucionaria;¹ además, sentó las bases para desarrollar e industrializar el país en su conjunto, más allá de la lógica de los hombres fuertes en cada una de las regiones.

Para lograr esto, hubo que imponerse y concentrar todo el poder de decisión en la presidencia por encima de los poderes Legislativo y Judicial, en un contexto donde la participación de la sociedad era nula y donde el control mediante el corporativismo fue casi total. Ésta sería la pauta que se seguiría a lo largo de los años, por lo que a partir de estas condiciones se delinearían algunas de las características básicas del antiguo ré-

* Director de Desarrollo Institucional en la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

¹ Héctor Aguilar Camín, *Después del milagro*, 11^a ed., México, Cal y Arena, 1996.

gimen y del sistema político. En el México de esos tiempos simplemente no había democracia. No existían los principios que la sustentan: equilibrio de poderes, acceso a la información, rendición de cuentas y principalmente, la competencia electoral expresada en la alternancia en el gobierno.² La ausencia de democracia era “normal” en un sistema en el cual el procesamiento de las demandas sociales era poco claro. Todo esto afectó a largo plazo al desarrollo del país paralizándolo.

Esto provocó que la sociedad se encontrara relegada de la posibilidad de influir en los asuntos públicos. Situación que se agravó ante la nula apertura político-electoral del régimen, donde la oposición político-partidista tenía sólo un papel marginal.³

Sin embargo, el proceso de urbanización acelerada contribuyó a cambiar el rostro del país. Ésta fue una de las causas de la transición política al generar una serie de condiciones que permitieron el impulso de la democracia.⁴ Gracias al crecimiento económico en el periodo denominado “el milagro mexicano”, la sociedad se transformó cualitativa y cuantitativamente, la población aumentó de manera dramática, quedó atrás en cuestión de años la nación rural de principios del siglo pasado. Al urbanizarse el país se creó una sociedad más informada, más instruida y con mayores posibilidades de autonomía ante un régimen corporativo y clientelar.⁵

Finalmente, la ruptura con el autoritarismo legitimado se inició con el movimiento estudiantil de 1968. Todo esto ha causado graves problemas de consenso y legitimidad, por lo que la transición política entra en un proceso lento, pero de cambio continuo. En el periodo posterior al 68, el Estado creció a niveles intolerables para impedir el quiebre en su modelo de actuación. Para conseguirlo tuvo que recurrir al despilfarro económico y al consecuente endeudamiento externo. El aparato

² Pablo González Casanova, *La democracia en México*, México, Era, 1970.

³ Enrique Krause, *La presidencia imperial*, México, Tusquets, 1997.

⁴ Héctor Aguilar Camín y Lorenzo Meyer, *A la sombra de la Revolución mexicana*, 13^a ed., México, Cal y Arena, 1994.

⁵ Roderic Al Camp, *La política en México*, México, Siglo XXI, 1995.

estatal no protegió a las capas bajas, fue deficiente y por consiguiente insostenible en el largo plazo, en gran medida porque

En vista de que la lucha electoral era de forma, los pasillos del aparato administrativo eran testigos de la verdadera lucha por el poder, en la distribución de las plazas, puestos de “elección” y administrativos. Y dado el amplísimo poder legal y extralegal del presidente en turno, el aparato era el instrumento real a través del cual el grupo hegemónico movilizaba las agendas políticas, los presupuestos reales y los demás instrumentos del poder.⁶

Ante este escenario, era evidente que la modernización de la gestión pública era un asunto secundario. No había posibilidad de separar la administración pública de las influencias políticas coyunturales, condición básica para la profesionalización o establecimiento de un servicio civil de carrera. Había que esperar que el régimen político cambiara. La demanda social ya no podía ser satisfecha por un sistema político patrimonialista, delineado por la rotación constante de los cuadros de la administración gubernamental, la ruptura y la discontinuidad de los programas y de las políticas públicas.

En 1982 ese modelo político y económico se agotó, y la crisis que en ese año azotó al país fue el principal catalizador que, junto con el movimiento social de 1985 y las cuestionadas elecciones de 1988, sentó las bases para la alternancia política del año 2000. Con ella se inaugura una nueva etapa en la transición política del país. Luis F. Aguilar sugiere que el proceso de democratización que vive el país

ha sido determinante para reconstruir la naturaleza pública del gobierno, para liberarlo de los grupos de interés que lo han tenido en cautiverio y para disuadirlo de aventuras, fantasías e improvisaciones, ante la expectativa de sanciones electorales de desalojo y alternancia [...] desalienta el atropello a las libertades [...] pide además rendimiento de cuentas [...]

⁶ David Arellano, “Profesionalización de la administración pública en México: ¿De un sistema autoritario a un sistema meritocrático rígido?”, en David Arellano et al., *Retos de la profesionalización de la función pública*, Caracas, AECI/MAP/FIIAPP, 2003, pp. 161-212, en esp. p. 162.

por su dinámica de discusión, elección y revisión de las decisiones públicas, es un proceso de aprendizaje público permanente. Aumenta la probabilidad de buen gobierno, de políticas idóneas y gestión eficiente, en la medida en que, por la pluralidad y debate de sus enfoques y propuestas, despierta nuevas ideas y empresas.⁷

El problema

A pesar de los avances, el cambio del partido en el gobierno no significa que México haya conseguido una democracia plena, la cual por definición es un proceso inacabado y de aprendizaje público constante. Muy por el contrario, hay un cuestionamiento profundo sobre sus bondades, alimentado por la forma en que la elite política ha dirimido sus diferencias. Se tiene la impresión de que lo que guía a los políticos de los diferentes espectros ideológicos es la priorización de sus intereses particulares y grupales, dejando de lado la agenda pública, lo que representa un riesgo para la consolidación del régimen en construcción.

En este sentido, hay un consenso de que la democracia entendida simplemente como un conjunto de reglas aceptadas por los contendientes para contar votos debe ser sólo una definición inicial. Para alcanzar una verdadera democracia se requieren respuestas efectivas a las expectativas de la sociedad, transparencia y rendición de cuentas en la gestión pública y gobiernos eficaces en la resolución de los problemas.⁸ Por tanto, la democracia exige certidumbre, continuidad, estabilidad en las políticas, programas y proyectos. Todo esto se consigue a través de un cuerpo de servidores públicos profesionales.

México puede considerarse un país aceptablemente democrático porque aquí se cumplen los requisitos básicos procedimentales pero, por otro lado, la manera en que se ejerce el poder es muy cuestionable. Signo de esto es la irresponsabilidad pública y la inexistencia de incentivos para que la elite política pacte

⁷ Luis F. Aguilar, *El estudio de las políticas públicas*, 2ª ed., México, Miguel Ángel Porrúa, 1992, pp. 23-24.

⁸ *Ibid.*

las reformas o establezca los acuerdos necesarios, ante el temor de perder influencia en la arena política.⁹ Este problema se convierte en una paradoja, la democracia mexicana no se va a consolidar porque a la elite política que ha aceptado las reglas de competencia no le interesa ejercer el poder responsablemente.

Ante este contexto habría que hacerse algunas interrogantes: ¿cuál es papel de los organismos públicos autónomos? ¿cuál es el papel de la profesionalización en estos organismos? Hay que recordar que la creación de los OPA fue resultado del cuestionamiento del aparato público. Por ello, algunos autores los han considerado instituciones de transición.

Las definiciones

El papel de los organismos públicos autónomos es fundamental para la consolidación democrática del país. Son instituciones especializadas que deben cumplir objetivos muy concretos. Por la profesionalización continua de sus servidores públicos, ello no está a discusión, por el contrario, es un garante mínimo que le da a la institución pública certidumbre de que sus acciones podrán resistir el debate de la arena pública. En este contexto, uno de los sistemas más importantes para profesionalizar el trabajo de una organización es la adopción de servicios profesionales.

El servicio profesional puede entenderse como el conjunto de reglas jurídicas e instrumentales relativas al modo y condiciones en que el Estado asegura la disponibilidad de personal con las aptitudes y actitudes requeridas para el desempeño eficiente de actividades encuadradas en el cumplimiento de su papel frente a la sociedad.¹⁰

⁹ Manuel Alejandro Guerrero, *México. La paradoja de su democracia*, México, Universidad Iberoamericana, 2004.

¹¹ Óscar Oslak, "Profesionalización de la función pública en el marco de la nueva gestión pública", en David Arellano *et al.*, *op. cit.*, pp. 213-264.

Sin embargo, más allá de una definición operativa para comprender de qué se trata, hay que tener presente que el nacimiento de los servicios profesionales contemporáneos es un acontecimiento de la modernidad.¹¹ Para que se crearan los servicios profesionales, primero fueron necesarios:

1. la separación de lo público y lo privado;
2. la separación de lo político y lo administrativo;
3. el desarrollo de la responsabilidad individual;
4. la seguridad en el empleo, y
5. la selección por mérito e igualdad.

En el caso particular de Estados Unidos e Inglaterra, la discusión que produjo sus servicios civiles fue fundamentalmente política. Ambos países estaban preocupados por crear las condiciones de una administración más estable ante los cambios políticos. Eso quiere decir que la génesis de los servicios profesionales en el mundo se debe a claros motivos políticos; es una institución que intenta brindar estabilidad ante la incertidumbre del cambio. Hay que tener en cuenta que el mismo origen tuvieron los OPA.

Después se observó que la iniciativa podía usarse como una herramienta para mejorar la eficiencia de la administración pública, sobre todo porque un servicio profesional requiere construir un esquema estable y predecible de control de los recursos humanos de un gobierno.

De esta forma, al conseguir estabilidad en la posición administrativa, los funcionarios tienen los incentivos para observar las políticas gubernamentales con una visión de largo plazo, más allá de las agendas políticas partidistas y electorales. Además, los servidores públicos tienen la capacidad de enfrentar a sus jefes políticos cuando las soluciones planteadas van por mal camino o son simplemente inviables. El servicio profesional permite contar con personas que basan su labor en el profe-

¹¹ Esto sugiere que hay un proceso paulatino de desarrollo de los Estados, de sus gobiernos y sociedades; no se trata sólo de calcar el modelo sin una visión crítica.

sionalismo y no en las lealtades individuales y de grupo, signo inequívoco de la premodernidad política. En este contexto, se inició en los últimos años la construcción de servicios profesionales en México, los cuales habían venido funcionando con regularidad en las democracias consolidadas.¹²

Reflexión final

El principal reto de los servicios profesionales en México para los siguientes años es cumplir con la razón de su creación. Sus miembros tienen que resistir el impacto de la alternancia de sus jefes políticos; con ello, podrán salvaguardar su experiencia y dar continuidad a los programas y políticas emprendidas en beneficio del interés público.

Se trata de transformar la ética de los funcionarios, sujetos tradicionalmente a criterios jerárquicos, lealtades políticas y evaluaciones oscuras, hacia una ética basada en la lealtad a las instituciones, en el compromiso personal con los resultados propuestos y en la dignidad del éxito compartido por los profesionales capaces de incidir en la solución de los problemas comunes.¹³

Los organismos públicos autónomos son fundamentales para consolidar la incipiente democracia, para eso, tendrán que cumplir con su papel originario. Pero todo esto sólo se podrá lograr mediante un eficaz cuerpo de servidores públicos comprometidos con sus responsabilidades públicas. La profesionalización no es una alternativa sino un medio para que los organismos públicos autónomos puedan cumplir el papel histórico que la sociedad les ha otorgado.

¹² Por lo menos antes de que se ejecutaran las reformas en Nueva Zelanda, con las cuales se desmanteló el servicio civil de carrera en los años ochenta, para adoptar el esquema de la nueva administración pública, basado sobre todo en la flexibilidad y horizontalidad de la organización para actuar ante los contextos cambiantes.

¹³ Mauricio Merino, Presentación presentada en el diplomado Definiciones, desafíos y oportunidades del servicio profesional de carrera, en el Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2004.

Bibliografía

- Aguilar Camín, Héctor, *Después del milagro*, 11ª ed., México, Cal y Arena, 1996.
- Aguilar Camín, Héctor y Lorenzo Meyer, *A la sombra de la Revolución mexicana*, 13ª ed., México, Cal y Arena, 1994.
- Aguilar, Luis, *El estudio de las políticas públicas*, 2ª ed., México, Miguel Ángel Porrúa, 1992.
- Al Camp, Roderic, *La política en México*, México, Siglo XXI, 1995.
- Arellano, David, "Aspectos organizacionales de los sistemas de servicio civil: dimensiones y puntos críticos para la experiencia mexicana", en *Iztapalapa*, núm 48, enero-junio de 2000, pp. 135-150.
- , "Profesionalización de la administración pública en México: ¿De un sistema autoritario a un sistema meritocrático rígido?", en David Arellano et al., *Retos de la profesionalización de la función pública*, Caracas, AECI/MAP/FIIAPP, 2003, pp. 161-212.
- Arellano David et al., *Retos de la profesionalización de la función pública*, Caracas, AECI/MAP/FIIAPP, 2003.
- González Casanova, Pablo, *La democracia en México*, México, Era, 1970.
- Guerrero, Manuel Alejandro, *México. La paradoja de su democracia*, México, Universidad Iberoamericana, 2004.
- Krause, Enrique, *La presidencia imperial*, México, Tusquets, 1997.
- Merino, Mauricio, Presentación presentada en el diplomado *Definiciones, desafíos y oportunidades del servicio profesional de carrera*, en el Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2004.
- Oslak, Óscar, "Profesionalización de la función pública en el marco de la nueva gestión pública", en David Arellano et al., *op. cit.*, pp. 213-264.
- Weber, Max, *El político y el científico*, trad. José Chávez Martínez, México, Coyoacán (Diálogo abierto. Sociología, núm. 27), 2003.

Modelo integral de profesionalización del personal, clave para fortalecer la gestión en organismos públicos autónomos

Adrián R. Jiménez Guth*

Introducción

Desde principios de la década de los noventa, la administración pública en México ha recibido presión para explorar nuevas técnicas y estrategias administrativas. Esto se ha impulsado con una fuerte carga retórica que promueve las bondades del gerencialismo y la nueva administración pública, a través de la importación de modelos y prácticas de países como Reino Unido, Nueva Zelanda y Estados Unidos.

Luego de una década de experimentación, muchas de estas estrategias se han comparado con un vino viejo en botellas nuevas; con ello se demuestra el desarrollo cíclico de la argumentación administrativa.¹ Casi todas han tomado como recurso retórico el ataque directo al paradigma burocrático, soslayando en muchas ocasiones que éste es indispensable a todo esfuerzo por mejorar la eficacia y eficiencia del aparato gubernamental, y en general de toda organización productiva.

En este contexto, la puesta en marcha de modelos denominados de servicio civil de carrera o profesionalización de los servidores públicos ha sido un pivote esencial para lograr efectividad; sin embargo, resulta un tanto paradójico que, según los

* Asesor organizacional con experiencia de trabajo y consultoría en los sectores público y privado del estado de Guanajuato.

¹ Christopher Hood y Michael Jackson, *La argumentación administrativa*, México, FCE, 1997.

impulsores de la nueva administración pública y de la reinención del gobierno, la formación de servidores públicos sea un eje para lograr la modernización del aparato público, y que a la vez dicha formación haya sido uno de los postulados básicos de Max Weber para describir la burocracia, que tanto ha sido atacada por dichas escuelas de pensamiento administrativo.

En nuestro país, se han realizado esfuerzos legítimos por establecer las bases del servicio profesional de carrera desde 2003, a través de la aprobación de su ley y su posterior reglamento. La Secretaría de la Función Pública Federal ha tratado de coordinar dicho sistema con relativo éxito, según sus detractores, quienes argumentan un excesivo alcance de miras en los puestos que comprende dicho sistema.

En la administración pública, los mecanismos de gestión del personal son vistos como algo relativamente novedoso, pero atentan contra la costumbre de nombrar discrecionalmente al personal de confianza; sin embargo, se debe considerar que la aplicación de estos servicios no es exclusiva de las dependencias de los poderes ejecutivos, sino que universidades públicas y organismos con relativa autonomía de gestión² han puesto en marcha sistemas similares.

Al observar la dinámica de los organismos autónomos, impuesta por la ciudadanía y no por las estructuras gubernamentales, es viable establecer un modelo de profesionalización que no sólo incremente el sentido del orden administrativo de dichos organismos, sino que vaya en perfecta sintonía con su quehacer institucional. En otras palabras, el diseño y la operación de mecanismos que regulen el ingreso del personal, su capacitación, y la medición-evaluación de su desempeño son idóneos para fortalecer el buen funcionamiento de la comunidad de trabajo, y para consolidar la autonomía que requiere este tipo de organismos públicos.

² Son ejemplares casos como el del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática y el del Instituto Matías Romero de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

El *ethos* burocrático como piedra angular

Las aportaciones de las modernas técnicas administrativas han sido importantes en la reorientación de actitudes y procesos, lo cual es evidente para todos los usuarios de los servicios públicos, sin embargo, a menudo se olvida mantener en buenas condiciones el sendero que hace posible la administración de lo público: el sendero burocrático.

Está comprobado que el exceso burocrático causa incertidumbre en la ciudadanía y parálisis administrativa entre los servidores públicos. Los excesos de regulaciones y procedimientos para obtener determinados bienes o servicios del gobierno, irónicamente distorsionan la finalidad del aparato burocrático, la cual es, según Weber, que la organización sea efectiva.³ Por ello tienen buena acogida las corrientes de pensamiento administrativo que fundamentan sus promesas de éxito en un abatimiento del orden burocrático.

Poco se ha hecho en México para analizar más a profundidad la organización técnica, ética o social del aparato administrativo en nuestras localidades. Aquello que los ciudadanos conocemos por *burocracia* corre el riesgo de ser juzgado y sentenciado sumariamente, tal como lo han hecho las corrientes administrativas que en los últimos años han tratado el tema. En otras palabras, la burocracia ha sido juzgada a través de parámetros distintos a su propia ética. Ha sido presa de la retórica empresarial, gerencialista. Ha sido reprobada, sin concederle la oportunidad de ser valorado en los terrenos teórico y práctico bajo las consideraciones de su propia ética. Mucho se ha escrito respecto del sistema burocrático con afán de descalificarlo, sin comprender a profundidad el sentido que le da Weber, como sugiere Du Gay.⁴ El mismo Weber señaló y fortaleció la especificidad histórica del carácter racional de la burocracia, como

³ Por efectividad debe entenderse la combinación óptima entre eficacia y eficiencia.

⁴ Paul Du Gay, "Making up Managers: Enterprise and Ethos of Bureaucracy", en Stewart R. Clegg y Gill Palmer (eds.), *The Politics of Management Knowledge*, Londres, Sage, 1996, pp. 19-35.

una poderosa herramienta para *apartarse de las formas preburocráticas de patronazgo empresarial*.⁵ Sin embargo, esta situación ya no se valora.

El burócrata

Para Weber,⁶ el burócrata es un funcionario individual, el cual:

1. Es personalmente libre, se debe sólo a los deberes objetivos de su cargo.
2. Se encuentra bajo una jerarquía rigurosa.
3. Tiene competencia rigurosamente fijada.
4. Labora con base en un contrato.
5. Tiene una calificación profesional que fundamenta su nombramiento, es decir, un diploma o certificado de estudios.
6. Es retribuido en dinero con sueldos fijos, con derecho a pensión las más de las veces.
7. Ejerce el cargo como su única o principal profesión.
8. Tiene ante sí una carrera o perspectiva de avances por años de ejercicio o por servicio o por ambas cosas, según el juicio de sus superiores.
9. Trabaja con completa separación de los medios administrativos y sin apropiación del cargo.
10. Está sometido a una rigurosa disciplina y vigilancia administrativa.

Para poder analizar al burócrata, se debe considerar que los atributos éticos de un buen burócrata, como la estricta adherencia al procedimiento establecido, la aceptación del principio de subordinación y el compromiso con los propósitos del aparato burocrático mismo no representan sino una imagen de un cierto modo de comportarse, específico al sistema en el cual se han desenvuelto. Si se acepta lo anterior, es justo ubicar al burócrata-

⁵ Max Weber, *Economía y sociedad*, México, FCE, 1964.

⁶ *Ibid.*

ta en primer término como un producto de la burocracia, y luego en segundo término como su creador. ¿Cómo se puede cambiar la ética del burócrata?, ¿se trata sólo de un problema de comportamiento o de ciencias humanas o de una característica del sistema burocrático?, ¿cómo se puede profesionalizar al burócrata?

Primero se debe hacer una división entre quienes ejercen un cargo público con las características que sugiere Weber, enfatizando la calificación “profesional”; y quienes además lo hacen en estricto apego a un código ético propio del servicio público, y debería clasificarse no sólo como profesionistas (dominadores de una técnica), sino como profesionales.

La profesionalización debe vincularse a tres ejes: el ingreso del funcionario público, basado no en la discrecionalidad sino en la construcción y puesta en marcha de un paradigma meritocrático; la capacitación, un proceso permanente de impulso al aprendizaje; y por último la evaluación.

El fortalecimiento de la gestión de personal tiene un futuro alentador. No se pueden dejar las tareas prácticas en manos de la parte política de las organizaciones, porque no es su campo. Este modelo realza la importancia de la gestión de personal para reorientar la actuación burocrática a través del ingreso, la capacitación o formación y la medición-evaluación del desempeño.

Ingreso, capacitación y evaluación del personal

En los últimos años se han hecho esfuerzos importantes para emular a la federación en la institucionalización de la Ley del Servicio Profesional de Carrera, la cual entró en vigor en 2003, y su reglamento, que entró en vigor en abril de 2004. Esto ha representado un avance deseado y exigido por mucho tiempo;⁷ a pesar de ello, los decretos en general reflejan deseos de trans-

⁷ Esteban Moctezuma y Andrés Roemer, *Por un gobierno con resultados*, México, FCE, 2000.

formar la realidad. En el tema administrativo y particularmente en torno a lo fundamental del servicio civil, éste no se podrá dar por decreto: existe la norma y todos nos congratulamos por ello, pero falta reunir las evidencias del resultado de la práctica que la norma establece.

En el gobierno del estado de Guanajuato, ha sido un logro poner en marcha un modelo de gestión con cuatro módulos o subsistemas administrativos: el ingreso, la capacitación, la calidad de vida y la evaluación del desempeño del personal, todo sustentado en un conjunto de valores, y el mérito.⁸

En contraste con la tradición administrativa pública, el modelo del servicio civil aplicado en Guanajuato no nació de un mandato legal específico, sino a través de un acuerdo intersecretarial: dos de las secretarías más representativas del gabinete estatal –Gestión Pública y Finanzas y Administración– abandonaron el inicio del programa, que luego de su instrumentación en todas las dependencias del gobierno del estado ha obtenido los siguientes resultados:

- a) Más de setecientas plazas vacantes de personal de confianza concursadas abiertamente y debidamente cubiertas a través de un dictamen colegiado.
- b) Un modelo homogéneo de evaluación del desempeño.
- c) La puesta en marcha de un programa de validación de capacidades profesionales para todos los servidores públicos de confianza que entran al servicio civil (del nivel tabular 6 al 12, esto es, la primera posición de confianza, por encima del tabular base, hasta un nivel antes de director de área).

En este modelo se priorizó la actividad de los gestores de personal y se sensibilizó al aparato burocrático en dos temas básicos: la meritocracia y la gobernabilidad democrática. Esta última se ha obtenido gracias a que los puestos asignados tradicional-

⁸ La información detallada sobre el sistema puede consultarse en <<http://www.guanajuato.gob.mx>>.

mente por la discrecionalidad del poder político ahora se ven sujetos a concurso público, lo que ha aumentado la confianza de los gobernados.

Esta experiencia ha sido enriquecedora, sin embargo todos estos avances quedan expuestos a los vaivenes políticos de los cambios de gobierno. Hasta el momento no hay un régimen funcional que proteja jurídicamente estos diseños administrativos; por ello, si no hay continuidad en su aplicación, pueden desaparecer completamente.

La profesionalización como ingreso del personal

La autonomía debe garantizar que quienes toman decisiones en estos organismos puedan encaminarlos hacia las causas que los justifican socialmente sin estar sujetos a las circunstancias que tradicionalmente dificultan el desarrollo de ciertas estrategias administrativas en los gobiernos. Es cierto que siempre existirán restricciones presupuestales *de facto* en la autonomía de estos organismos autónomos, pero cierto grado de autonomía administrativa permitirá un margen de maniobra importante para conseguir mecanismos de gestión novedosos. Por ejemplo, la constitución de cuerpos académicos rigurosos en las universidades públicas difícilmente podría lograrse si el ingreso de los profesores e investigadores no fuera por concurso.

En los organismos autónomos, la selección del personal juega un papel fundamental. La autonomía permite ejecutar estrategias administrativas diferentes a las puestas en marcha hasta ahora en la administración pública. Por ello, es imprescindible dar muestras palpables de una relativa independencia al momento de definir quiénes darán continuidad al quehacer asignado. Una de las bondades de las burocracias y democracias modernas—Inglaterra, Alemania, Francia y Estados Unidos, son buenos ejemplos— es que a través de mecanismos administrativos enfocados a la sociedad se ha logrado acabar con los patronazgos y el patrimonialismo, que por siglos motivaron que los

gobiernos tuvieran posiciones de todo tipo a la venta, o peor aun, sujetas a una gratuidad que exigía favores en reciprocidad.

El ingreso por concurso, al estilo de los organismos jurisdiccionales o de las universidades públicas, dotará a las instituciones de transparencia y aprecio comunitario; además brindará a la persona seleccionada un sentimiento legítimo de independencia de cualquier voluntad, de modo que se dedicará sólo a las tareas que debe realizar en el organismo autónomo. El “no deber” a nadie el ingreso laboral, permite a cualquiera conducirse con mayor diligencia y con apego a la institución. En este caso, la tan criticada impersonalidad del orden burocrático se convierte en una verdadera virtud.

Ahora bien, si se toma en cuenta que para la profesionalización es necesario que el profesional domine una técnica y que ponga en práctica una serie de valores al ejercerla se verá claramente que los organismos públicos autónomos que buscan la profesionalización de su personal deben comenzar por regular el ingreso del mismo, a través de un subsistema que se encargue del reclutamiento con base en convocatorias abiertas y universales, una selección a través de mecanismos colegiados (comités) y la aplicación de pruebas objetivas. Cualquier organismo público autónomo se debe sólo a la sociedad; de ahí que cualquier ciudadano deberá tener derecho, siempre que cubra el perfil profesional, de concursar para poder formar parte de un él.

La profesionalización a través de la capacitación del personal

Las comunidades de trabajo se construyen con base en intereses y objetivos comunes, sean éstos de producción o comercialización de bienes o servicios, de impartición de justicia, de educación, de gobierno o cualquier otro; los miembros de estas comunidades deben someterse a constantes aprendizajes y desaprendizajes.

La profesionalización se consigue también a través de la capacitación. Para ello, se debe procurar la constante formación

del personal en las áreas nuevas de su trabajo. También se debe analizar las capacidades del personal en la formación de equipos de trabajo, se debe impulsar la formación de sus sentimientos y el ejercicio de los valores que por norma se deben aplicar.

Los organismos autónomos no pueden descuidar su quehacer, ya que entre la ciudadanía y ellos no se admiten intermediarios. Un organismo preocupado por la formación integral de su gente en las capacidades profesionales necesarias para su actuar debe procurar no caer en modas que sólo malgastan recursos, por el contrario: debe preocuparse por enlazar el ingreso con la formación profesional para convertirse en una institución funcional que preste servicios eficaces con reconocimiento social.

Las capacidades que se buscan en la formación, deben responder a la vocación enraizada en el desarrollo democrático de la población. La madurez de los organismos públicos autónomos refleja fielmente el nivel de madurez de la democracia de un país. Por ello, al formar personal para la democracia se está también formando a los ciudadanos, y éste debe ser el cometido permanente de todo organismo autónomo.

La profesionalización en la evaluación del personal

La evaluación se ha malentendido en el ámbito público y privado. No se trata de “jugar a ser dioses” como exponía uno de los pioneros de la administración moderna, Douglas McGregor.⁹ No se trata de juzgar a las personas, sino de medir y evaluar su trabajo; tampoco se trata de dar estímulos onerosos, que antes que motivar, desmotivan al personal por las expectativas que generan.

La evaluación, en primer lugar, es la medición de resultados. En ella se obtienen evidencias del grado de cumplimiento en el organismo; después se evalúa si este rendimiento cumple

⁹ Douglas McGregor, “An Uneasy Look at Performance Appraisal”, en *Harvard Business Review*, núm. 35, mayo-junio de 1957, pp. 89-94.

con lo que se esperaba. Esto ayuda a saber si la institución va bien o no.

Las mediciones y evaluaciones del desempeño institucional indican si ante los ojos de la ciudadanía, la institución va por la senda que se trazó al inicio. Para los organismos autónomos representan la oportunidad de conocer de viva voz de los usuarios si se está cumpliendo con las expectativas de servicio y atención. La aplicación de encuestas a través de entidades independientes al organismo puede dar una señal importante para afianzar la autonomía de gestión y para hacerse de un valioso caudal de opiniones ciudadanas. Para la administración interna del ente público, la medición y la evaluación del desempeño de las personas es necesaria para:

- a) conocer el grado de apego de la persona al puesto;
- b) orientar los siguientes esfuerzos de capacitación y formación;
- c) reestablecer lazos de comunicación con el personal, ya que, por lo general, los jefes casi no tratan asuntos de desempeño cara a cara y en un ambiente distendido, e
- d) identificar buenos y malos desempeños y actuar en consecuencia.

Las evaluaciones son necesarias, ya que son pruebas fehacientes del éxito de los demás subsistemas, además, son una valiosa y a veces única oportunidad para retroalimentar a los compañeros de trabajo respecto del desempeño en las labores encomendadas.

De esa forma, la evaluación del desempeño institucional y personal está vinculada con la *rendición de cuentas*, concepto ligado al de *governabilidad democrática*. Rendir cuentas es una de las principales obligaciones de todo servidor público por razón de su cargo. En el caso de los organismos públicos autónomos, la rendición de cuentas es la manifestación más palpable de su compromiso social.

Conclusiones

Se puede fortalecer la gestión y el desempeño de los organismos públicos autónomos a través de un modelo sencillo de profesionalización que regule el ingreso, la capacitación y la evaluación del desempeño de las personas que conforman estas comunidades de trabajo.

La autonomía de un organismo debe enriquecerse ante la ciudadanía porque a ella debe su existencia. El ejercicio administrativo debe tener carácter endógeno y exógeno al dirigirse al trabajo de las personas; por ejemplo, a través de señales claras en torno al ingreso laboral, así como a través de acciones decididas de formación y evaluación de personal que refuerzan la vocación democrática y de rendición de cuentas de estos organismos.

No se debe soslayar que hoy en día hay ejemplos de que en otras instituciones estos mecanismos han brindado buenos resultados. Sin duda se podría adelantar que así sucederá en los organismos públicos autónomos.

Bibliografía

- Du Gay, Paul, "Making up Managers: Enterprise and Ethos of Bureaucracy", en Stewart R. Clegg y Gill Palmer (eds.), *The Politics of Management Knowledge*, Londres, Sage, 1996, pp. 19-35.
- Hood, Christopher y Michael Jackson, *La argumentación administrativa*, México, FCE, 1997.
- McGregor, Douglas, "An Uneasy Look at Performance Appraisal", en *Harvard Business Review*, núm. 35, mayo-junio de 1957, pp. 89-94.
- Moctezuma, Esteban y Andrés Roemer, *Por un gobierno con resultados*, México, FCE, 2000.
- Weber, Max, *Economía y sociedad*, México, FCE, 1964.

Síntesis

*Virginia Manríquez** (moderadora)
*María del Refugio Villagrana*** (moderadora)
*Sergio Santiago Galván**** (relator)

Se presentaron un total de diez ponencias sobre temas como la profesionalización del servicio civil de carrera y del servicio fiscalizador de carrera; la relación entre autonomía y profesionalización del Ministerio Público; las profesiones y la formación profesional; la relación entre la profesionalización en los organismos públicos autónomos (OPA) y su papel en la consolidación de la democracia los OPA; y su defensa jurisdiccional, una experiencia de profesionalización en derechos humanos, así como la presentación de un modelo integral de profesionalización.

En el marco de las reflexiones sobre el fortalecimiento y la profesionalización, se definió que la labor de dichos organismos forma parte del Estado, pero no dependen de ningún poder de la Unión. Esto favorece que sus actividades se cumplan con independencia e imparcialidad. Se hizo énfasis en que su papel es fundamental para la consolidación democrática del país, pero se observó la complejidad de su función ya que, desde sus diferentes especialidades, buscan que el aparato gubernamental se conduzca con apego a la naturaleza pública que justifica su existencia, lo que en ocasiones es fuente de fricciones con diversos actores.

* Administradora general de la Procuraduría de los Derechos Humanos de Guanajuato.

** Maestra de la Universidad Autónoma de Sinaloa.

*** Director de Desarrollo Institucional de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

Por ser instituciones especializadas, los OPA deben cumplir objetivos muy concretos de acuerdo con su mandato. De ahí que la profesionalización continúa de sus servidores sea indispensable y brinde una cierta garantía de certidumbre a las propias instituciones públicas y a la sociedad. En este contexto, la implementación de servicios civiles de carrera constituye una estrategia necesaria para profesionalizar su trabajo.

Aunque el servicio civil se instrumentó tarde en México—algunos de sus modelos datan del siglo XIX y en nuestro país no fue hasta 2003 cuando se aprobó la ley que permitió su establecimiento—, se comentó que en la actualidad el balance es positivo, y hay experiencias exitosas emulables. Sin embargo, también se advirtió que en nuestro país el servicio civil de carrera ha sufrido serias desviaciones en algunos sectores del gobierno, ya sea por una abierta simulación o por errores comunes en su instrumentación. Por tal razón, se consideró imprescindible hacer un esfuerzo continuo para compartir información para evitar que se cometan los mismos errores.

Como parte de la caracterización de los OPA, se destacaron algunas de sus fortalezas: la flexibilidad, la sinergia, la innovación, la voluntad política y la experiencia de cada institución. Asimismo, se recalcan los desafíos políticos y técnicos para instaurar el servicio civil de carrera: la falta de una visión de largo plazo en el diseño de los programas de formación, la necesidad de mejorar la capacidades institucionales de los distintos niveles de gobierno, la escasez de recursos económicos para desarrollar las actividades mínimas de profesionalización y la selección de los contenidos de la misma. En este sentido, se hizo evidente que no es posible importar modelos de servicio profesional de una entidad a otra, sino que hay que desarrollar modelos específicos para cada institución.

Se afirmó que la formación de profesionales debe ser integral; sobre todo, incluir, además de la adquisición de conocimientos y de habilidades técnicas e instrumentales, el desarrollo de actitudes innovadoras. De esta manera, podrán estimularse la crítica, solidaridad y compromiso con la sociedad mexicana.

Entre los temas específicos, se trató el caso del Ministerio Público, que presenta desafíos todavía más complejos por tratarse de una instancia fundamental a la que debería dotarse de autonomía, aspecto eminentemente vinculado al nombramiento de sus funcionarios y por ende, relacionado con la profesionalización.

También se compartió la experiencia de la instrumentación del Servicio Civil de Carrera de la Auditoría Superior de la Federación, y se definieron sus características básicas, entre las que destaca la creación del Instituto de Capacitación y Desarrollo en Fiscalización Superior como área responsable de la profesionalización del personal de carrera.

Por otra parte, se constató que para la profesionalización no basta la instrumentación de servicios civiles de carrera, sino que algunos organismos, como el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Sinaloa, han obtenido resultados tangibles en el desarrollo profesional mediante un proceso riguroso de selección, apoyado en la formación continua. Esto ha sido posible mediante la firma de convenios con importantes instituciones académicas, ante los limitados recursos existentes. Se destacó también la importancia de que las autoridades y funcionarios tengan contacto directo con el público usuario, lo que ha significado una revaloración del servicio público.

Asimismo se compartió la experiencia del Servicio Profesional de Derechos Humanos en la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, se destacaron antecedentes y características y se dieron a conocer la naturaleza y el espíritu que le dieron origen. Se abordó la elaboración del Programa de Formación y Capacitación, sus fases, sus contenidos, así como los resultados de la primera convocatoria para el ingreso, subrayando en que los distintos procesos deben ser transparentes, auditables y comunicables.

De igual forma se presentó la experiencia de defensa de autonomía del Tribunal Electoral del Distrito Federal, organismo que interpuso una controversia constitucional ante la corte para evitar ser lesionado en su autonomía presupuestal.

En los trabajos de la mesa se partió de la premisa de que la transparencia y la rendición de cuentas son fundamentales en el desempeño de los OPA, pero se advirtió que la única forma de garantizarlos es mediante la profesionalización del servicio público. De ahí que el diseño y operación de mecanismos de ingreso del personal; la capacitación de éste y la evaluación de su desempeño se conviertan en factores para su consolidación.

Se reconoció que la profesionalización no es un fin en sí misma, sino un medio para que las instituciones puedan cumplir su objeto en beneficio de la sociedad. También se admitió que hay enormes desafíos para actuar con plena eficacia y eficiencia. Una de las principales limitantes en muchas instituciones de la administración pública es la preeminencia del poder Ejecutivo sobre el resto de los actores.

Por último se concordó en que la profesionalización es un asunto público que rebasa la esfera gubernamental; por ello, es imprescindible la participación de más actores, como las instituciones de educación superior y las organizaciones sociales. Si esto se logra, la sociedad civil podrá participar en la valoración de los niveles de desempeño y en la capacitación de los servidores públicos; con ello, se fortalecerá la transparencia.



**Congreso Nacional de
Organismos Públicos Autónomos**
Autonomía/Profesionalización/Control/Transparencia

Acuerdos de Sinaloa

Las y los participantes en el Segundo Congreso Nacional de Organismos Públicos Autónomos sobre autonomía, profesionalización, control y transparencia, celebrado en la ciudad de Culiacán, Sinaloa, los días 4 y 5 de mayo de 2007, provenientes de las entidades federativas de Aguascalientes, Baja California, Distrito Federal, Guanajuato, Guerrero, México, Puebla, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa y Veracruz, y con mandato en derechos humanos, electoral, acceso a la información, fiscalización, control, laboral, legislativo local, gobierno estatal y municipal, justicia y de lo contencioso administrativo, universidades públicas y organizaciones de la sociedad civil, llegaron a las conclusiones y acuerdos siguientes:

1. *Reconocen* la necesidad de reforzar las acciones para fortalecer la autonomía, la transparencia, el control y la profesionalización de los organismos públicos autónomos de México, como elementos esenciales de un Estado democrático de derecho.
2. *Consideran* que el derecho a la información y la transparencia son elementos claves de legitimidad de los organismos públicos autónomos, por lo que acuerdan avanzar hacia una apertura con convicción probada, regida bajo los principios de publicidad de la información y confidencialidad de los datos personales.
3. *Reiteran* su compromiso de fomentar la cultura de legalidad, transparencia, honestidad y eficiencia en el manejo de los recursos públicos, que busque consolidar e incrementar la credibilidad de la función pública, fortalecer a las insti-

- tuciones, incidir en un aparato administrativo más eficiente y facilitar una participación ciudadana informada.
4. *Subrayan* la importancia de avanzar en el diseño y aplicación de criterios mínimos en materia presupuestal y administrativa, que permitan homologar el ejercicio del gasto público y diseñar estrategias comunes en cuanto a medidas de austeridad, haciendo uso integral de los recursos programados.
 5. *Reiteran* su compromiso para consolidar los principios de independencia, autoridad moral y autonomía, tanto de gestión como presupuestaria, de los organismos públicos autónomos a los que pertenecen, promoviendo iniciativas de reforma legales e institucionales que consideren la asignación de recursos presupuestales que formen parte de su patrimonio y sean eficientes y suficientes para el desempeño de la función de Estado que les ha sido asignada.
 6. *Acuerdan* orientar sus esfuerzos hacia la capacitación del personal que tiene la responsabilidad de brindar el servicio público y garantizar el acceso a la información pública, así como desarrollar un lenguaje sencillo en los portales de internet, brindar a los usuarios herramientas y equipos en donde puedan acceder a dichos portales, y fomentar permanentemente una cultura que abogue en favor de la exigibilidad del derecho a la información.
 7. *Reconocen* la necesidad de construir un marco de referencia común, que permita no únicamente homogeneizar, en lo posible, los procedimientos administrativos, de control y auditoría, sino acceder a una cultura de control de amplio reconocimiento, ajena a la discrecionalidad y cercana al orden administrativo.
 8. *Reconocen* la necesidad de crear un servicio profesional de carrera como una pieza fundamental para la consolidación institucional y la profesionalización de los organismos públicos autónomos, que se sustente en el reclutamiento con base en el mérito y capacidad del personal, con igualdad de condiciones para crecer dentro de una carrera profesional, con una constante profesionalización de su personal,

con la debida estabilidad y permanencia en el empleo, y con reglas claras para la separación del servicio.

9. *Se comprometen* a crear una red de organismos públicos autónomos, con sus correspondientes redes locales y de su ámbito de competencia, con el objeto de intercambiar información y compartir experiencias que tiendan al fortalecimiento de este tipo de organismos.
10. *Acuerdan* realizar el Tercer Congreso Nacional de Organismos Públicos Autónomos en la ciudad de San Luis Potosí, con el fin de continuar con los trabajos que fortalezcan la autonomía, la profesionalización, el control y la transparencia que requieren este tipo de organismos.



**Congreso Nacional de
Organismos Públicos Autónomos**
Autonomía/Profesionalización/Control/Transparencia

Anexos



Red de Organismos Públicos Autónomos de México

En el logo de la Red se utiliza la simbología de la estructura perfecta del caracol o nautilo, basándose en sus connotaciones de proyección, diálogo y movimiento para asociarlas con la esencia de los organismos públicos autónomos de México, que conforman la Red OPAM.

El simbolismo del caracol, la disposición de los elementos y la policromía del logo refuerzan los conceptos de *autonomía*, *transparencia*, *profesionalismo*, *movimiento* y *crecimiento constante* de los miembros de la OPAM.

La autonomía se expresa al presentar cada elemento como independiente dentro del conjunto, y resalta por medio de la asignación de un color diferente para cada uno. La transparencia queda representada con la línea blanca que forma propiamente la espiral y sale completamente del círculo, dejando libre una ruta de acceso hacia el interior. El profesionalismo se representa por el círculo que contiene a la espiral. El círculo es una entidad sólida e integrada, tiene la forma perfecta, humana y amigable. El concepto de *movimiento* y *crecimiento constante* se complementa (además del uso de la espiral en cada círculo) con la disposición irregular, activa e interactiva de cada pieza del conjunto.

Por otro lado, la policromía simboliza cada uno de los conceptos que conforman la identidad y el carácter de los organismos de la Red OPAM: el rojo representa la vitalidad, la energía y la fuerza; el amarillo transmite calidez y energía; el verde representa la fuerza activa y la prudencia; el marrón es severo, proyecta equilibrio y es realista, nos remite a la tierra; el negro es

un color que confiere nobleza. El tipo empleado es Eurostile, que permite legibilidad en el logo sin importar el método de reproducción; al mismo tiempo, sus rasgos curvos corresponden al concepto general de la identificación visual.

**Convocatoria al Segundo Congreso Nacional de
Organismos Públicos Autónomos.
Autonomía, Profesionalización, Control y Transparencia
Culiacán, Sinaloa, 4 y 5 de mayo de 2007**

Antecedentes

En julio de 2006, se llevó a cabo en Guanajuato el Primer Congreso Nacional de Organismos Públicos Autónomos con la participación de 13 entidades federativas de nuestro país. Los ejes centrales del congreso fueron la autonomía, la gestión y la rendición de cuentas. Entre los resultados del evento destacan los acuerdos contenidos en la Declaración de Guanajuato, documento que reconoce la importancia de fortalecer la autonomía de dichos órganos, así como de promover una cultura de la transparencia y rendición de cuentas, como elementos esenciales de un Estado democrático de derecho.

Justificación

El reto fundamental de los organismos públicos autónomos es cumplir sus responsabilidades con eficacia y eficiencia, apegando su actuación a los principios de autonomía, transparencia y rendición de cuentas. Para lograr este objetivo, un aspecto indispensable es la profesionalización del servicio público, entendida en un sentido amplio, como un proceso de mejora continua del desempeño institucional que implica, necesariamente, el fortalecimiento de las capacidades de los servidores públicos que realizan la función de gobierno.

En este marco, el servicio civil de carrera constituye una herramienta de gran valor para profesionalizar a las instituciones, ayudándolas a ser más eficientes y eficaces y contribuyendo a elevar la calidad de los servicios que recibe la ciudadanía.¹ Mediante el servicio civil de carrera se brinda igualdad de oportunidades y se reconoce la calidad, el mérito y la competencia profesional de las y los servidores públicos, como condiciones necesarias para la consolidación de la democracia.² Sin embargo, la instauración de un sistema de gestión de recursos humanos de tales características, requiere de una serie de condiciones mínimas que no todos los organismos públicos autónomos poseen. Por lo tanto, se hace necesario profundizar, a la luz de la teoría y la práctica de cada institución, las distintas alternativas de profesionalización que les permitan cumplir cabalmente con el mandato que les ha otorgado la sociedad.

Por otra parte, es fundamental incentivar que la gestión pública de los organismos autónomos sea realizada con mayor control y transparencia, y que políticos y funcionarios cumplan con su obligación de rendir cuentas e informar sobre sus decisiones, justificándolas públicamente de manera sistemática, veraz, detallada y oportuna.³

Con el propósito de contribuir en este esfuerzo de formación y actualización de las y los servidores de los organismos públicos autónomos, la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sinaloa, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal y la Procuraduría de los Derechos Humanos del Estado de Guanajuato, con el apoyo de los organismos públicos de derechos humanos de Baja California, Guerrero, Querétaro y San Luis Potosí convocan al

¹ Emilio Álvarez Icaza Longoria, "Exposición de motivos", en *Estatuto del Servicio Profesional en Derechos Humanos y manual de procedimientos específicos del servicio profesional en derechos humanos*, México, CDHDF, 2005, p. 8.

² Mauricio Merino, *La profesionalización municipal en México*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas (Documentos de trabajo del CIDE, núm. 182), 2006, p. 1.

³ Andreas Schedler, *¿Qué es la rendición de cuentas?*, México, IFAI (Cuadernos de Transparencia, núm. 3), 2004, p. 9.

Segundo Congreso Nacional de Organismos Públicos Autónomos. Autonomía, Profesionalización, Control y Transparencia

Objetivo

Generar un espacio de reflexión, análisis y discusión en torno al papel de la autonomía, profesionalización, control y transparencia de los organismos autónomos, así como de las estrategias para fortalecer tanto a dichas instancias, como a los servidores públicos que prestan sus servicios en ellas.

Participantes

Se invita a participar a todos(as) aquellos(as) funcionarios(as) encargados(as) de ejercer, vigilar y transparentar el gasto público en los organismos que gozan o debieran gozar de autonomía presupuestal y de gestión. Se entregará constancia de participación.

Metodología

La dinámica de trabajo estará centrada en conferencias, paneles y mesas de discusión. Se dará inicio con conferencias magistrales y paneles que destaquen temas relevantes referidos al título del congreso para, posteriormente, integrar mesas de trabajo simultáneas sobre: *a)* fortalecimiento y profesionalización, y *b)* transparencia. Los participantes se inscribirán en las mesas según su interés y quienes deseen presentar ponencias deberán elaborar un documento de dos o tres cuartillas como máximo, en el que aborden experiencias exitosas o problemáticas y cómo fueron enfrentadas; así como estrategias, para el fortalecimiento y la profesionalización de los organismos públicos autónomos, o en torno a los mecanismo de control y transparencia. Las ponencias deberán enviarse a las y los organizadores del congreso a más tardar el 27 de abril, con el fin de ser re-

producidas y entregadas para la discusión en las mesas de trabajo. Todas las mesas contarán con un(a) moderador(a) y un(a) relator(a), quienes presentarán las conclusiones en plenaria para su discusión y enriquecimiento en búsqueda de estrategias de fortalecimiento institucional de los organismos públicos autónomos. Se preparará un documento final que servirá como agenda de trabajo y permitirá difundir los acuerdos alcanzados.

Sede y costo del congreso

La inscripción y los materiales del evento serán cubiertos por los organizadores, así como los desayunos y las comidas. La sede del evento será el hotel Ejecutivo, ubicado en Cristóbal Colón 58 oriente, primer piso, Centro, Culiacán, Sinaloa, teléfono (667) 713 9500 y fax (667) 713 9310. El costo de la habitación doble es de 690 pesos más IVA y la reservación deberá ser hecha directamente por los participantes, quienes asumirán sus gastos de traslado y hospedaje, así como las cenas. Se recomienda buscar opciones de vuelos en las líneas aéreas InterJet y Volaris.

Para obtener mayores informes puede ponerse en contacto en Culiacán con Yuriria Flores a los teléfonos (66) 7714 6447 o (66) 7714 6459, o a través del correo electrónico: <yuriflores@hotmail.com> y en el Distrito Federal con Guadalupe López Moctezuma al teléfono (55) 5229 5600 ext. 1617 o a través del correo electrónico: <contraloria@ms.cdhdh.org.mx>. También puede conocer el programa y acceder a la ficha de registro en los siguientes sitios <web: www.cdhdh.org.mx> y <www.sincedh@prodigy.net.mx>.

Lista de asistentes

	NOMBRE	CARGO	DEPENDENCIA	ESTADO
1	Mario Alberto Aguilar Laguardia	Consejero electoral	Instituto Electoral de Quintana Roo	Quintana Roo
2	Leonel Aguirre Meza	Visitador	Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sinaloa	Sinaloa
3	Emilio Álvarez Icaza Longoria	Presidente	Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal	Distrito Federal
4	Guillermo Anguiano Rodríguez	Coordinador de Apoyo Institucional	Universidad Autónoma de la Ciudad de México	Distrito Federal
5	Gloria Athié Morales	Contralora interna	Tribunal Electoral del Distrito Federal	Distrito Federal
6	Sergio Avendaño Gálvez	Jefe de departamento	Gobierno del Estado de Sinaloa	Sinaloa
7	Gabriel Avilés Morua	Jefe del Departamento de Auditoría	Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal	Distrito Federal
8	Julio César Báez Sánchez	Jefe del Departamento de Recursos Financieros	Hospital Pediátrico de Sinaloa	Sinaloa
9	Beatriz Ivone Báez Verdugo	Jefe de departamento	Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo	Sinaloa
10	María del Carmen Barbosa Ramos	Contralora general	Asamblea Legislativa del Distrito Federal	Distrito Federal

	NOMBRE	CARGO	DEPENDENCIA	ESTADO
11	Jesús Martina Beltrán Valenzuela	Consejera	Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sinaloa	Sinaloa
12	Marcos Rafael Benítez Quiñonez	Auditor	Contraloría General del Estado de Sinaloa	Sinaloa
13	Martín Augusto Bernal Abarca	Director de Administración y Finanzas	Comisión de Derechos Humanos del Estado de México	Estado de México
14	Óscar Alejandro Bustamante Dávila	Líder A de proyecto	Instituto Electoral del Estado de México	Estado de México
15	Martibel Cabañas Leal	Coordinadora de Comunicación Social	Tribunal Electoral del Distrito Federal	Distrito Federal
16	José Jorge Calderón Saiz	Coordinador general suplente	Coordinación General del Consejo Estatal de Seguridad Pública	Sinaloa
17	Ismael Camacho Burgos	Locutor y productor	Radio UAS	Sinaloa
18	Claudia Camacho Hernández	Auditora	Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal	Distrito Federal
19	Fernando Francisco Cárdenas Oropeza	Jefe del Departamento de Análisis	Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal	Distrito Federal
20	Gloria Angélica Carmona de Alva	Responsable de Difusión y Vinculación	Comalettín, A. C.	Guanajuato
21	Yuridia A. Carrasco Flores	Visitadora adjunta	Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sinaloa	Sinaloa
22	Eduardo Carrasco Luna	Visitador adjunto	Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sinaloa	Sinaloa
23	Beatriz Castelán García	Contralora general	Contraloría General del Distrito Federal	Distrito Federal
24	Florentino Castro López	Contralor general	Gobierno del Estado de Sinaloa	Sinaloa
25	Manuel Enrique Castro López	Jefe de departamento	Contraloría Social del Estado de Sinaloa	Sinaloa

	NOMBRE	CARGO	DEPENDENCIA	ESTADO
26	Guadalupe Carlos Cisneros Guzmán	Auditor	Contraloría y Desarrollo Administrativo del Estado de Sinaloa	Sinaloa
27	Patricia Colchero Aragón	Directora general de Quejas y Orientación	Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal	Distrito Federal
28	Guillermo Contreras García	Director administrativo	Comisión Estatal de Derechos Humanos de San Luis Potosí	San Luis Potosí
29	Armando Contreras León	Subdirector de Normatividad e Ingresos al Servicio Profesional en Derechos Humanos	Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal	Distrito Federal
30	Raúl Corichi Sibaja	Asesor de Presidencia	Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal	Distrito Federal
31	Rosa María Cruz Lesbros	Contralora interna	Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal	Distrito Federal
32	José María Cruz López	Coordinador de Gestión	Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal	Distrito Federal
33	Alejandro Delint García	Magistrado electoral	Tribunal Electoral del Distrito Federal	Distrito Federal
34	Lorena Margarita Domínguez Ocampo	Directora general	Centro de Atención de los Derechos Humanos Margarita, A. C.	Sinaloa
35	Mercedes Leticia Echavarría Caxiola	Auditora	Contraloría y Desarrollo Administrativo del Estado de Sinaloa	Sinaloa
36	Javier Antonio Escalera Leandro	Director Ejecutivo de Planeación	Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal	Distrito Federal
37	María Jovita Espinoza Zazueta	Auditora	Contraloría General del Estado de Sinaloa	Sinaloa
38	Abraham Esquerro Rodelo	Jefe de departamento	Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo	Sinaloa

	NOMBRE	CARGO	DEPENDENCIA	ESTADO
39	Ángel Félix Rivas	Jefe de Departamento de Servicios Generales	Hospital Pediátrico de Sinaloa	Sinaloa
40	Beatriz Angélica Flores Hernández	Coordinadora del Depto. de Informática	Comisión Estatal de Derechos Humanos de San Luis Potosí	San Luis Potosí
41	Marcela Flores Moreno	Secretaría de Presidencia	Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sinaloa	Sinaloa
42	Juan Antonio Frías Castro	Auditor	Contraloría General del Estado de Sinaloa	Sinaloa
43	Marco Vinicio Gallardo Enríquez	Subdirector de Ejes Transversales	Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal	Distrito Federal
44	Isis Galván Zavala	Jefe de departamento	Secretaría de Finanzas y Administración	Guanajuato
45	Mayra Gálvez Favela	Directora Contraloría Social	Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo	Sinaloa
46	Mónica Lizeth García Angulo	Auxiliar	Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sinaloa	Sinaloa
47	Rodolfo García Ramírez	Coordinador de Comunicación y Cultura	Asociación Civil de los Derechos Humanos	Sinaloa
48	Leonidas Gil Ramírez	Visitador regional	Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sinaloa	Sinaloa
49	Nuria Alejandra González Elizalde	Directora de Procedimientos	Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sinaloa	Sinaloa
50	Rogelio Arturo González Villalva	Contralor interno	Comisión de Defensa de los Derechos Humanos del Estado de Guerrero	Guerrero
51	Óscar Guerra Ford	Comisionado ciudadano	Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal	Distrito Federal
52	Salvador Guerrero Chiprés	Comisionado ciudadano	Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal	Distrito Federal

	NOMBRE	CARGO	DEPENDENCIA	ESTADO
53	Manuel Gutiérrez Quiroz	Asesor	Consejo Ciudadano Navolatlense por los Derechos Humanos	Sinaloa
54	Elena Concepción Hernández Contreras	Jefa del Departamento de Recursos Materiales	Instituto Electoral de Quintana Roo	Quintana Roo
55	Claudia Hernández Rodríguez	Visitador Auxiliar de Oficina de Información Pública	Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal	Distrito Federal
56	María Angelina Hernández Solís	Directora de Auditoría	Asamblea Legislativa del Distrito Federal	Distrito Federal
57	Víctor Manuel Interián López	Director de Administración	Instituto Electoral de Quintana Roo	Quintana Roo
58	Ramón Izabal Rodríguez	Auditor	Contraloría General del Estado de Sinaloa	Sinaloa
59	Adrián Jiménez Guth	Asesor	Secretaría de Finanzas y Administración	Guanajuato
60	Rafael Jiménez Pimentel	Contador de Normatividad	Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal	Distrito Federal
61	Alba Luz Juárez Hernández	Directora ejecutiva de Administración	Instituto Electoral Veracruzano	Veracruz
62	Melissa Alejandra León Escobar	Auditor	Contraloría General del Estado de Sinaloa	Sinaloa
63	Nayeli del Jesús Lizárraga Ballote	Titular de la Unidad de Contraloría Interna	Instituto Electoral de Quintana Roo	Quintana Roo
64	Jaime Gerardo López	Magistrado	Tribunal de lo Contencioso Administrativo de Sinaloa	Sinaloa
65	Luis Humberto López Bernal	Quejas y Denuncias	Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo	Sinaloa
66	Adriana López Blanco	Coordinadora de Gestión	Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal	Distrito Federal
67	Dayana López García	Visitadora adjunta	Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sinaloa	Sinaloa

	NOMBRE	CARGO	DEPENDENCIA	ESTADO
68	María de Lourdes López Ramírez	Jefe de Departamento Administrativo	Procuraduría de los Derechos Humanos de Guanajuato	Guanajuato
69	Fernando Lorenzana Rojas	Director general jurídico	Tribunal Electoral del Distrito Federal	Distrito Federal
70	Óscar Loza Ochoa	Presidente	Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sinaloa	Sinaloa
71	Irma Lugo Valenzuela	Jefe de departamento	Palacio de Gobierno	Sinaloa
72	Alonso Lujambio Irizabal	Comisionado presidente	Instituto Federal de Acceso a la Información	Distrito Federal
73	Ricardo Madrid Pérez	Jefe del Departamento de Archivística	Gobierno del Estado de Sinaloa	Sinaloa
74	Armando Ismael Maitret Hernández	Magistrado electoral	Tribunal Electoral del Distrito Federal	Distrito Federal
75	Armando Malacón Llanes	Secretario	Frente contra la Impunidad A. C.	Sinaloa
76	Alfonso Mancilla Reyes	Contralor general	Universidad Autónoma de la Ciudad de México	Distrito Federal
77	Virginia Manríquez Funes	Coordinadora administrativa	Procuraduría de los Derechos Humanos de Guanajuato	Guanajuato
78	Sergio Alfonso Martínez Rivera	Subdirector	Centro de Atención de los Derechos Humanos Margarita, A. C.	Sinaloa
79	Alicia Martínez Velarde	Tercera visitadora general	Comisión Estatal de Derechos Humanos de San Luis Potosí	San Luis Potosí
80	Juan Medina del Moral	Titular de la Unidad de Acceso a la Información	Congreso del Estado de Puebla	Puebla
81	César Mijangos González	Jefe de departamento	Instituto Electoral del Estado de México	Estado de México
82	Josefa Millán Chicas	Jefe de departamento	Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo	Sinaloa

	NOMBRE	CARGO	DEPENDENCIA	ESTADO
83	José de Jesús Montiel Montoya	Jefe de departamento	Contraloría Social del Estado de Sinaloa	Sinaloa
84	Iveth Morales Leal	Visitadora adjunta	Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal	Distrito Federal
85	Roberto Moreno Espinoza	Coordinador del Posgrado-Doctorado en Administración	Universidad Autónoma de la Ciudad de México	Distrito Federal
86	Óscar Vidal Muro Camarena	Auxiliar jurídico	Contraloría y Desarrollo Administrativo del Estado de Sinaloa	Sinaloa
87	Sergio Mario Obeso Rodríguez	Magistrado	Tribunal de lo Contencioso Administrativo de Sinaloa	Sinaloa
88	Alfonso Olguín Soto	Director administrativo	Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal	Distrito Federal
89	José Jesús Orduño Cota	Presidente	Academia de Derechos Humanos Zona Norte	Sinaloa
90	Micaela Osorio Mondragón	Jefa del Departamento de Transparencia	Poder Legislativo del Estado de Quintana Roo	Quintana Roo
91	José Ángel Padilla Luna	Auxiliar jurídico	Radio UAS	Sinaloa
92	Alfonso Páez Álvarez	Comisionado	Comisión Estatal para el Acceso a la Información Pública del Estado de Sinaloa	Sinaloa
93	María Pardo Benítez	Auditora	Palacio de Gobierno	Sinaloa
94	Elsa Bibiana Peralta Hernández	Contralora general	Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal	Distrito Federal
95	Raúl Pérez Arroyo	Director de investigación	Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sinaloa	Sinaloa
96	Pamela Alba-Ly Pérez Corral	Auxiliar del Juzgado Tercero de la Primera Instancia	Supremo Tribunal de Justicia	Sinaloa

	NOMBRE	CARGO	DEPENDENCIA	ESTADO
97	Griselda Pérez Raya	Editora y productora	Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal	Distrito Federal
98	Rossana Ramírez Dagio	Subdirectora de Formación Profesional	Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal	Distrito Federal
99	María Teresa Rangel Mercado	Visitadora adjunta	Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Sinaloa	Sinaloa
100	Francisco Javier Rendón Lugo	Abogado	Contraloría General del Estado de Sinaloa	Sinaloa
101	Rafael Reyes Luviano	Director General de Quejas	Procuraduría de los Derechos Humanos de Baja California	Baja California
102	Benjamín Reyes Torres	Director General de Auditoría al Sector Central	Contraduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal	Distrito Federal
103	Francisca Reyes Zamora	Auditora	Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo	Sinaloa
104	Cornelio Rico Arvizu	Coordinador de proyectos	Secretaría de Finanzas y Administración	Guanajuato
105	Rafael Ríos Cárdenas	Auditor	Dirección de Evaluación de la Gestión	Sinaloa
106	María del Carmen Rivera Sánchez	Auditora	Contraloría General del Estado de Sinaloa	Sinaloa
107	Jorge Luis Rodríguez Cárdenas	Director	Gobierno del Estado de Sinaloa	Sinaloa
108	Omar Ruelas Camacho	Auditor	Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo	Sinaloa
109	Elva Ruiz Gastelo	Auxiliar administrativa	Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sinaloa	Sinaloa
110	Eduardo Guadalupe Sánchez Acosta	Atención al derecho de la juventud	Frente Mexicano PRO-DH Sinaloa A. C.	Sinaloa
111	Irma Erendira Sandoval Ballesteros	Investigadora	Universidad Autónoma de la Ciudad de México	Distrito Federal

	NOMBRE	CARGO	DEPENDENCIA	ESTADO
112	Brenda Liz Sanromán Ovando	Titular Interina de la Unidad de Vinculación del Poder Legislativo	Poder Legislativo del Estado de Quintana Roo	Quintana Roo
113	Sergio Santiago Galván	Director de Desarrollo Institucional	Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal	Distrito Federal
114	Héctor Sarabia Garibaldi	Auditor	Gobierno del Estado de Sinaloa	Sinaloa
115	Lorena Solís Intesta	Subdirectora de Formación y Evaluación	Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal	Distrito Federal
116	Víctor Solís López	Administrador de Tránsito Municipal	Secretaría de Seguridad Pública y Tránsito Municipal	Sinaloa
117	María del Carmen Sorlo Ramírez	Directora Jurídica de Asistencia Técnica	Auditoría Superior de la Federación	Distrito Federal
118	Francisco Tejeda Uscanga	Contralor interno	Instituto Electoral Veracruzano	Veracruz
119	Román Torres Huato	Director general de Administración	Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal	Distrito Federal
120	Jovita Torres Robles	Coordinadora administrativa	Comisión Estatal de Derechos Humanos de Aguascalientes	Aguascalientes
121	Silvia Urequidez Orrantía	Auditora	Palacio de Gobierno	Sinaloa
122	Altagracia Vargas Aldrete	Subdirectora jurídica y de situación patrimonial	Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal	Distrito Federal
123	Stigfredo Vargas Álvarez	Jefe de departamento	Palacio de Gobierno	Sinaloa
124	Saúl Santiago Vázquez Granados	Subdirector de Comunicación Social	Tribunal Electoral del Distrito Federal	Distrito Federal
125	Dario Velasco Gutiérrez	Magistrado	Tribunal Electoral del Distrito Federal	Distrito Federal
126	Manuel Vidaurri Aréchiga	Procurador	Procuraduría de los Derechos Humanos de Guanajuato	Guanajuato

	NOMBRE	CARGO	DEPENDENCIA	ESTADO
127	María del Refugio Villagrana	Maestra	Universidad de Sinaloa	Sinaloa
128	Sergio Villalobos Navarrete	Coordinador	Frente Contra la Impunidad A. C.	Sinaloa
129	Miguel Arturo Villareal Acosta	Coordinador administrativo	Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sinaloa	Sinaloa
130	María Guadalupe Villegas López	Jefe de Servicios Generales	Procuraduría de los Derechos Humanos de Guanajuato	Guanajuato
131	Jesús Constuelo Zazueta Verdugo	Auditor	Palacio de Gobierno	Sinaloa

Segundo Congreso Nacional de Organismos Públicos Autónomos. Autonomía, Profesionalización, Control y Transparencia de la colección Memorias se terminó de imprimir en diciembre de 2007, en los talleres de Jano, S. A. de C. V., av. Lerdo pte. 864, col. Electricistas Locales, 50040 Toluca, México. Para su composición se usaron tipos Goudy de 11:13, 9:11 y 8:10 puntos. El tiro fue de 1000 ejemplares impresos en papel Cultural de 90 g.

