



Cámara de Senadores: Rendición de Cuentas, Transparencia y Acceso a la Información Pública



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES



CÁMARA DE SENADORES:
RENDICIÓN DE CUENTAS, TRANSPARENCIA Y
ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA.

T E S I S:
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE LICENCIADO EN
CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
(OPCIÓN: ADMINISTRACION PÚBLICA)

P R E S E N T A:

JOSE CRISPIN FERNANDO CÓRDOVA TAPIA

ASESOR: DR. RAMIRO CARRILLO LANDEROS



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.



Dedicatoria

A la memoria de mis padres:
Erasmus Maximino Córdova Sánchez
Guillermina Tapia García

A mi esposa:
María Teresa Ayala García

A mis hijas
Adriana
Alejandra
Aidé



Agradecimientos:

Expreso mi gratitud

al Doctor Ramiro Carrillo Landeros
por su calidad académica en la asesoría
y su paciencia durante el desarrollo
de este trabajo

Así mismo, a mis revisores, profesores:

Silvia Guadalupe Cabrera Nieto

Gloria Luz Alejandre Ramírez

Jorge Valencia Sandoval

Ulises Corona Ramírez.



ÍNDICE

	Página
Introducción	9
CAPÍTULO I	
MARCO TEÓRICO	15
A. El Estado	15
1. Pensamiento Clásico	16
2. El Estado Moderno	19
3. El Estado Liberal	22
4. El Socialismo	24
B. Gobierno y Administración	25
1. Gobierno	25
a. Formas de Gobierno	26
2. Ciencia de la Administración	28
3. La Administración Pública	31
C. El Estado Mexicano	35
1. Antecedentes	36
2. República Mexicana	38
3. Gobierno Mexicano	40
4. División de Poderes	42
a. Poder Legislativo	43
1) Cámara de Diputados	44
2) Cámara de Senadores	45
b. Poder Ejecutivo	46
c. Poder Judicial	47



D. Rendición de Cuentas y Transparencia:	
Elementos de la Democracia	48
1. La Democracia	49
2. Rendición de Cuentas	51
a. Tipos de Rendición de Cuentas	53
3. Transparencia	54

CAPÍTULO II

RENDICIÓN DE CUENTAS EN MÉXICO 57

A. Antecedentes	58
1. Rendición de Cuentas en la Democracia	58
2. En México	60
3. En la Administración Pública Mexicana	64
B. Rendición de Cuentas y Transparencia	66
1. Marco Jurídico	67
2. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	68
a. Garantías y Principios Constitucionales	70
b. Derecho a la Información	71
3. Ley Orgánica para el Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos	72
4. Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental	77
a. Definiciones y Ámbito de Competencia	78
b. Información Confidencial y Protección de Datos Personales	80
c. Otros Sujetos Obligados	81
d. Responsabilidades y Sanciones	82
e. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI)	83



C. Elementos Políticos que Inciden en la Rendición de Cuentas	84
1. Definición	84
2. Partidos Políticos	84
3. Organizaciones No Gubernamentales (ONG's)	86
4. Medios de Información	88
5. La Corrupción	89

CAPÍTULO III

TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN EN LA CÁMARA DE SENADORES

91

A. Aceptación y Estructura para el Acceso a la Información	91
1. Transparencia y Acceso a la Información	92
2. Acuerdo Parlamentario	96
3. Organograma	99
4. Órganos de gobierno	102
a. El Pleno	103
b. Mesa Directiva	104
c. Grupos Parlamentarios	105
d. Junta de Coordinación Política	106
e. Comisión de Administración	106
B. Modernización Administrativa	107
1. Apoyo Legislativo	109
a. Secretaría General de Servicios Parlamentarios	110
b. Coordinación de Comunicación Social	110
c. Coordinación General de Asuntos Internacionales y Relaciones Parlamentarias	112
d. Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República (IILSEN)	113



2. Organización Administrativa	114
a. Secretaría General de Servicios Administrativos	115
b. Tesorería	115
c. Centro de Capacitación y Formación Permanente de los Servidores Públicos	116
d. Contraloría Interna	117
C. Organización para la Transparencia y Acceso a la Información	118
1. Mesa Directiva	119
2. Comité de Garantía de Acceso y Transparencia de la Información	120
3. Comité de Información	121
4. Unidad de Enlace	121

CAPÍTULO IV

PERSPECTIVAS E INSTRUMENTOS PARA LA TRANSPARENCIA EN EL SENADO

123

A. Administrar Recursos Legislativos con Transparencia	123
1. Evolucionar para Rendir Cuentas.	123
2. Claridad en la Función legislativa.	125
3. Pluralidad y Vigilancia	127
B. Transparencia: Obligación Legislativa en la Democracia	130
1. Consenso Parlamentario	130
2. Proceso Legislativo	131
3. Disponibilidad de la Información	134
C. Alternancia: Elecciones 2006	137
1. Distribución de la Representación	138
2. Elecciones en el Estado de México	139
3. Perspectiva: Integración de la Cámara de Senadores en la elección del 2 de Julio	140



D. Instrumentos Administrativos	141
1. Definición	141
2. Servicio Civil de Carrera	143
3. Licitación para los Servicios de Apoyo	145
4. Hacienda de la Cuenta Pública Federal	152
5. Soporte Documental: Guarda y Custodia	157
Conclusiones	160
Bibliografía	165



INTRODUCCIÓN

La rendición de cuentas y la transparencia de la información pública son elementos que van de la mano en el desarrollo de las acciones gubernamentales, es una exigencia permanente de la democracia moderna para hacer que la convivencia social sea más justa, la práctica de ésta, alimenta a cualquier sistema democrático con valores de comportamientos de honestidad, porque una acción que resulta en el ejercicio del poder público es la responsabilidad de dar a conocer a los ciudadanos la información que se genera en el desempeño de la gestión pública; de esta forma, se cristalizan los programas sociales durante el ejercicio del erario, si ésta se realiza con apego a las leyes y con orientación sobre las necesidades de la población, se puede realizar la rendición de cuentas con información oportuna y de calidad.

Para hacer realidad la rendición de cuentas, el Estado debe establecer instituciones con la fuerza suficiente para evitar desviaciones de recursos y normar a los ciudadanos fomentando la convivencia pacífica y la responsabilidad de todos para lograrlo, pues de lo contrario, si no se construyen instituciones sólidas para organizar a la sociedad y llamar a cuentas a los gobernantes, se fomenta el autoritarismo y la impunidad en la gestión de gobierno. La pluralidad en la representación popular y de opinión que existe en el Senado se fue consolidando en los últimos años, esto trajo consigo la obligación de justificar el destino de su presupuesto, entre otras cosas, y aunque el proceso fue lento por costumbres corruptas, aceptó conducirse con apego a las leyes, entre ellas la ley de transparencia, asumir la ley se hizo realidad por lo que la modernización de la estructura legislativa y administrativa se volvió necesaria.



En el Senado, su Administración Pública se convirtió más eficiente estructuralmente y con ella se crearon manuales de organización y de procedimientos que apoyan la rendición de cuentas y la transparencia de la información, la obligación de proporcionar información veraz y oportuna sobre la gestión legislativa de los senadores se concretó con la aprobación de la Ley que regula su aplicación; en la Administración Pública y en el Poder Legislativo se convirtió en una exigencia de la sociedad, por lo que en la Cámara de Senadores, como una de sus partes y a pesar de las inercias de rechazo, aceptó asumirla aunque bajo sus condiciones para ello, aprobó un acuerdo del pleno para aplicar la ley de transparencia, transparentar su información y permitir el acceso a ella por parte de los ciudadanos que lo soliciten.

En años anteriores, la mayoría de las leyes que se expidieron para normar la Administración Pública se orientaban al ámbito del Poder Ejecutivo, se observó que a los integrantes del Senado no se les exigía informar sobre su actuación; el destino del presupuesto asignado y su aplicación no se conocían; como los legisladores justificaban su actuación por ser integrantes del Poder Legislativo, no se obligaban por sí mismos ni por autoridad alguna a informar sobre sus gestiones públicas. En México, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, se aprobó el 11 de junio de 2002, con la idea de que el gobierno y todas sus instituciones transparenten su información del erario y de conductas de los servidores públicos e informen a sus gobernados, la misma ley otorga a los ciudadanos el derecho innegable de acceder a la información sobre la gestión pública de sus gobernantes.

El Senado tiene en su actuación ingredientes esencialmente políticos, es la razón para la cual durante mucho tiempo los senadores actuaban conforme a su representación y amparados en el fuero constitucional, no se preocupaban por acatar las leyes que norman la actividad administrativa y legislativa, en ese sentido se caracterizó como un sujeto difícil de analizar y cuando su integración se convirtió en plural, sus acciones se convirtieron en un campo fértil para el intercambio de ideas,



por eso, a la par de ir asumiendo las leyes, tuvo que adecuar sus funciones y procedimientos. Con este trabajo se conocerá sobre la Modernización Administrativa que el Senado implementó en su estructura; resalta la participación de la Administración Pública en la implantación de funciones con procedimientos que garantizan resultados eficientes en beneficio de la población y que facilitan la rendición de cuentas.

Hasta antes de la aparición de la Ley de Transparencia no existen estudios sobre la Cámara de Senadores en los que se diera a conocer la forma en que rendía cuentas y transparentaba o no la información de sus actos públicos; esta investigación trata de conocer el motivo de la ausencia de los mismos, o se verá si la justificación se centraba totalmente por ser parte del Poder Legislativo, resulta interesante entonces, que al romper su hermetismo, la investigación y el análisis se pueda realizar y se pueda conocer la actuación legislativa; la reciente aprobación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, es un instrumento para hacerlo, se podrá conocer también si se cuenta con los soportes administrativos y documentales para sustentar la transparencia de la información.

Con el desarrollo de esta investigación se pretende conocer el contexto en que surgió el Estado Mexicano, así mismo, se conocerán los antecedentes sobre rendición de cuentas y transparencia de la información pública que prevalecieron en la Cámara de Senadores al asumir la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, el análisis pretende conocer también las condiciones técnicas y administrativas que existieron para atender el mandato de dicha ley recientemente aprobada; en la misma forma se conocerán, las condiciones estructurales que existen para que los ciudadanos accedan a la información pública que genera el Senado, la cual tienen derecho a conocer. Se comprobará si existen las condiciones suficientes para que la sociedad fiscalice la actuación de los senadores y de los servidores públicos de éste órgano legislativo.



Para que el Senado proporcione información de de sus funciones, requiriere establecer la estructura y las condiciones óptimas, es decir, organismos eficientes con personal profesional para apoyar las funciones legislativas; por lo que también se conocerán las medidas que se están creando para capacitar al personal y si esto alcanza a los senadores; así mismo el marco legal en que se asume la Ley de Transparencia, y se comprobará si no contraviene con el mandato constitucional en lo que corresponde a los derechos de los ciudadanos de acceder a la información y con las leyes que afectan directamente a la Cámara de Senadores, se requiere que la actuación de los órganos institucionales de la misma, involucrados para proporcionar información, la publiciten y hagan fácil el acceso a ella, también se requiere que existan instrumentos administrativos, legales y documentales que en mayor medida, soporten la calidad comprobada e incuestionable de la rendición de cuentas y la transparencia, si esto se cumple se fortalece a la democracia.

El Estado evoluciona de acuerdo con la dinámica de los hombres en su participación en la convivencia social, económica y política, en este contexto, en el capítulo primero, se analiza el concepto de Estado, su importancia y la idea que sostuvieron los principales estudiosos en cada época: principalmente los clásicos griegos; en el Estado Moderno; en el Estado Liberal y en el Socialismo. Asimismo, el gobierno como uno de sus elementos principales y sus formas en el momento de ejercer el poder, este tiene en la Administración Pública su institución ejecutora. Se describe al Estado Mexicano de conformidad con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, su forma de gobierno incluyendo la división de poderes; también se revisan los conceptos de rendición de cuentas la transparencia y el acceso a la información, éstos, son conceptos de moda, aunque tardíos en México.

En el capítulo segundo, se analiza la Rendición de Cuentas en México, sus antecedentes y la participación de la Administración Pública en la creación de las condiciones óptimas que transparenten la información pública gubernamental, el Marco Jurídico en que se sustenta la obligación de los gobernantes para informar a sus gobernados sobre las acciones públicas. Se analiza la Ley Federal de



Transparencia, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio de 2002, su reciente aplicación no ha tenido el impacto suficiente para lograr una sólida cultura de la transparencia. Para rendir cuentas, el gobierno recibe la presión de todos los sectores de la sociedad, el Senado no escapa a esto, por lo que se analizan considerablemente las opiniones de los partidos políticos, las organizaciones no gubernamentales, los medios de información masiva y la práctica de la corrupción y el abuso del poder público.

La Cámara de Senadores aceptó transparentar su ejercicio público al permitir el acceso a la información que posee, en este sentido el capítulo tercero, describe el marco legal específico en que se basa para cumplir con esa obligación; entonces con fundamento en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, llevó a su pleno la iniciativa y aprobó el Acuerdo Parlamentario para aplicar la ley en su seno, en este sentido, se analizan los órganos que intervienen al respecto. Tiene entonces la necesidad de modernizar su estructura administrativa en los dos ámbitos de acción: en el área de apoyo al trabajo legislativo y en el administrativo, en ambos, la organización deberá estar complementada con personal capacitado mediante el Servicio Civil de Carrera para desarrollar con eficiencia las actividades asignadas a cada uno de los puestos, se crean así las condiciones para que el Senado rinda cuentas, publicite su información y permita el acceso a ella a los ciudadanos que lo solicitan.

La Cámara de Senadores al abrirse al escrutinio de la sociedad, y publicitar su información pública, al hacer esto, tiene la oportunidad histórica de situarse a la vanguardia institucional para ser ejemplo de transparencia, por lo que en el capítulo cuarto, se analiza el establecimiento de la estructura, sus procedimientos legislativos y administrativos para que, al mismo tiempo de hacerlos transparentes y ponerlos a la vista de la sociedad, también se transparenten las acciones; con ello las perspectivas que tiene la Ley de Transparencia en el Senado serán mayores, si además, tomamos en cuenta su integración plural actual y sin lugar a dudas la que seguirá teniendo como resultado de las elecciones federales del 2 de julio, esto



conviene al debate legislativo por la convergencia de ideas que alimentan a la creación de buenas leyes. Se conocerán además los instrumentos administrativos y documentales que sustentan con calidad comprobada la información que se proporciona a los solicitantes.



I. MARCO TEÓRICO

El hombre ha buscado siempre agruparse para satisfacer necesidades que por si mismo no podía resolver; en la medida en que lo logró y formó comunidades, entonces, éstas se hicieron más complejas, al interior de estos grupos, surgieron líderes que guiaron a los individuos para alcanzar sus objetivos; en esta idea, la conformación y evolución de la sociedad fue adquiriendo la estructura política y jurídica que derivó en lo que hoy conocemos como Estado. El gobierno uno de sus elementos más significativos, asumió la función de desarrollarlo a través de los gobernantes, quienes encontraron un campo bastante fértil para ejercer el poder, pero también en la misma medida adquirieron la posibilidad de manipularlo y orientarlo para la consecución de sus fines personales.

A. El Estado.

El Estado es la entidad soberana, jurídica, política y administrativa de un país, los elementos que lo integran: territorio, población y gobierno, a través de la historia evolucionaron con características propias en cada etapa, las condiciones en que se desarrolló influyeron para que la comunidad consolidara su supervivencia, heredando la forma de conducirse a los pueblos y a las grandes ciudades de su espacio y tiempo, buscó establecer prácticas idóneas y adoptó algunas que siguen vigentes. Las costumbres de los hombres se fueron perfeccionando, entre éstas, los acuerdos de las comunidades se volvieron necesarios en pos de que las cosas, sobre todo lo público, fueran de utilidad y bienestar común. En este contexto, también se desarrolló el poder, ejercido de acuerdo con las necesidades y exigencias sociales de cada



momento, el resultado de estos hechos permite comprender su existencia actual, por lo que es necesario revisar su evolución histórica.

1. Pensamiento Clásico

Las comunidades antiguas adoptaron funciones básicas para lograr su bienestar y la convivencia pacífica; surgió entonces la Polis, destinada a controlar las dinámicas de las comunidades, en la medida que crecieron y se volvieron más complejas, la organización para hacer frente a sus necesidades se hizo más urgente. En la formación de grupos surgieron las necesidades de bienestar, con ellos, el poder de manipulación en favor de los más aptos, entonces, surgió la política, manifiesta en diferentes formas para gobernar y controlar los comportamientos individuales y de grupo. La Polis evolucionó aportando elementos para considerar al Estado como la organización superior de la sociedad que tiene como finalidad garantizar el bienestar general, creando condiciones adecuadas, servicios y reglas que den a la convivencia garantías individuales y sociales para el desarrollo de las actividades y la libertad del hombre en todos los aspectos.

Los antecedentes del Estado se manifestaron con más claridad en la Antigua Grecia. Platón sostuvo que los individuos se unen para satisfacer sus necesidades; la Polis, término que para los griegos significó al mismo tiempo ciudad, "...nace cuando los individuos se encuentran en posibilidad de bastarse a sí mismos y de procurarse las cosas que necesitan. Entonces se asocian y cada uno se dedica a lo que es..."¹ naturalmente adoptan a la comunidad para complementarse en su convivencia. Por su parte, Aristóteles consideró que las comunidades deben unirse como suceso natural para que el bienestar de uno sea también el de los demás, "...hay pues por naturaleza una tendencia a formar asociaciones de esta especie; y con todo, el primer fundador de ciudades fue causa de los mayores bienes. Pues así como el hombre, cuando llega a su perfección, es el mejor de los animales, así

¹ Suárez Iñiguez, Enrique, *De los Clásicos Políticos*, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Miguel Ángel Porrúa, 2001, p. 22



también es el peor de todos cuando está divorciado de la ley y la justicia.”², Al aceptar la asociación, su participación debe girar en aportar bienestar para sí mismo pero también para el resto de la comunidad, en la convivencia se deben establecer acuerdos que se asuman para hacer de la asociación una forma justa y armónica.

El hombre es animal político por naturaleza, primero fue salvaje, pero inmediatamente sintió la necesidad de vivir en compañía de otros, luego entonces, busca la convivencia porque no podía bastarse por sí solo, se integró pero se dio cuenta que al formar parte del grupo, sus intereses son comunes al interés colectivo y éste, es necesario para la satisfacción de las exigencias de la comunidad que, al formarse para su desarrollo requirió territorio y tuvo necesidad de libertad para que sus integrantes pudieran dedicarse a ciertas actividades que aportaron bienestar; se procuró riqueza natural y hombres libres para que proporcionaran bienes y servicios, con la finalidad de lograr la felicidad; a pesar de la existencia de esclavos en la misma estructura social, a éstos no se les reconoció su participación en las decisiones comunitarias porque estaban determinados para este fin, no se les otorgaron beneficios ni privilegios.

En el pensamiento romano (el cristianismo) la idea del Estado surgió después de que Roma fue saqueada por Alarico (410dc) mucho se cuestionó el sustento de la religión cristiana, esto fue motivo para que San Agustín, mediante su obra “La Ciudad de Dios” respondiera a los cuestionamientos de fragilidad, en ésta, afirmó que el reino (Roma) es mundano, que todo lo natural muere y sólo el reino de Dios, o sea lo divino, perdura para siempre, por lo tanto, todo es justo en la cristiandad, y por la virtud, sea el camino para alcanzar el cielo. San Agustín sostuvo que existen dos ciudades, la terrena que es el amor propio y tiene como destino final el menospreciar a Dios, en ésta, el objetivo es el honor y gloria de los hombres; la otra ciudad es celestial, el amor a Dios es hasta donde se puede llegar a despreciarse a sí mismo, porque la gloria de Dios es testigo de su conciencia; la comunidad o pueblo es la

² Aristóteles, *Ética Nicomaquea, Política*, México, Ed. Porrúa, S. A., 1985 p. 159



reunión de muchas personas que se unen por la comunión de los objetos que aman, el pueblo será mejor o peor si las cosas que lo afectan son mejores o peores.

La idea que Santo Tomás de Aquino plasmó en sus obras "Opúsculo Sobre el Gobierno de los Príncipes."³ "Suma Teológica" y "Suma contra Gentiles"; sostuvo que todas las cosas existen para un fin y el propio es el correcto, cuando el hombre se aísla se aparta de él, por lo tanto, la regla y medida de las acciones humanas es la razón y ésta es el fin supremo que llevan a la felicidad eterna, la ley es la ordenación para el bien común, debe ser coactiva, ordenada y promulgada por quien tiene a su cargo la comunidad, la actuación del gobernante debe orientarse a su aplicación con justicia

"El monarca tiene una función similar, nos dice, a la del alma en el cuerpo y a la de Dios en el universo. Debe fundar y gobernar. Para fundar, Santo Tomás considera que debe tomarse en cuenta el lugar, de preferencia una región templada, con aire saludable, bien orientado hacia el Occidente para que sea fresco o tibio por la mañana, templado al mediodía y cálido por la tarde por haberle dado el sol todo el día. ... Un buen rey, instruido por Dios, debe dirigir su sociedad hacia los fines señalados, es decir, debe lograr una vida recta, saber conservarla y desarrollarla."⁴

A esto debe agregarse que gobernar requiere agua sana en abundancia, comestibles, comercio no grande para que no se corrompa y vivir conforme a la virtud para que con ello se logre la felicidad, si el gobernante no proporciona estos satisfactores los súbditos tienen el derecho a rebelarse.

³ Aquino, Tomás de, *Tratado de la Ley. Tratado de la Justicia. Opúsculo sobre el Gobierno de los Príncipes*, México, Editorial Porrúa, S. A., 1985.

⁴ Suárez, *op. cit.*, p. 75



2. El Estado Moderno

En el Renacimiento, Nicolás Maquiavelo, considerado el padre de la ciencia política por su obra “El príncipe”, aunque no define el concepto de Estado, utilizó la palabra para describir la forma de ejercer el poder en la sociedad, en las organizaciones políticas y en los gobiernos del medievo, entre los que más se distinguieron: tiranías, principados y reinados en que se encontraba dividida Europa. En este libro, el autor se refiere a una serie de prácticas, costumbres morales, religiosas y políticas que los monarcas de su época ejercían para conservar su dominio, algunas de éstas recomienda a su príncipe para mantener el poder y reafirmar su presencia. Reflejó la realidad sobre el ejercicio del poder de los monarcas para lograr los fines y entonces, los medios son justificados, en este sentido propone que el príncipe ideal debe poseer la virtud o fortaleza para que gobierne con bondad y con maldad, debe tener la capacidad para hacer lo “...que crea necesario defenderse de enemigos, conquistar amigos, vencer por la fuerza o por el fraude, hacerse amar o temer de los habitantes, respetar y obedecer por los soldados ... reemplazar con nuevas las leyes antiguas...”⁵ debe detectar las necesidades del Estado para ejercer el poder plenamente; también debe tener fortuna porque con ello se logran con mayor rapidez los fines de las acciones.

A partir de su obra, Maquiavelo es el escritor más controvertido, se lo ubica como escritor perverso, por la forma en que recomienda ejercer el poder, sin embargo, sus fundamentos de la política, la moral y la virtud entre otros conceptos, dieron origen a lo que,

“Hoy, por ‘ciencia política’ entendemos una investigación en el campo de la vida política, que satisfaga estas tres condiciones: a) el principio de verificación o de falsificación como criterio de la aceptabilidad y de sus resultados; b) el uso de técnicas de la razón que permitan dar una explicación

⁵ Maquiavelo, Nicolás, *El Príncipe*, México, Editorial Porrúa, S. A., 1973, P. 13



causal en sentido fuerte o débil del episodio investigado; c) la abstención o la abstinencia de los juicios de valor.”⁶

Maquiavelo en su libro dice que la moral no tiene cabida en la política ni en la forma de gobernar, porque de esta forma se aseguraba la permanencia en el poder, sin embargo, defiende la libertad aportando conceptos que vierte sobre el humanismo, porque éste, tienen defectos y frialdad en el gobierno, con base a estas afirmaciones, su obra en la actualidad sigue siendo consulta de cabecera de muchos políticos.

Centralizar el poder en una autoridad soberana, con la intención de despersonalizarla, suministrando de razones a la política gubernamental para ir dando forma a un Estado centralizado, laico y unido en torno al rey, es parte del legado de Juan Bodin, en su obra “Los seis libros de la República”, al inicio del Libro Primero, define a la República, “...es un recto gobierno de varias familias, y de lo que les es común, con poder soberano”⁷, sostiene que todas las cosas necesariamente buscan el fin principal en primer término y sólo después los medios para lograrlo; la diversidad humana existe naturalmente en los pueblos por uso cotidiano, el gobernante debe adaptar a las instituciones el Derecho que es reflejo de bondad y prudencia divina, los hombres la reciben para aplicarse en beneficio de la sociedad. Bodin escribió que la República no es estática, tiene un nacimiento, evoluciona y llega a lo que es un Estado floreciente

“Una vez que existe la República, si está bien fundada, se asegura contra la fuerza exterior y contra los males internos, creciendo, poco a poco, en poderío, hasta llegar a la cumbre de su perfección, que es el Estado floreciente; este no puede durar mucho, debido a la variedad de las cosas humanas, tan cambiantes e inciertas ... Llamo cambio de la república al

⁶ Bobbio, Norberto, *Estado, Gobierno, Sociedad, Contribución a una teoría general de la política*, México, Fondo de Cultura Económica, 2004, p. 60

⁷ Bodin, Jean, *Los seis libros de la República (1576), Libro Primero*, España, Ed. Tecnos, 1985. p. 9



cambio de estado, es decir, al traspaso de la soberanía del pueblo al príncipe, o de los poderosos a la plebe, o a la inversa. El cambio de leyes, de costumbres, de religión o de lugar sólo representa una simple alteración, si la soberanía no cambia de titular.”⁸

Thomas Hobbes, filósofo político inglés que tomando influencia de los pensadores del absolutismo da a conocer su libro “Leviatán, o la Materia, Forma y Poder de una República Eclesiástica y Civil”, con esta obra se refiere al Estado como “La causa final o designio de los hombres ...”⁹ Define al Estado como:

*“... una persona de cuyos actos una gran multitud, por pactos mutuos, realizados entre sí, han sido instituida por cada uno como autor, al objeto de que pueda utilizar la fortaleza y medios de todos, como lo juzgue oportuno, para asegurar la paz y defensa común. El titular de esta persona se denomina SOBERANO, y se dice que tiene poder soberano; cada uno de los que le rodean es SÚBDITO suyo.”*¹⁰

La portada de su obra se describe de la siguiente manera:

“El título hace referencia a un monstruo bíblico y muestra un frontispicio sorprendente: se ve una ciudad en un valle emergiendo tras unas montañas, aparece un hombre gigantesco cuyo cuerpo lo forman millones de pequeños hombres ... lleva una corona y en la mano derecha empuña una espada en tanto que, en la izquierda, tiene un báculo episcopal. Abajo, a los lados del título, varios emblemas del poder civil y eclesiástico están frente a frente: un castillo y un monasterio; una corona y una mitra; un cañón y los rayos de la excomuni3n; una batalla y un concilio religioso. Arriba de todo, la sentencia del

⁸ *Ídem*, p. 165

⁹ Hobbes, Thomas, *Leviatán o la Materia Forma y Poder de una República Eclesiástica y Civil*, México, Ed. FCE, 1984, p. 137

¹⁰ Hobbes, *op. cit.* P. 141



libro de Job: ‘No hay poder sobre la Tierra que pueda comparársele, pues fue creado para no temer a nadie’.¹¹

En su obra se detecta que defendió al absolutismo, o sea el poder del monarca; para crear y aplicar la ley sobre los súbditos, éstos, deben someterse incondicionalmente al soberano quien es el que decide sobre todos los aspectos que conciernen al gobierno absoluto, sin embargo, como sucede con las ideas nuevas, disgustó a unos por ateo y a otros por monárquico, contrario a la idea del hombre político de Aristóteles, sostiene que los hombres no están contentos en la sociabilidad, no aceptan la compañía de otros, no confían en los demás y viven en la desconfianza de unos y otros porque de un momento a otro el más fuerte abusa del más débil, son iguales en cuerpo y espíritu, pero unos son más fuertes o inteligentes.

Sobre esto hay “...tres causas principales de discordia. Primera, la competencia; segunda, la desconfianza; tercera, la gloria.”¹² Éstas, originan vivir en una guerra de todos contra todos. El Derecho es la libertad de acatar la ley, es una forma de defendernos por todos los medios posibles, así se pretende la paz que es lo único que garantiza la vida; otra forma que se sitúa como regla fundamental: no hagas a otro lo que no quieras para ti, una más se refiere a la necesidad de cumplir los pactos celebrados porque aún con temor el hombre está obligado a respetarlos, con esto retoma el concepto de justicia. Cuando los hombres pactan pacífica y voluntariamente, surge la soberanía, cuando se ha proclamado (por mayoría) a un soberano, todos deben someterse a éste y por lo tanto no está sujeto a ser acusado por sus acciones.

3. El Estado Liberal

En el Estado Moderno Hobbes sostuvo que en el estado natural los hombres son iguales, sin embargo, de esta igualdad surge una guerra tal que es la *de todos contra*

¹¹ Suárez, *op.cit.* p.111

¹² Hobbes, *op. cit.* P. 102



todos, donde el hombre es el lobo de él mismo, sin ley, ni justicia, ni propiedad; posteriormente, John Locke, en su obra “El ensayo sobre el gobierno civil”, sostuvo que en el orden social existe plena libertad de actuación de personas y de propiedades, en donde no dependen de la voluntad de nadie más que la propia, también hay igualdad en donde todo poder y jurisdicción deben ser recíprocos, nadie tiene más que otros, aceptado desde épocas anteriores a través de la razón. Locke, sostiene y defiende la autonomía¹³ como su fundamento y a partir de esto, el derecho a la propiedad y a la sociedad política. Los hombres son iguales en todos sus derechos, pero no son iguales en méritos ó experiencia, nacen libres racionales pero es la edad la que otorga la verdadera libertad y razón. Siendo los hombres libres, iguales e independientes por naturaleza, nadie puede ser sometido al poder político de otros sin su consentimiento, es decir, sin el derecho que impone la ley debidamente sancionada para reglamentar y proteger la propiedad.

“...los hombres libres, iguales e independientes por naturaleza, ninguno de ellos puede ser arrancado de esa situación y sometido al poder político de otros sin que medie su propio consentimiento. Este se otorga mediante convenio hecho con otros hombres de juntarse e integrarse en una comunidad destinada a permitirles una vida cómoda, segura y pacífica de unos con otros, en el disfrute tranquilo de sus bienes propios, y una salvaguardia mayor contra cualquiera que no pertenezca a esa comunidad. ... todos cuantos consienten en formar un cuerpo político bajo un gobierno, aceptan ante todos los miembros de esa sociedad la obligación de someterse a la resolución de la mayoría, y dejarse guiar por ella.”¹⁴

La Ilustración, en plena época del liberalismo, trajo consigo una nueva forma de concebir al Estado, uno de los tratadistas más sólidos de este periodo fue Carlos Luis de Sécondat, Barón de Montesquieu, quien sostuvo en su obra, “El Espíritu de las

¹³ Locke aporta el concepto de autonomía que será uno de los sustentos de la democracia moderna, y que sigue vigente en nuestro tiempo. En México las entidades federativas son *autónomas* en su régimen interior.

¹⁴ Locke, John, *Ensayo Sobre el Gobierno Civil*, México, Ed. Aguilar, 1983, pp. 73, 74.



Leyes”, que, ante el absolutismo, el sistema parlamentario es lo mejor para el cumplimiento de los derechos del pueblo y que el Estado se creó para que se obtuviera la garantía de la libertad en todos los sentidos; propuso también la división de poderes en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Desarrolló su pensamiento teniendo antecedentes de John Locke, padre del liberalismo, que junto a Hobbes, aplicaron conceptos novedosos del entendimiento humano, porque mientras el absolutismo centralizó el poder en el monarca, éstos lo ubicaron en el hombre y en la sociedad, donde el individuo posee la propiedad de sí mismo y nadie que no sea él, tiene derecho a disponer de su persona.

4. El Socialismo

La teoría marxista del socialismo, propuso su definición de Estado, sostuvo que es la mesa directiva de la clase en el poder, sus instituciones asegurarían la dominación de la burguesía sobre el proletariado y el resto de la sociedad, de esta forma también les permitiría controlar el resto de los elementos sociales, políticos, jurídicos y económicos. Un escrito que apareció en 1848 tuvo un impacto trascendental, éste, lo firmaban Marx y Engels, por encargo de la Liga de los Comunistas, se trataba del Manifiesto del Partido Comunista. Este fue el inicio del Socialismo, una tendencia política con la que se pretendía llegar al comunismo e instaurar la dictadura del proletariado, propuso abolir la propiedad capitalista y suponía la igualdad de las clases sociales.

El socialismo identifica al Estado con instituciones al servicio de la burguesía para situarse por encima del proletariado y sobre el resto de la sociedad. Marx, Engels y Lenin, aunque con diferentes expresiones, en general sostuvieron que el Estado es la forma en que el poder domina y tiene el control de las clases sociales:

“...En realidad, el Estado no es más que una máquina para la opresión de una clase por otra, lo mismo en la república democrática que bajo la monarquía; y en el mejor de los casos, un mal que se transmite



hereditariamente al proletariado triunfante en su lucha por la dominación de clase. El proletariado victorioso, lo mismo que hizo en la Comuna, no podrá por menos de amputar inmediatamente los lados peores de este mal, ... mirad a la Comuna de París: ¡he ahí la dictadura del proletariado!”¹⁵

Según la teoría marxista, el Estado surge porque las contradicciones de clase son irreconciliables, es un órgano de dominación, centralizará todo el poder en una clase de la sociedad, para controlar al resto, destruir al Estado lleva implícitamente a la extinción de la democracia, finalmente la economía socialista no tuvo la capacidad de satisfacer las necesidades de la población, tampoco permitió las libertades políticas esenciales, limitó la circulación libre de las personas, y evitó la asociación de prensa para difundir las ideas diferentes a ella, al limitar estos derechos individuales, no se dieron las condiciones de libertad política y social, entonces, los pueblos se refugiaron en la democracia.

B. Gobierno y Administración

1. Gobierno

El gobierno es un subordinado estatal a través del tiempo, su integración, especialización y jerarquía institucional se sitúan con principios fundamentados en el derecho, se van transformando para atender los reclamos de la población. Como elemento y autoridad del Estado se le asigna la función de procurar el bien común para la población; de acuerdo con Aurora Arnaiz Amigo,¹⁶ *El Estado es una entidad política jurídica y administrativa, integrada por territorio, población y gobierno*, y éste encarna a las instituciones y organismos políticos y administrativos mediante los cuales, se alcanzan los fines estatales y funcionan como aparato para el ejercicio del poder, está dividido en un sistema de competencias: ejecutiva legislativa y judicial, para el cumplimiento de sus atribuciones: así, en la expedición de las normas para la

¹⁵ Marx, C., y Engels, F. *Obras Escogidas, La Guerra Civil en Francia*, Moscú, Ed. Progreso, 1969, p. 273

¹⁶ Arnaiz Amigo, Aurora, *Estructura del Estado*, México, Ed. Miguel Angel Porrúa, 1979, Capítulos I, II, III.



convivencia y ponerlas en práctica por el ejecutivo, se practica el hecho de que la soberanía se deposita en el pueblo y éste lo transfiere al Estado.

Sus formas han sido descritas por diferentes pensadores y estudiosos a lo largo de la historia. Así, en la antigua Grecia, Platón las clasificó en: aristocracia, timocracia, oligarquía, democracia y tiranía estableció que si se respetan las leyes, el mejor gobierno sería una monarquía, la siguiente opción es la aristocracia la que se convierte en la mejor. Para Aristóteles, la clasificación de las formas de gobierno se da en función de que si procura el interés común o sólo sus propios intereses. Consideraba como la mejor a la monarquía, la aristocracia y la timocracia y como sus desviaciones la tiranía, oligarquía y democracia. Para él, la mejor forma era la monarquía; porque tenía principios de dominio ordenado y podía ser hereditaria, ésta forma la consideró como la superior al gobernar.

a. Formas de Gobierno

Platón sostuvo en su obra “La República” que algunas formas de gobernar son mejores y otras peores y que esto va de acuerdo con la virtuosidad de los ciudadanos.

“...hay una forma que es ‘buena y justa’ ... que es la *aristocracia*, es decir el gobierno de los mejores. Hay, además otras cuatro formas que son ‘enfermedades’ del Estado y que son más graves según van descendiendo. Son la *timocracia* (el gobierno de unos pocos por el honor, es decir, por algo que consigue la cólera, pero al fin y al cabo irracional); la *oligarquía*, que en realidad es *plutocracia* (el gobierno de pocos ricos); la *democracia* (que debía haberse llamado demagogia, pues no se refiere a la auténtica democracia sino a su deterioro, único que pudo constatar por la experiencia; y finalmente, la *tiranía*, el peor gobierno que atenta contra la libertad y la justicia.”¹⁷

¹⁷ Suárez, *op cit*, pp. 31-32



Aristóteles sostiene que las constituciones que buscan el interés público son rectas porque se basan en la justicia absoluta y en cambio las que pretenden el bienestar particular son erradas, despóticas y desviaciones de las rectas.

“Los términos de constitución y gobierno tienen la misma significación, y puesto que el gobierno es el supremo poder de la ciudad, de necesidad estará en uno, en pocos o en los más. Cuando, por tanto, uno, los pocos o los más gobiernan para el bien público, tendremos necesariamente constituciones rectas, mientras que los gobiernos en interés particular de uno, de los pocos, o de la multitud serán desviaciones; ya que, en efecto, no habrá que llamar ciudadanos a los miembros de la ciudad, o si lo son tendrán que participar del beneficio común.”¹⁸

A los gobiernos unipersonales los llama monarquía o realeza, y buscan el bien público; el gobierno de más de uno, pero de pocos, aristocracia, donde los mejores, persiguen lo mejor para la Polis y sus integrantes, mientras que, si es la multitud la que gobierna, es República o gobierno constitucional. Aristóteles también menciona que estas formas de gobierno tienen sus desviaciones: de la monarquía, la tiranía con el interés del monarca; de la aristocracia, la oligarquía es con interés de los ricos; de la república, la democracia es de interés de los pobres, sin embargo, ninguna de estas formas y sus desviaciones tienen como principal fin la utilidad común.

Maquiavelo consideró cuatro formas de obtener el poder, y por lo tanto de gobernar: por virtud, por fortuna, por necesidad (es decir por violencia) y por el consenso de los ciudadanos, que corresponden a la monarquía, la aristocracia, la tiranía y la democracia, cuyo gobierno es más estable y adecuado ya que los poderes vigilan y controlan los abusos entre sí. Montesquieu propuso tres tipos

¹⁸ Aristóteles, *op. cit.* p. 204.



posibles de gobierno:¹⁹ república, monarquía y despotismo, cada uno con sus propias normas y políticas de actuación; la decadencia de los sistemas de gobierno se produce cuando los principios no se cumplen, sufren alteración o se corrompen, la separación o el reparto de poderes evita que se desarrolle el despotismo, por eso propone su división en legislativo, ejecutivo y judicial y que cada uno tenga su propia misión funciones e instituciones. Estas ideas se conservan en la actualidad en la mayoría de los gobiernos.

Jean Jacques Rousseau en su obra “El Contrato Social”, afirmó que la voluntad del gobierno es la voluntad del Estado²⁰, surgió mediante un contrato mutuo, porque el hombre transitó de un estado natural a uno social, hace la distinción entre soberano y gobierno; el primero es el pueblo con conocimiento de las leyes, no puede obligarse a nada ni siquiera a someterse a otro soberano, al estar constituido por los miembros individuales no puede hacer nada contra ellos pero tampoco necesita proporcionarles garantía alguna. El segundo es un grupo de hombres que las ejecutan, tienen intereses particulares que se oponen al interés general del Estado, el individuo adopta preferencias, y la voluntad general busca la igualdad. Explica tres formas de gobierno: si el depósito del poder es confiado a todo el pueblo (el soberano) en su mayor parte, el gobierno es una democracia; si es confiado a un pequeño número de personas, es una aristocracia, y si es depositado a un magistrado único, es una monarquía o gobierno real.

2. Ciencia de la Administración

El gobierno tiene la responsabilidad de proporcionar bienes y servicios a la población, para esto es necesario crear y desarrollar instituciones con sistemas y procedimientos que garanticen el cumplimiento de ellos. Se vale entonces de la *Administración* para que, mediante la aplicación del proceso administrativo, las demandas sean atendidas con eficacia y eficiencia, entonces, es necesario

¹⁹ Montesquieu, *Del Espíritu de las Leyes, Libro Segundo*, México, Editorial Porrúa, S. A., 1985, P. 8

²⁰ Rousseau, Juan Jacobo, *El Contrato Social o Principios de Derecho Político. Discurso Sobre las Ciencias y las Artes. Discurso sobre el Origen de la Desigualdad*, México, Editorial Porrúa, 1975, pp. 15, 55



comprender lo que se pretende con la Administración, su definición es importante, etimológicamente, la palabra administración se integra del latín *ad* = a y hacia que implica dirección y *minister* = servir o subordinación, es decir, significa hacer algo bajo el mando de otro. Esto no es suficiente, porque su significado y sus alcances son más amplios, los estudiosos sobre este tema han aportado sus definiciones. Una de ellas, quizá la más difundida, es la de Henry Fayol, quien dice que “administrar es prever, organizar, mandar, coordinar y controlar,”²¹ “Koontz y O’Donnell, consideran a la Administración como “la dirección de un organismo social, y su efectividad en alcanzar sus objetivos, fundada en la habilidad de conducir a sus integrantes,”²² para “J. D. Mooney: ‘Es el arte o técnica de dirigir e inspirar a los demás, con base en un profundo y claro conocimiento de la naturaleza humana’ y contrapone esta definición con la que da sobre la organización como: ‘la técnica de relacionar los deberes o funciones específicas en un todo coordinado’.”²³

La aceptación de que la administración es una ciencia es porque se estructura a sí misma para ser funcional en las actividades, en esa forma se logran los objetivos, “...Los principios y la teoría constituyen el marco estructural de una ciencia. Los principios son verdades fundamentales, o lo que se considera que es verdad en una época dada, que pretenden explicar las relaciones entre dos o más conjuntos de variables. En su forma más pura, un principio se forma de una variable dependiente y una independiente.”²⁴ La necesidad administrativa se da en cualquier gobierno o en donde existe un organismo social, como la administración es universal, sus elementos son los mismos en cualquier parte y aunque tenga variantes que dependen de las circunstancias, sus elementos se conservan en cada momento de la vida del organismo social, se presenta la unidad aun cuando pueda ser únicamente temporal, en su desarrollo tampoco su jerarquización se pierde. Por lo tanto,

²¹ Citado por Reyes Ponce, Agustín, en *Administración de Empresas, Teoría y práctica la parte*. México, Ed. Limusa, 1987 p. 17

²² *Ídem*, p. 16

²³ *Ibidem*.

²⁴ Koontz/O’Donnell. *Elementos de Administración*. México, Ed. Mc Graw Hill, 2004, p. 13.



“...podemos emplear correctamente el término ciencia en relación con un conjunto de conocimientos exactos, derivados de la experiencia y la observación, y un conjunto de reglas y axiomas que la experiencia ha demostrado ser aplicables en la práctica, y funcionan en la práctica aproximadamente como se previó, entonces podremos, si así nos parece, apropiadamente y por conveniencia, hablar de una ciencia de la administración ... los jóvenes, hombres y mujeres, que hayan llegado a dominar más o menos los principios, máximas y axiomas de la ciencia administrativa, pueden ahora, mediante lo que se llaman prácticas de servicio, fortalecer sus conocimientos formales mediante experiencias vividas en y con la administración. Existe, pues, una ciencia de la administración ... y estoy seguro de que, si hemos de aportar nuestros recursos, habilidad y facultades para hacer pleno y noble uso; si hemos de construir una economía pública y privada que haya de sostener y hacer perdurar la sociedad; si hemos de producir las condiciones necesarias para el pleno florecimiento de la civilización en América, habremos de contar con el constante avance de la ciencia administrativa.”²⁵

La administración, pública ó privada, es la aplicación del proceso administrativo, mediante éste, sus elementos se coordinan para lograr los objetivos de manera eficaz y eficiente. Cumple la función de universalizar los derechos de los ciudadanos sin distinción alguna, es posible cuando las normas y procedimientos aceptados por todos tienen validez y por tanto gozan de legitimidad. Los autores más importantes sobre administración han establecido el proceso de acuerdo con diferentes criterios, pero el más difundido y utilizado, por su fácil entendimiento, es el que prevé cinco elementos: planeación, organización, integración, dirección y control. Cada uno de

²⁵ Bear, Charles Austin, *Filosofía, Ciencia y Arte de la Administración Pública*, citado por Waldo, Dwight, *Administración Pública, la Función Administrativa, los Sistemas de Organización y Otros Aspectos*, México, Ed. Trillas, 1985, pp. 97, 100, 101.



éstos, tiene la función de contribuir para lograr los objetivos que se persiguen en cada parte del proceso y hacer así, que la administración eficiente a la organización.

La Ciencia de la Administración se actualiza conforme a las exigencias de nuestro tiempo, un ejemplo es la promoción del servicio civil que pretende mejorar la actuación del personal, optimizar la organización, los métodos, las funciones, actividades y los cargos públicos, porque según, Woodrow Wilson: “El objeto de estudio de la administración es descubrir, ... en primer lugar, lo que puede hacer el gobierno debida y acertadamente y, en segundo, cómo ha de hacer lo debido con la mayor eficacia posible y con el menor gasto posible tanto de dinero como de energía. Sobre ambos puntos es evidentemente mucha la necesidad de luz entre nosotros; y solamente un cuidadoso estudio podrá suplir esa luz.”²⁶ Con la profesionalización de los recursos humanos, el resultado de esto es que se pueden aprovechar más los recursos materiales y financieros, sobre todo en esta época en que los presupuestos públicos se han visto disminuidos.

3. La Administración Pública

El brazo ejecutor y operacional de un gobierno son las instituciones y órganos políticos, establecidas de acuerdo con el régimen y las circunstancias políticas, económicas y sociales en que se desarrolla. El objeto de su administración es lo público, por lo tanto en la democracia es obligación transparentar y rendir cuentas de las acciones para atender estas exigencias sociales, la Administración Pública debe contribuir estableciendo las condiciones necesarias y las estructuras suficientes para lograr que se cumplan. También se requiere de la participación de profesionistas, “...ya que la función de todos los administradores, a cualquier nivel y en cualquier clase de empresa, es lograr y mantener un ambiente en el cual los individuos que trabajan en grupos, puedan alcanzar metas y objetivos preestablecidos ... tienen a su cargo la responsabilidad de iniciar acciones que hagan posible que los individuos

²⁶ Citado por Waldo, *op. cit.* p. 85



aporten sus mejores contribuciones para los objetivos del grupo.”²⁷ En un principio, la palabra administración se aplicaba a las instituciones del gobierno, y para las empresas privadas se hacía referencia al término *management* o dirección, fue con la teoría de Henry Fayol cuando se empezó a utilizar el concepto de administración general.

Es la Administración Pública una ciencia social, y como tal está relacionada con la Ciencia Política, la vinculación se da totalmente. El inicio de este hecho trascendental se localiza en la obra de los consejeros de príncipes, entre los cuales encontramos a Nicolás Maquiavelo a través de su obra “El Príncipe”, seguido con la brillante cauda de pensadores que sobre el gobierno han desarrollado a través de por lo menos los últimos dos siglos, la teoría de Razón de Estado, fue donde pusieron su atención. Destacaron también Juan Botero y Arnold Clapmar, cuyos trabajos contribuyeron al desarrollo del arte del gobierno. Estos consejeros de estadistas y políticos fueron tecnólogos del poder, pero sentaron las bases de la Ciencia del Estado. “La Administración Pública es el lado práctico o comercial de gobierno ya que su finalidad es que los negocios públicos se realicen eficientemente y tan de acuerdo con los deseos y los gustos del público (la ciudadanía) como sea posible. Mediante la administración, el gobierno hace frente a aquellas necesidades de la sociedad que la iniciativa privada no puede o no quiere satisfacer.”²⁸

La Administración Pública se adapta a las condiciones de cada régimen político, su desenvolvimiento se sujeta a las estructuras de organización burocrática que se establecen, de acuerdo también con la situación histórica y económica del país, de esto depende el modelo de desarrollo; en el periodo liberal, la Administración Pública fue un instrumento para proteger los intereses de las empresas privadas, mientras que en el modelo de bienestar, la premisa fue establecer condiciones que buscaron satisfacer la mayoría de las demandas sociales de la población, si se considera la

²⁷ Koontz/O'Donnell, *op. cit.*, p. 1.

²⁸ Citado por, Amaro Guzmán, Raymundo, *Introducción a la administración pública*. México, Ed. Mc. Graw Hill. 2003, p. 6



acción del régimen, su objetivo esencial debe ser el desarrollo y el progreso del país. Las tareas administrativas se desarrollan en la estructura organizacional aplicando criterios con valores que dependen de privilegios sociales y económicos, Max Weber desarrolló su modelo burocrático, cuyas características son: establecimiento de normas y reglamentos, división sistemática del trabajo, distribución de actividades en cargos y funciones, asignación de cargos con el principio de jerarquías de las autoridades, la profesionalización de las personas, por el mérito de la competencia y no en las preferencias, esto debe ser con disciplina y rigidez para lograr una máxima eficiencia de la organización.

“La administración burocrática como una organización a gran escala, presenta ventajas frente a otro tipo de organizaciones debido a características tales como la despersonalización de la obediencia, la definición estricta de las jurisdicciones o competencia, la relación salarial (correspondiente entre la jerarquía y la escala de salarios), la especialización de competencias y funciones, y la racionalidad en los procedimientos... Estas cualidades permiten que los miembros de la burocracia estén relacionados por jerarquías despersonalizadas, donde el mandar y el obedecer se rigen por normas explícitas racionales y universales.”²⁹

El modelo burocrático de organización, fundamentalmente se basa en la racionalidad de los medios a los fines, caracterizada en la sociedad tradicional, carismática y legal;

“I. Existe el principio de sectores jurisdiccionales estables y oficiales organizados en general normativamente, es decir, mediante leyes u ordenamientos administrativos ... II. Los principios de jerarquía de cargos y de diversos niveles de autoridad implican un sistema de sobre y subordinación férreamente organizado, donde los funcionarios superiores controlan a los

²⁹ Cadena Inostroza, Cecilia, *Administración pública y procesos políticos en México*, México, El Colegio Mexiquense, Editorial Porrúa, 2005, P. 59



funcionarios inferiores. ... III. La administración del cargo moderno se funda en documentos escritos ('archivos') que se conservan en forma original o como proyectos. ... IV. Administrar un cargo, y administrarlo de manera especializada, implica, por lo general, una preparación cabal y experta. Esto se exige cada vez más del ejecutivo moderno y del empleado de las empresas privadas, así como se exige del funcionario público. ... V. Si el cargo está en pleno desarrollo, la actividad del funcionario requiere toda la capacidad laboral, aparte del hecho de que su jornada obligatoria en el despacho está estrictamente fijada. ... Vi. La administración del cargo se ajusta a normas generales, más o menos estables, más o menos precisas, y que pueden aprenderse. El conocimiento de estas normas es un saber técnico particular que posee el funcionario. Abarca la jurisprudencia, o la administración pública o de empresas.”³⁰

según Ludwig Von Mises:

“La administración burocrática, en un régimen democrático, significa administración de estrecho acuerdo con la ley y el presupuesto. No es de incumbencia del personal administrativo ni de los jueces averiguar qué es lo que habría de hacerse en interés del bienestar público ni cómo habrían de gastarse los fondos públicos. Esta es labor del soberano, o sea, del pueblo y sus representantes. Los tribunales, las diversas dependencias de la administración, el ejército y la marina hacen lo que la ley y el presupuesto les ordenan. No son ellos sino el soberano quien dirige la política...”³¹

Como la Administración Pública es la parte que más sobresale del gobierno, porque es su acción ejecutiva y porque su ámbito de competencia está en el manejo de los recursos públicos en medio de las pugnas de la política, entonces su tarea fundamental es concentrar los métodos y las funciones fuera de las confusiones de

³⁰ Weber, Max, *¿Qué es la Burocracia?*, México, Ediciones Coyoacán, S. A. de C. V., 2005, PP. 21-25

³¹ Citado por, Waldo, *op. cit.* P. 70



las luchas internas para situarlas en un campo profesional cuyo objetivo es proporcionar bienes y servicios a la población. En los últimos años hay quienes afirman que la administración debe hacer frente y solucionar los problemas de acuerdo con los recursos disponibles, administrar de acuerdo con la situación que presenta la realidad,

“...ciertos estudiosos han descubierto una ‘nueva’ teoría situacional o contingente de la Administración. Señalan que lo que los administradores deben hacer, es considerar la situación –el medio ambiente en el cual sus acciones han de realizarse-. Como Lawrence y Lorsch han dicho: ‘Esta teoría contingente de la organización indica las principales relaciones que los administradores deben tomar en cuenta, cuando elaboran y planean la organización para tratar con condiciones ambientales específicas’ ... esta teoría de la contingencia ... proporciona al menos la estructura conceptual con la cual se deben planear las organizaciones según las tareas que estén tratando de desempeñar.”³²

En los últimos años los administradores públicos han tenido que enfrentar carencias de recursos para elaborar los programas operativos por las de crisis económicas que padecen los países, más aun los menos desarrollados, estas carencias limitan el establecimiento de estructuras y procesos eficientes, se tiene la opción única de ser eficaz con los recursos disponibles.

C. El Estado Mexicano

El Estado mexicano se sustenta en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con ésta, se deposita la soberanía en el pueblo constituido en una república representativa, donde los ciudadanos eligen periódicamente al Jefe de Estado; democrática, en virtud de que es el gobierno del pueblo, y todos tienen la posibilidad de participar directa o indirectamente en la

³² Koontz/O'Donnell, *op. cit.* P. 134



representación; además con una categoría política, *federalista*, porque la República se forma por estados libres y soberanos pero unidos en la Federación y donde las leyes se elaboran por medio de los representantes ciudadanos que forman el Congreso de la Unión, éste, dividido en Cámara de Diputados y Cámara de Senadores; en las Cámaras Locales; en el ámbito estatal y el Municipio Libre como último nivel de la representación, que a pesar de este carácter no tiene función legislativa. Conviene revisar su formación.

1. Antecedentes

De acuerdo con Barron de Moran,³³ la organización social que surgió después de la conquista estuvo formada y caracterizada por los conquistadores y sus ambiciones, se gobernó mediante los Oficiales Reales, las Audiencias y Virreinos, éstos procuraron más a los intereses de la colonia española y de los grandes latifundios; para controlar la producción y el comercio se establecieron instituciones que regulaban las propiedades, los monopolios, los impuestos y el comercio exterior. En el aspecto político surgió, el Real Consejo de Indias que, a través de la Ley de Indias, atendió asuntos judiciales, legislativos y administrativos. Aplicó sus atribuciones en el territorio nacional en los casos en que se identificaban con reinos, o provincias, éstas a su vez en Alcaldías Mayores ó Corregimientos y Alcaldías Menores ó Municipios y que, si estaban conformados por indios tenían el nombre de Repúblicas.

Continuando con Barron de Moran,³⁴ El gobierno del Virrey representaba al Rey, su principal autoridad era velar por la Hacienda Pública, por la Iglesia, por las exploraciones y por el bienestar de la población. El clero tuvo una influencia determinante, a él se recurría desde el nacimiento hasta la muerte, su poder espiritual prevaleció por sobre lo político, económico y en las familias, el auge se reflejó en las órdenes religiosas y misiones que compitieron para extenderse en el

³³ *Ibidem*

³⁴ *Ibidem*



territorio nacional; llegaron los franciscanos, los dominicos, los agustinos, los jesuitas, los mercenarios, los carmelitas y los benedictinos, fueron suficientes para que germinara la lucha por el poder. Por esto se originó la inquisición para imponer el orden y para perseguir a los herejes, a través del Santo Oficio se vigiló la fidelidad a la Iglesia y a la corona española. Al final del periodo colonial la Iglesia había acumulado más de la mitad de los bienes del país a través de la explotación de la tierra, el diezmo, los donativos, herencias, servicios dominicales; las tierras eclesiásticas se las llamaba de manos muertas porque eran improductivas y la economía del país se resentía por esto.

Las manifestaciones de descontento en diferentes regiones, dieron comienzo a la independencia, en el siglo XVIII se acentuó por las desigualdades de la población, el español tenía el dinero y los privilegios políticos, mientras que el criollo, que generalmente mostró su capacidad para dirigir fue relegado; a éstos se sumaron los indios y los negros explotados. Los criollos aprovecharon los hechos que estaban sucediendo en otros países; tales como, las ideas de los enciclopedistas franceses, la revolución Industrial en Inglaterra, la Independencia de las trece colonias norteamericanas, la Revolución Francesa y la invasión napoleónica a España, fueron suficientes para que los criollos asumieran las ideas revolucionarias y encabezaran la lucha por la independencia, con la firme convicción de fundar un país con la capacidad de organizar por sí mismo su forma de vida.

Consumada la Independencia se elaboró la Constitución de acuerdo con las propuestas ideológicas de la lucha política, representada por dos partidos políticos: el monárquico que tenía como su representante a Agustín de Iturbide, quien fue derrotado totalmente; y el partido Republicano formado por los sobrevivientes insurgentes; entonces las ideas que estructuraron la naciente República se dieron entre federalistas y centralistas, con fundamentos esencialmente liberales que defendieron los derechos del hombre y del ciudadano, se estableció el derecho y libertad de la población para manifestar sus ideas políticas libremente pero bajo las restricciones de la ley, el federalismo se adoptó como signo de progreso.



Con el tiempo los conservadores fueron haciéndose del poder político y económico, no lo supieron mantener ni administrar, sus resultados fueron problemas económicos y sociales que se agudizaron por las desigualdades entre clases. “La doctrina del modelo liberal fue una respuesta a las necesidades básicas que debían satisfacerse para apoyar un desarrollo fincado en la superación de las estructuras legadas por la Colonia, y que desafortunadamente no pudo llevarse adelante por los acontecimientos”³⁵ A finales del siglo XIX y principios del XX, comenzó la lucha revolucionaria, el descontento fue porque los campesinos trabajaban las tierras que no eran suyas en condiciones de explotación e injusticias, los obreros tenían condiciones de trabajo insano y sin derechos básicos para subsistir; el resultado de esta lucha fue la Constitución de 1917, en ésta, se plasmaron derechos sociales bastante avanzados para su época.

2. República Mexicana

De conformidad con el artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vigente, “Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental.”³⁶ El Estado Mexicano es el resultado de las luchas internas que protagonizaron los federalistas y centralistas en los años treinta y cuarenta del siglo XIX, por ello, el impulso de desarrollo del país fue limitado ya que toda la atención se centró en resolver las pugnas partidistas provocando una parálisis económica y sin posibilidades de consolidar instituciones políticas y administrativas orientadas a satisfacer las necesidades de la sociedad; en este contexto surgió la segunda Constitución en

³⁵ Labastida, Horacio, *Estudio Preliminar, Las Constituciones de México, 1814 – 1991*, México, H. Congreso de la Unión, H. Cámara de Diputados, LV Legislatura, 1991, p. 26.

³⁶ Cámara de Senadores, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 40*, México Cámara de Senadores, 2005, p.31



1836, “Las Leyes Constitucionales” (siete leyes) y la tercera conocida como “las Bases Orgánicas de 1843”, la característica de cada uno de ellos reflejó la ideología conservadora y el tradicionalismo de sus autores.

En el periodo de la Reforma se expidieron las Leyes Juárez, Lerdo e Iglesias, lo que significó la toma del poder por los liberales, entre otras cosas, postularon la libertad de opinión, abolición de los privilegios del clero y de la milicia, postulados que se ratifican en la Constitución de 1857, cuyo contenido liberal agrega las garantías individuales, la enseñanza laica y la libertad de cultos, en este período se sigue consolidando el federalismo pero también al continuar las pugnas internas el poder legislativo surgió en forma unicameral, el Senado fue suprimido, su principal cuestionamiento fue el de ser un grupo de elite y aristocratizante; en los años siguientes los liberales radicalizaron su postura más en lo político, por eso en 1859, Benito Juárez promulgó en Veracruz las Leyes de Reforma con un contenido más avanzado que en la constitución de 1857, con estas leyes se decreta la separación de la Iglesia y el Estado, la creación del registro y matrimonio civil, el peso de estas leyes encaminaron al país hacia un capitalismo libre de trabas, la Cámara de Senadores fue restaurada en 1874 por el gobierno de Sebastián Lerdo de Tejada.

Las contradicciones que hubo en el gobierno de Porfirio Díaz originaron la lucha de los burgueses que buscaban cambios políticos y la social popular que buscó cambios en la estructura económica y social. El movimiento que inició Francisco I. Madero exigía los beneficios del sistema democrático, el pueblo demandaba satisfacciones principalmente sociales, el resultado a la negativa a éstas, fue la revolución que culminó con una nueva constitución: la de 1917; el Congreso Constituyente convocado por Venustiano Carranza en 1916 plasmó en ella sistemas de derechos sociales y control político muy avanzados que no se habían visto, sobre todo en América Latina, entre los más significativos, los artículos 3º, 27, y 123. En esta constitución se confirmó la existencia de la Cámara de Senadores, se retomó al sistema bicamaral del poder legislativo, una de las causas fue la necesidad de consolidar y modernizar el control y la fiscalización, esta idea no avanzó mucho ya



que en el periodo postrevolucionario predominaron grupos políticos cuyo objetivo primario fue la obtención del poder.

Generalmente en las democracias contemporáneas occidentales, la soberanía del régimen político está en el pueblo, quien gobierna y es gobernado; se promueven las garantías individuales, seguridad económica, representación popular de los gobernantes, el pluralismo mediante los partidos políticos con las posibilidades de la alternancia del poder. En cuanto a la Federación, las entidades se unen con base en la Constitución General que rige todo el territorio, por lo tanto al incluir a las de las entidades, surgen entonces dos órdenes jurídicos, la soberanía federal y la local, este último haciendo uso de su autonomía, emite sus propias leyes con las limitaciones constitucionales generales³⁷, la representación se asigna mediante votaciones pacíficas y con la participación de todos los ciudadanos.

3. Gobierno Mexicano

La soberanía nacional reside en el pueblo³⁸ quien toma como forma de gobierno la república democrática y es en él, el origen de todo poder, por lo tanto es el fundamento de la estructura jurídica, luego entonces, el Estado es una República con características representativa, democrática y federal, la esencia de éstas es la voluntad popular, pues tiene la facultad de expedir leyes, de establecer la forma de gobierno que más convenga a la población, la unión de los ciudadanos es con el fin de proporcionarse protección y seguridad, desde Aristóteles, en la democracia todos los ciudadanos podían elegir y ser elegidos en términos de igualdad, resulta que, la forma de gobierno la decide el pueblo de donde emana todo el poder y será el único que pueda “alterar o modificar” la forma de gobierno.

Históricamente, México adoptó la democracia como forma de vida, Morelos en la segunda etapa de la Independencia, 1814, convocó a la formación de un Congreso

³⁷ Cámara, *op. cit.*, Artículo 41, p. 31

³⁸ Idem, Artículo 39, p. 32



Nacional para elaborar una constitución que postularía principios de igualdad de los ciudadanos, con gobierno republicano y centralista y los diputados estaban por encima del ejecutivo, ésta no fue aplicada. La constitución de 1824, entró en vigor en la época independiente, estableció el federalismo como forma de gobierno, creó los cimientos, las estructuras y las instituciones en que basó sus acciones y depositó el poder legislativo en un Congreso General integrado por dos cámaras, una de Diputados y otra de Senadores. Este sistema bicameral surgió con ideas democráticas y republicanas y sus primeras tareas se vieron reflejadas en un proyecto federalista que fomentó las condiciones para la descentralización y democratización del poder.

Constitucionalmente, nuestro país, deposita la “soberanía esencialmente y originariamente en el pueblo”³⁹, Bodin, en su momento ubicó y definió este elemento como parte primordial del Estado.

“...Se forma una república, cuando son gobernados por el poder soberano de uno o de varios señores, aunque difieran en leyes, en lengua en costumbres, en religión y en raza. Si todos los ciudadanos son gobernados por las mismas leyes y costumbres, no sólo es una república, sino que a la vez se trata de una ciudad, aunque los ciudadanos estén disgregados en distintas villas, aldeas o provincias. No es la villa la que hace la ciudad, según muchos han escrito, como tampoco es la casa la que hace la familia, la cual puede estar constituida por varios esclavos o hijos que vivan muy alejados entre sí y en países diferentes, siempre que estén sometidos a un mismo jefe de familia. De igual modo, la ciudad puede tener varias villas y aldeas que practiquen las mismas costumbres.”⁴⁰

El gobierno mexicano tiene la responsabilidad de ejercer el Poder del Estado y de cumplir con las obligaciones encomendadas al mismo; para lograr esto y atender

³⁹ *Ibidem*

⁴⁰ Bodin, *op. cit.* p. 37



las demandas y exigencias sociales en el ámbito de su competencia, se apoya en la Administración Pública, conformada por órganos e instituciones. En el ejercicio del poder se divide en poder Legislativo, Ejecutivo y Judicial y a su vez, el poder se ejerce en tres niveles: federal, estatal y municipal. El primero se sustenta en órdenes jurídicos emanados de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y leyes federales; el segundo en constituciones y leyes locales; el tercero en cabildos al no tener un órgano legislativo propio.

La historia democrática de México está llena de leyes electorales, se elaboraron respondiendo a las exigencias de su tiempo y al desarrollo de la sociedad, cada ley electoral federal integró y reglamentó la participación ciudadana; en las elecciones federales de julio de 1988, con mayor presencia, los partidos políticos de oposición accedieron al Congreso, la pluralidad de opinión engendró la necesidad y obligación de comprobar el destino del erario, aunque el proceso fue lento por costumbres corruptas y la falta de áreas con metodología administrativa. En el gobierno la aceptación y aplicación de las leyes ya es un hecho y con ello la modernización de la estructura se hizo necesaria, las áreas se adecuaron con orden metodológico, se crearon manuales de organización y de procedimientos, para dar cumplimiento al imperio de la ley.

4. División de Poderes

En la Constitución de 1917, los constituyentes ratificaron que “El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial⁴¹ salvo en los casos que se establecen en esta misma, no podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo” de esta forma el espíritu de la ley establece una forma de gobierno capaz de garantizar el desarrollo de la Nación con los valores de la democracia en

⁴¹ Cámara de Senadores, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 49*, México, 2005, p.35



condiciones pacíficas. El Supremo Poder de la Federación comprende entonces a los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, a los que les corresponde hacer leyes, ejecutarlas y vigilar que se cumplan.

La División de Poderes en México tiene sus antecedentes en las constituciones que surgieron durante la lucha de independencia y posterior a ella: la primera es la Constitución de Apatzingán, que tuvo influencia rusioniana expedida por José María Morelos y Pavón en 1814 en plena lucha por la independencia; la Constitución de Cádiz de 1812 influida por los revolucionarios franceses; en el Acta Constitutiva de la Federación de 1824 (Art. 9º); la segunda ley Constitucional de 1836, el proyecto de Reformas de 1843 (Siete Leyes Constitucionales); la Constitución de 1857 (Art. 50). Este principio fue sustentado en su momento por Locke y Montesquieu, en términos de libertad política sin abusos y más adelante por Rousseau, quien lo complementó proponiendo que el poder legislativo es depositario de la “voluntad general”. La División de Poderes es el ejercicio del poder, distribuido, controlado, con la intención de impedir abusos y ser garantía de la libertad del pueblo.

a. Poder Legislativo

En nuestro país, el Poder Legislativo se deposita en un Congreso General⁴² dividido en Cámara de Diputados y Cámara de Senadores, en este sistema bicameral recae la función de emitir las normas jurídicas generales (leyes) para ser aplicadas en la Federación; Tienen su origen de aplicación en el parlamento inglés (Burguesía y Nobleza) y en el Norteamericano (Pueblo y Entidades). El Senado surgió como un ente representativo de equilibrio entre la escasa población de algunas entidades frente a la desventaja de los más poblados. En la cuestión legislativa los estudiosos, sobre todo jurídicos, dicen que la existencia de dos cámaras permite que la iniciación, discusión y aprobación (proceso legislativo) de las leyes se hagan con prudencia, sin juicios apasionados y apresurados, en beneficio

⁴² Idem, *Artículo 50*, p. 35



de la sociedad, ya que el establecimiento de la ley para la convivencia es fundamentado sin el apasionamiento de una sola cámara.

El sistema bicameral mexicano se inició en 1824 inspirado en el modelo estadounidense; al establecer dos cámaras, le siguieron en 1836 las llamadas Siete Leyes Constitucionales con el mismo sistema; sin embargo, al ser centralista el gobierno, el Senado dejó de representar a las entidades federales; en el proyecto de las bases orgánicas de 1843, la Cámara de Senadores fue acusada plenamente de ser clasista en virtud de que sus integrantes eran “designados” y no electos democráticamente. En 1847 mediante el Acta de Reformas, se confirmó la existencia del Senado, pero en la Constitución de 1857 se suprimió al ser cuestionado por “aristocratizante y elitista”. Don Benito Juárez y otros liberales promovieron su reinstalación, pero fue durante el gobierno de Sebastián Lerdo de Tejada en 1874 cuando al ser reformada la constitución de 1857, el Senado fue restaurado; así, a la Cámara de Diputados le asignó la representación popular y a la de Senadores la de las entidades. El sistema bicameral fue ratificado en la Constitución de 1917.

1) Cámara de Diputados

Con la idea fundamental de que los diputados representan al pueblo, y que “En los estados modernos no es posible la democracia directa, en la que todos los ciudadanos reunidos en asamblea ejercen las funciones políticas de la comunidad. Por eso designan representantes, a fin de que sean ellos quienes lleven a cabo las labores políticas y legislativas...”⁴³ por lo que con base a las leyes electorales, se eligen a los diputados que integran la Cámara de Diputados. El artículo 51⁴⁴ establece que la se compone de representantes de la nación electos cada tres años por los ciudadanos (legislatura) con la función esencial (necesidad histórica) de crear

⁴³ Rabasa, op. cit. P. 184

⁴⁴ Cámara de Senadores, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 51*, México, 2005, p.36



leyes que organicen a la sociedad y proporcionen bienestar a la población y fomenten el desarrollo del país.

La Cámara de Diputados se integra por 500 diputados en total, 300 son electos en el mismo número de distritos a través del principio de mayoría relativa⁴⁵, y mediante el sistema de distritos electorales uninominales, el representante es el que obtiene el mayor número de votos, los 200 restantes⁴⁶ se eligen de acuerdo con el principio de representación proporcional mediante el sistema de listas regionales, votadas en circunscripciones plurinominales. El artículo 53 constitucional⁴⁷ establece que la demarcación territorial de los distritos electorales uninominales será la que resulte de dividir la población total del país entre los 300 distritos, basados en los resultados del último censo de población y para la elección de los 200 diputados de representación proporcional, se constituyen cinco circunscripciones electorales plurinominales en el país determinadas por la ley. Los requisitos para ser diputado se establecen en el artículo 55⁴⁸ de la Constitución.

2) Cámara de Senadores

La Cámara de Senadores se inició con la primera Constitución de México en 1824, al adoptar junto con la Cámara de Diputados el sistema bicamaral. En la constitución de 1857 la existencia del Senado fue cuestionada y lo suprimieron a pesar de la defensa que de ella hiciera el diputado Francisco Zarco al afirmar que, “se puede ser republicano y democrático si se deriva del pueblo” Se restableció por reforma constitucional en 1874 durante el gobierno de Sebastián Lerdo de Tejada. Las raíces del federalismo mexicano se consolidaron esencialmente con la Cámara de Senadores por ser ella la que representa a las entidades. Persigue el fin de fomentar la colaboración con los demás Poderes, fomentar el funcionamiento del pacto federal y vigilar la política internacional

⁴⁵ *Ibidem*

⁴⁶ *Ibidem*

⁴⁷ *Ibidem*

⁴⁸ *Idem*, p. 37



El Artículo 56 constitucional establece que, “Para integrar la Cámara de Senadores, en cada Estado y en el Distrito Federal se elegirán cuatro senadores, de los cuales tres serán electos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría ... que se renovará en su totalidad en elección directa, cada seis años” Los requisitos para ser senador son los mismos que se exigen a los diputados, con excepción de la edad que es de treinta años cumplidos el día de la elección. Diputados y senadores no podrán ser reelectos para el periodo inmediato, El Senado tiene como función esencial la creación de las leyes, moderando la acción, en algunas ocasiones, el ímpetu de los diputados.

b. Poder Ejecutivo

En la constitución de Apatzingan de 1814, se depositó el Supremo Gobierno en un triunvirato, en tres personas con iguales poderes, individualmente cada uno ejercía el poder durante un periodo de cuatro meses (rotativo); en la constitución de 1824 el Supremo Poder Ejecutivo de la Federación se depositó en un solo individuo con el título de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, éste se ratificó en las Constituciones de 1857 y en el Artículo 80 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos aprobada en 1917, donde se establece que: “Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo, que se denominará ‘Presidente de los Estados Unidos Mexicanos’”.⁴⁹

En la dictadura porfiriana los revolucionarios de 1910 culparon de la crisis en que estaba el país, a los vicios del sistema electoral, que entre otros, el reeleccionismo se había acentuado en los diversos cargos populares del grupo en el poder, esta fue razón por la que Francisco I. Madero enarboló el lema “Sufragio Efectivo No Reelección”. Venustiano Carranza propuso agregar a esto el voto directo en las elecciones con plenos derechos ciudadanos como principios fundamentales de la

⁴⁹ *Idem*, p. 51



democracia; finalmente se estableció el voto directo y secreto para todos los puestos de elección popular, sin intermediario entre los votantes y los electos, así, cada seis años se elige el Presidente de la República (Artículos 81 y 83); sus facultades y obligaciones se asientan en el Artículo 89.

c. Poder Judicial

La función jurisdiccional del Estado democrático corresponde conforme a la división de poderes al Poder Judicial, en el constitucionalismo mexicano su poder es distinto del Legislativo y del Ejecutivo, su estructura se establece con la finalidad de separar las funciones, en lo que se refiere a la función jurisdiccional para repartir el trabajo y con el fin de hacerlo eficaz y práctico,

“...también evita la concentración de este enorme poder en una sola instancia judicial. Aunado a ello, la existencia de diversas instancias tiene una importancia adicional: así como el Bicameralismo procura una discusión racional del procedimiento legislativo y la Administración Pública logra la madurez de las resoluciones que emite el Ejecutivo después de una serie de pasos que forman parte del procedimiento administrativo, la acción de juzgar en el procedimiento jurisdiccional también amerita de diversas etapas que permitan que las resoluciones judiciales estén apegadas a las normas de Derecho por lo que en esta virtud y ante lo falible de la naturaleza humana, se crean diversas instancias que tienen como límite una resolución definitiva e inatacable que alcanza por efecto de la ley el carácter de cosa juzgada.”⁵⁰

En este sentido, todos los resultados de los actos de la Suprema Corte de Justicia, son judiciales y necesariamente concluyen con la sentencia una vez cumplido el procedimiento jurisdiccional. El Poder Judicial de la Federación está

⁵⁰ *Compilación Jurídica de los Otros Sujetos Obligados por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*, México, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI) 2005, p. 129.



facultado para resolver los conflictos entre particulares, para proteger los derechos, interpretar y aplicar la ley en los casos que se someten a su consideración. Este poder, de acuerdo con el Artículo 94 constitucional, se deposita para su ejercicio en una Suprema Corte de Justicia de la Nación integrado por veintidós ministros numerarios que funcionarán en Pleno o en Salas; en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, en juzgados de Distrito y el Consejo de la Judicatura Federal; el Pleno de la Suprema Corte determinará el número, división en circuitos y jurisdicción territorial y especialización por materia de los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y de los Juzgados de Distrito.

D. Rendición de Cuentas y Transparencia: Elementos de la Democracia

La evolución de los pueblos democráticos trajo como resultado la necesidad de eliminar los abusos y excesos que caracterizaban, sobre todo a los gobiernos monárquicos y por lo tanto, la presión social hace que estas prácticas ya no se realicen con facilidad. Mediante la creación de normas, los gobernantes se obligan a transparentar las acciones públicas, la sociedad, consciente de sus derechos, exige a sus representantes información de la gestión gubernamental. La información de los recursos humanos, económicos, materiales y tecnológicos está sujeta a la clasificación que legalmente pudiera considerarse como confidencial y por lo tanto esta información se restringe al público; en el Estado democrático los ciudadanos tienen el derecho de conocer sobre la actuación de sus gobernantes y de cómo se usan los recursos del erario; para hacer realidad estas premisas y garantizar su atención, fue necesario crear leyes e instituciones comprometidas con la transparencia y rendición de cuentas.

1. La Democracia



La democracia es la participación del pueblo para elegir al gobierno que le conviene, por eso es el poder de y para el y en ese sentido es el responsable de regular la convivencia estableciendo instituciones con el principal objetivo de atender y satisfacer las demandas de bienestar y justicia social. La democracia tiene elementos que permiten que los ciudadanos elijan a los representantes populares, mediante éstos, otorga su consentimiento para ejercer su soberanía ante la misma población mediante el voto en las elecciones periódicas, por este hecho tiene la facultad de exigir cuentas de las gestiones y pedir que la información se transparente y se permita el acceso a ella, el pueblo entonces, tiene la facultad también de sancionar a quienes se desvían de la obligación de actuar honestamente.

Los investigadores de la teoría democrática dan su definición con sus propias conclusiones, sin embargo, todas sostienen la necesidad de la rendición de cuentas y la transparencia de la información pública en las gestiones. Robert Dal, sostiene que las decisiones de mayoría siempre han prevalecido “A lo largo de toda la historia de la ‘democracia’ con la igualdad política, la soberanía popular y el poder de las mayorías.”⁵¹ Toma como referencia la obra de Aristóteles, *Política*:

“La democracia más pura es aquella que se llama así principalmente por la igualdad que prevalece en ella: ya que es ésta la que dirige la ley en ese estado; los pobres no deberán estar bajo mayor sujeción de los ricos; ni el poder supremo debe estar conferido a algunos de los anteriores, sino que ambos los deben compartir. Ya que si como algunas personas suponen, la libertad y la igualdad se han de encontrar principalmente en una democracia, debe ser así porque cada ministerio del gobierno está abierto de la misma manera para todos; pero como el pueblo está en la mayoría, y lo que ellos votan es la ley, se deduce que un estado con esas características debe ser una democracia”⁵²

⁵¹ Citado por, Dal, Robert A., *Un prefacio a la teoría democrática*, México, Ed. Gernika, 1998, p. 51.

⁵² *Ibídem*



Para consolidar a la democracia es necesario la “participación popular que sólo los partidos de masas habrían podido movilizar ... hacia los procesos de construcción de un nuevo régimen fundado sobre el sufragio universal y sus partidos que se fijaban tareas de integración social.”⁵³ En los representantes que ejercerán en nombre del pueblo el gobierno, tienen la obligación ética y moral de consolidarla conforme a prácticas que beneficien a los gobernados y no por intereses personales, ejercerán procedimientos que rindan cuentas y sean transparentes en el ejercicio del poder público, Los representantes electos, diputados y senadores (poder legislativo) son quienes en nombre del pueblo elaboran las leyes que normarán la convivencia social, porque en la democracia se adquieren derechos y obligaciones, que se deben asumir con responsabilidad, entre ellos: de asociación, a la propiedad, a la seguridad, políticos y sociales.

“La palabra democracia procede de las voces griegas **démos** que significa pueblo y **krátos** equivalente a poder, fuerza y vigor, por lo cual en forma escueta se define como poder del pueblo, en una acepción más amplia se refiere a la forma de gobierno en la que el poder está en manos del pueblo, quien interviene en el aparato político y administrativo del Estado mediante la elección de sus representantes a los principales cargos públicos, bajo un orden de cosas en el cual éstas asumen el carácter de mandatarios en virtud de que obedecen al mandato del pueblo, quien es el mandante. La autoridad de que están investidos los funcionarios públicos es producto de la voluntad popular, pues el pueblo es la fuente originaria del poder público y el sustento del aparato estatal, mismo que se instituye y opera en beneficio de la población.”⁵⁴

⁵³ Próspero, Michele, *Ascenso y caída del gobierno de los partidos en Las Transiciones a la Democracia*, México, Cambio XXI - Miguel Angel Porrua, 1993, p. 52.

⁵⁴ Carrillo Landeros, Ramiro, *La democracia y la ética pública*, México, IPN, Examen de oposición como académico de posgrado, 2006, p. 1



En la democracia los ciudadanos otorgan a un grupo de hombres y mujeres la facultad de dirigir sus destinos en su desarrollo, estableciendo leyes que asuman obligatoriamente todos, es decir, existe un compromiso en términos rousonianos (Contrato Social) para aceptar el otorgar parte de su soberanía y ser gobernado, pero también para pedir cuentas a los gobernantes. La democracia debe contar con instituciones sólidas que satisfagan las necesidades de la población, también con elementos que fomenten su perfeccionamiento con principios gubernamentales que garanticen la promoción de programas sociales a la sociedad y que sus servidores públicos sean vigilados.

“La participación y los mecanismos de control que el pueblo asume ante los gobernantes en los sistemas democráticos, tiene como finalidad garantizar que éstos preserven y velen por la protección de los derechos humanos relacionados con la justicia, igualdad, seguridad, respeto a la propiedad, libertad: de opinión, expresión, elección, transito, creencia, asociación y reunión, entre las principales; así como las acciones tendentes a promover el bienestar general.”⁵⁵

2. Rendición de Cuentas

El término “rendición de cuentas” ha sido utilizado, en los últimos años como traducción de la palabra inglesa, “accountability”, que significa estar sujeto a la obligación de reportar algo y de ser responsable de ese algo ante alguien. Por lo tanto, se define “como la obligación permanente de los mandatarios o agentes para informar a sus mandantes o principales de los actos que llevan a cabo como resultado de una delegación de autoridad que se realiza mediante un contrato formal o informal y que implica sanciones en caso de incumplimiento.”⁵⁶. La práctica de informar es esencial en la democracia y necesaria en las responsabilidades de gobierno; es una obligación y de su resultado, los gobernados deciden las sanciones

⁵⁵ *Ibidem*

⁵⁶ Ugalde, Luis Carlos. *Rendición de cuentas y Democracia. El caso de México*. México, IFE. 1992, p. 14



que correspondan, para ello se requieren mecanismos e instituciones que permitan la comunicación y el diálogo con la sociedad, Andreas Schedler la define como:

“ ‘A’ rinde cuentas a ‘B’ cuando está obligado a informarle sobre sus acciones y decisiones (sean pasadas o futuras), a justificarlas y a sufrir el castigo correspondiente en caso de mala conducta. La rendición de cuentas en política usualmente abarca las tres dimensiones –información, justificación y sanción-. Sin embargo, las tres no forman un núcleo de ‘atributos necesarios’ que de manera binaria estén o presentes o ausentes y que deban estar presentes en todos los casos que reconocemos como instancias de rendición de cuentas.”⁵⁷

De acuerdo con Schedler, la rendición de cuentas se da en dos sentidos: por una parte se entiende como la obligación de los funcionarios de informar sobre la actuación de las tareas gubernamentales, por otra, debe incluir la posibilidad de sancionarlos cuando hayan incurrido en malos manejos o actúen al margen de la ley; no es sólo una forma de controlar el poder, sino que “... abarca de manera genérica tres maneras diferentes para prevenir y corregir abusos de poder: obliga al poder a abrirse a la inspección pública; la fuerza a explicar y justificar sus actos, y lo supedita a la amenaza de sanciones. Los tres aspectos en su conjunto –información, justificación y castigo- convierten a la rendición de cuentas en una empresa multifacética.”⁵⁸ Sin embargo, estas tres dimensiones no necesariamente se presentan con la misma intensidad, e incluso, puede no existir alguna de éstas. Por ejemplo, se puede informar y justificar y no tener como resultado la necesidad de castigar.

a. Tipos de Rendición de Cuentas

⁵⁷ Schedler, Andreas, *¿Qué es la rendición de cuentas?*, México, Colección: Cuadernos de Transparencia 03, 2004, IFAI, p. 20

⁵⁸ *Ídem*, p. 13



La democracia asume a la rendición de cuentas como un elemento que la consolida, en la dinámica de este proceso, los distintos sectores de la sociedad y dependencias gubernamentales, inciden para identificar una clasificación de la misma, ésta que puede ser vertical y horizontal. La vertical se presenta cuando un subordinado exige cuentas a su jefe o viceversa, es una forma desigual, también cuando la sociedad participa a través de las elecciones que se convierte en un mecanismo para generar responsabilidades gubernamentales, además en esta forma participan las organizaciones ciudadanas y los medios de comunicación cuyas críticas de comportamiento califican a favor o en contra sobre las acciones del gobierno.

“La rendición de cuentas vertical excluye a varias instancias relacionadas con lo público por tratarse de organizaciones que no reciben recursos públicos. Los medios de comunicación son agentes de rendición de cuentas vertical que en opinión de muchos deberían estar a su vez sujetos a vigilancia. Su único contrapeso lo constituye la decisión del televidente, radioescucha o lector de cambiar de medio. Su única regulación está dada por la libre competencia. Las fuerzas del mercado terminan por marginar a las opciones costosas o de baja calidad. Sin embargo, los medios, en busca de obtener *rating* o mayores ventas, con frecuencia denuncian y acusan sin sustento y evidencia suficiente, y al ejercitar una acción de supuesta vigilancia sobre los poderes del gobierno, pueden desvirtuar la rendición de cuentas y causar daño moral. Por ello, muchos han sugerido incluir a los medios entre los sujetos que deben ser vigilados.”⁵⁹

Se presenta en forma horizontal cuando un funcionario u organización que se encuentra en el mismo nivel jerárquico vigilan y sancionan el comportamiento que tienen cada uno, normalmente en el mismo nivel pero independientes entre sí, apoyados en instituciones vigilantes estatales legales y autónomas, tienen además la posibilidad de establecer estructuras para la rendición de cuentas sobre su actuación

⁵⁹ Ugalde, *op. cit.* p. 32



y al mismo tiempo vigilar a los demás. La vigilancia se hace necesaria a través de órganos estatales para fiscalizar las acciones entre iguales, pero sin imponerse uno u otro sobre los demás. Sin embargo, las condiciones descritas no garantizan la transparencia, responsabilidad y legalidad de las conductas de cada uno de los actores en su ámbito de competencia:

“...para un ejercicio efectivo de rendición de cuentas horizontal es necesario compartir el poder de modo que ningún actor sea tan poderoso como para decidir por sí mismo el proceso político de principio a fin. La vigilancia mutua entre los poderes Ejecutivo y Legislativo requiere, en ocasiones, la intervención del Poder Judicial, el cual está facultado constitucionalmente para interceder cuando surgen conflictos entre poderes.”⁶⁰

Para hacer realidad el comportamiento honesto, primeramente deben prevalecer los valores éticos y morales para que al administrar los recursos públicos los actores se olviden de las ambiciones de poder para provecho personal.

3. Transparencia

Se entiende como tal a lo que tiene calidad de transparente y concierne a todo cuerpo que permite visualizar sin ningún obstáculo lo que se encuentra detrás de él. Es también todo aquello que podemos entender sin interpretaciones erróneas o confusas pues se manifiesta ante nosotros con claridad; en el plano político el concepto de transparencia no debe utilizarse como sinónimo de rendición de cuentas, aunque son inseparables, sobre todo en el ejercicio del poder público, por lo que sí la Administración Pública apoya con instituciones transparentes en la responsabilidad de mostrar los resultados de sus acciones y los datos del destino del erario, esta práctica tendrá como resultado la honestidad y un comportamiento

⁶⁰ *Ídem*, pp. 28-29



basado en principios de ética y moral y al mismo tiempo se garantiza la obligación de atender los reclamos que legítimamente hacen los ciudadanos.

“...una característica que abre la información de las organizaciones políticas y burocráticas al escrutinio público, mediante sistemas de clasificación y difusión que reducen los costos de acceso a la información del gobierno... la práctica de colocar la información en la ‘vitrina pública’ para que aquellos interesados puedan revisarla, analizarla y, en su caso, usarla como mecanismo para sancionar en caso de que haya anomalías en su interior. La transparencia es un instrumento de un sistema global de rendición de cuentas, mas sería impreciso usarlo como sinónimo de aquél.”⁶¹

La rendición de cuentas conlleva la obligación de proporcionar información, divulgar los datos públicos y recibir respuestas con las justificaciones del ejercicio del poder gubernamental, entonces se entiende que transparencia “...significa ‘ver a través de un objeto’ o ‘permitir que se vea algo sin dificultad’. La transparencia es una cualidad referida a la ausencia de impedimentos para conocer la motivación de los actos.”⁶² Cuando no existen condiciones que transparenten salarios, presupuesto, elecciones, programas sociales y en general la fiscalización de las acciones públicas, es que se carece de la estructura y organización para atenderla. Cuando sucede esto puede ocurrir que exista información imperfecta y oscura, porque si todas las acciones fueran traslúcidas no habría necesidad de instituciones para rendir cuentas,

“Los regímenes autoritarios suelen ser opacos. No enfrentan presiones para no serlo. Siempre es más cómodo para el gobernante manejar con discreción y recato los recursos públicos. No obstante, la presión social derivada de la baja credibilidad del gobierno, sobre todo a partir de la primera crisis, la de 1982, llevó a ciertos controles internos. Estos, sin embargo,

⁶¹ *Ídem*, p. 17

⁶² Nuñez Velasco, Manuel, *La necesidad de Fortalecer la Transparencia del Presupuesto Público*, en, *Ier Certamen Nacional de Ensayo, México Entra en la Transparencia*, México, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), 2004, P. 52.



estaban basados en una buena dosis de discrecionalidad de la autoridad. En la medida en que las reglas se fueron estrechando, no mejoró la percepción del ciudadano sobre la calidad y honradez del gobierno, aunque sí se limitó enormemente su capacidad de respuesta.”⁶³

La rendición de cuentas y la transparencia son elementos que están presentes en la construcción del pensamiento desde la antigüedad hasta nuestra época, tiene mayor raigambre desde la adopción de regímenes democráticos, alimentó a la corriente del liberalismo en el sentido de que la libertad y la igualdad tienen los mismos derechos, en ese sentido, las acciones del Estado las pueden observar todos los ciudadanos. A pesar de los rechazos naturales de la clase gobernante, debido a los abusos de poder y de prácticas de corrupción, se han establecido leyes para obligar a esta práctica e inclusive sancionar su incumplimiento.

⁶³ Elizondo Mayer-Serra, Carlos, *Impuestos, Democracia y Transparencia, Serie: Cultura de la Rendición de Cuentas 2*, Cámara de Diputados, Auditoría Superior de la Federación, México, 2001, p. 38



II. RENDICIÓN DE CUENTAS EN MEXICO

En el desarrollo del pensamiento político y social del hombre se explican las dinámicas que se presentan durante la convivencia, conforme evoluciona se vuelve complejo, porque en ella hay derechos, obligaciones y reclamos de bienestar; actualmente, una necesidad social es la rendición de cuentas y la transparencia de las acciones de gobierno; para administrar los recursos y atender las demandas de servicios a la población es el Estado, quien se sitúa como la entidad superior (soberana, jurídica, política y administrativa), y es responsable de llevar a cabo estas exigencias basándose para ello en instituciones políticas especializadas, cada una con tareas propias, como tribunales, legislaturas, órganos políticos.

Los fines del aparato administrativo del Estado han sido diferentes en cada etapa; el desenvolvimiento se circunscribe de acuerdo a las condiciones que prevalecen en nuestros días las principales acciones de gobierno son: responsabilidades económicas, políticas, administrativas y jurídicas en las que la participación de las instituciones de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial se orientan a satisfacer las principales demandas de la población. La Administración Pública, como instrumento significativo del ejecutivo, asume entonces la responsabilidad de crear las condiciones óptimas para eficientar la organización de las funciones y actividades, hacer que los recursos presupuestales y humanos logren que los objetivos de la rendición de cuentas se cumplan y que la transparencia sea una práctica natural del gobierno.

Asumiendo la transparencia y el acceso a la información, la rendición de cuentas será una realidad, porque además de ser elementos necesarios que la democracia



requiere en nuestro tiempo, por la exigencia social y la participación activa de los ciudadanos, reafirman el principio de que la soberanía se origina del pueblo, quien ejerce la facultad de perfeccionar la forma de su gobierno estableciendo leyes que armonicen la convivencia social. La obligación de rendir cuentas sobre las acciones gubernamentales en México se encontraba acéfala normativamente, la ley de transparencia, de reciente aprobación, proporciona los elementos para que las instituciones del gobierno informen a los ciudadanos sobre sus actos, en virtud del derecho que les asiste al nombrar a sus representantes mediante elecciones. Al publicarse la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental el 11 de junio de 2002, el gobierno se obliga a transparentar el uso del erario y de sus acciones públicas, buscando que, mediante su cumplimiento, se fomente la eliminación de abusos y prácticas de corrupción.

A. Antecedentes

1. Rendición de Cuentas en la Democracia

La rendición de cuentas surge cuando los gobiernos adoptan a la democracia como forma de vida, esto no es posible en otro tipo de gobiernos, como las monarquías absolutas, en las que no había posibilidad de exigir a los gobernantes explicación alguna de su actuación ni del destino de los recursos públicos. En la democracia directa de Atenas ya existían mecanismos de rendición de cuentas como el *eisangelia* y el *aphofasis*, que "...eran mecanismos por los cuales se culpaba y eventualmente se reprimía la conducta criminal por delitos políticos..."⁶⁴ Sin embargo, esos mecanismos se aplicaban esencialmente a las conductas individuales en la comunidad. En nuestro tiempo, al ejercer el poder se tienen tentaciones por obtener beneficios personales, sobre todo cuando se actúa sin acatar las leyes, por lo que, se crean instituciones para vigilar que cumplan con su deber a fin de garantizar que la rendición de cuentas se fomente en todos los actores públicos, y aunque su

⁶⁴ Elser Jon, citado por Ugalde, *op. cit.* p. 41



establecimiento resulte complejo, es necesario porque los abusos y prácticas de corrupción crecen y se adoptan con facilidad.

Mediante la división de poderes, en la democracia se equilibra la actuación de éstos para que ninguno domine al otro o uno sea más fuerte. Con la representación legítima surge la exigencia de la rendición de cuentas, cuando la soberanía pasó al pueblo, su contenido para responder a las exigencias de los ciudadanos se hizo racional y relevante, por eso las estructuras institucionales se establecen con jerarquías, para que mantengan el control de autoridad, pactado con el pueblo a través de los procesos electorales: en esta línea, el pueblo exige y el gobierno obedece. Para Jean Bodin, hay dos formas de obediencia, una es la monárquica donde el rey manda y no comparte autoridad alguna ni está obligado a informar; otra forma es cuando el pueblo elige al gobernante que asumirá el poder total pero por tiempo limitado, confirmando con ello que la soberanía reside en el pueblo, éste únicamente lo delega.

Estas aportaciones fomentaron la rendición de cuentas para después desarrollar la cultura de transparentar el ejercicio del poder público y los comportamientos de los funcionarios y de las instituciones gubernamentales, frenando las ambiciones y pasiones humanas mediante la expedición de leyes. Estos elementos, están inmersos en la consolidación de la democracia representativa contemporánea, son fundamentales en nuestro tiempo, porque influyen en los ciudadanos a participar en las prácticas electorales para elegir y ser electos en la representación popular; los estudiosos de la democracia coinciden en que los gobernantes deben conducirse con códigos de ética y moral en el desempeño de sus acciones públicas.

James Madison en su libro “El Federalista”, sostuvo que si en la democracia la soberanía reside en el pueblo, éste tiene la facultad de otorgar autoridad al gobierno, pero también el derecho de pedirle cuentas; algunas de sus ideas quedaron integradas en la Constitución estadounidense de 1789 –que inspiró a las de nuestro país-. Su estudio versó fundamentalmente sobre el compromiso existente en el poder



de las mayorías y el de las minorías, la igualdad política de los ciudadanos y la voluntad de éstos para limitar su soberanía a favor del gobierno, entonces,

“El compromiso, como un sistema político, y a excepción de un importante interludio, ha demostrado ser duradero. Más aún, parece que a los estadounidenses les gusta. Sin embargo, como una teoría política, el compromiso cubre delicadamente un gran número de fisuras sin cerraría en realidad. No es por accidente que la preocupación por ‘Lo bueno’ o ‘lo malo’ del gobierno de la mayoría haya aparecido como una gran línea roja a través del pensamiento político estadounidense desde 1789. Aunque gran parte de los estadounidenses parece haber aceptando la legitimidad del sistema político Madisoniano, las críticas a su exposición razonada, nunca han cesado por completo; y no cabe duda que, como consecuencia, las tesis madisonianas tienen que reiterarse constantemente .. incluso aumentarse”⁶⁵

2. En México.

El derecho de petición de información se inició en la Constitución de Apatzingan de 1814, los “Sentimientos de la Nación”, impulsada por Morelos y otros insurgentes, en su artículo 37 estableció: “A ningún ciudadano debe coartarse la libertad de reclamar sus derechos ante los funcionarios de la autoridad pública.”⁶⁶. La libertad de expresión en el hombre es una cualidad muy antigua, evolucionó con sus ideas y se colocó como base de otras que se transmitieron a través de las generaciones; aunque como derecho no se permitió en varias etapas de la historia, como en el régimen absolutista, incluyendo las dictaduras en México, esto no fue obstáculo para que la visión y el valor de algunos líderes, lograran el beneficio del derecho a manifestarse, exigiendo al gobierno honestidad en sus acciones.

⁶⁵ Dahl, Robert A., *Un Prefacio a la Teoría Democrática, México*, Ediciones Gernika, 1998, p. 13.

⁶⁶ Labastida, *op. cit.* p. 49



En la Constitución de 1824 no se establecieron derechos para los ciudadanos sobre este rubro, su principal tarea se enfocó a establecer las condiciones para edificar la forma de gobierno y el sistema federal; la nueva nación llena de confusiones y conflictos internos, buscó asentar los principios republicanos y democráticos, cuyos logros ocasionaron la persecución y asesinato de sus propulsores. En la constitución de 1836, los artículos 2 y 4 establecieron derechos de libertad y propiedades civiles del mexicano, así también de sus obligaciones, mientras que en el 8 se otorgó el derecho de votar y ser votado en cargos de elección popular directa. En el artículo 19 de las “Bases de Organización Política de la República Mexicana” de 1843, se confirmó este derecho, aunque el poder centralizado se sustentó en dictados unilaterales que no permitían grandes demandas.

El Acta Constitutiva y de Reformas de 1847⁶⁷ en su artículo 2 estableció que, “Es derecho de los ciudadanos votar en las elecciones populares, ejercer el de petición, reunirse para discutir los negocios públicos y pertenecer a la guardia nacional, todo conforme a las leyes.”⁶⁸ El fundamento que hiciera el diputado Mariano Otero fue en el sentido de que,

“...el derecho de ciudadanía trae consigo el de votar en las elecciones populares, el de ejercer el de petición, el de reunirse para discutir asuntos públicos... son de la mayor importancia. Si toda la teoría de la democracia representativa se redujera a llamar al pueblo un día para que eligiera sus mandatarios y les abandonara después la dirección de los negocios, sería cierto, como algunos escritores pretenden, que el sistema representativo no había podido reemplazar a las antiguas formas; mientras que dejando al pueblo la constante participación y dirección de los negocios públicos por los medios pacíficos de la discusión, se coloca a los representantes bajo el influjo

⁶⁷ Las reformas se referían a la Constitución de 1824

⁶⁸ Rabasa, Emilio O., Caballero Gloria, *Mexicano: ésta es tu Constitución*, México, Grupo Editorial Miguel Angel Porrua, Cámara de Diputados, LV Legislatura, 1994, pp. 58-59



de sus propios comitentes, a los negocios, bajo el poder de la opinión pública...”⁶⁹

La incipiente forma de rendir cuentas se empezó a formar al amparo de la difícil tarea de hacer leyes que tuvieran el éxito deseado y que además se aceptaran y se aplicaran; el intento de esta obligación del gobierno a sus gobernados se estableció constitucionalmente, aunque sin reglamentarla, en la Constitución de 1857 se confirmó que en materia política sólo los ciudadanos de la República podían ejercer el derecho de petición con la precisión que a toda petición debía recaer una respuesta satisfactoria. La lucha para establecer el derecho de petición y de libertad a lo largo de la historia, se puede ejemplificar con Miguel Hidalgo en su proclama de Independencia de la Corona Española, tuvo la visión para exigir que estaban en condiciones de erigir una organización política, económica y social con instituciones propias; también Morelos en sus “Sentimientos de la Nación” exigió el reconocimiento de las garantías y la libertad del pueblo.

Los pesos y contrapesos del poder político centralizado, otorgaron, sin embargo a los ciudadanos la posibilidad de defensa de sus derechos frente al poder público. Francisco Zarco en el constituyente de 1857, defendió la libertad de prensa en una nación que buscaba el desarrollo y bienestar de la población. Bajo esta idea, Benito Juárez, en su afán de cumplir con las leyes junto con otros liberales, sostuvo que si algo no se apegaba a la Constitución que la nación había establecido por medio de las votaciones libres y espontáneas de sus representantes, resultaba ser un desorden. Otro ejemplo, en plena Revolución de 1910, lo dio el senador por Chiapas, Belisario Domínguez, quien redactó un discurso para expresar su repudio a la forma en que Victoriano Huerta logró la Presidencia de la República,

“...el pueblo mexicano no puede resignarse a tener por Presidente de la República a Victoriano Huerta, al soldado que se apoderó del poder por medio

⁶⁹ *Ibidem*



de la traición y cuyo primer acto al subir a la presidencia fue asesinar al Presidente y al Vicepresidente, ungidos por el voto popular, habiendo sido el primero de éstos quien colmó de ascensos, honores y distinciones a don Victoriano Huerta y habiendo sido él, igualmente, a quien don Victoriano Huerta juró públicamente lealtad y fidelidad inquebrantables,⁷⁰

Belisario Domínguez utilizó la libertad de expresión para denunciar la ilegalidad de Victoriano Huerta; sin embargo, esta petición de renuncia del usurpador, le costó su asesinato brutal. Los constituyentes de Querétaro en 1916 tuvieron el trabajo de revisar el pasado de nuestra nación, de acuerdo con sus acontecimientos, al mismo tiempo que analizaban su contenido, buscaron superar lo que hasta ese momento se había realizado en bienestar de la sociedad; con la información que asimilaron, obtuvieron la experiencia para redactar una nueva Constitución, aunque para ello, también habrían de tomar en cuenta: el fracaso de los dos intentos de imperio, la dictadura de Santa Ana, la de Porfirio Díaz, así como las aportaciones que en derechos de los ciudadanos se propusieron en cada etapa.

Los insurgentes aportaron mediante los “Sentimientos de la Nación”, principios de libertad, derechos del hombre y del ciudadano; en 1824, el establecimiento del federalismo; en las reformas centralistas de 1843 y 1847, la constitución de 1857, la Guerra de Tres Años y las Leyes de Reforma, instituciones de Justicia Social, los actores aportaron la exigencia de aspirar a la consolidación de igualdad ante la ley y justicia con desarrollo y libertad de la población, por lo tanto, ya no aceptaron la dictadura porfirista, en donde la limitación para obtener ingresos se acentuó en campesinos y clase media, aunado a la negación de participar en las decisiones políticas, en su lugar se buscó edificar instituciones democráticas y las reflejaron en la “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, aprobada el 5 de febrero de 1917, con un contenido que privilegió las garantías individuales y sociales.

⁷⁰ Citado por Rabasa, *op. cit.* p. 55.



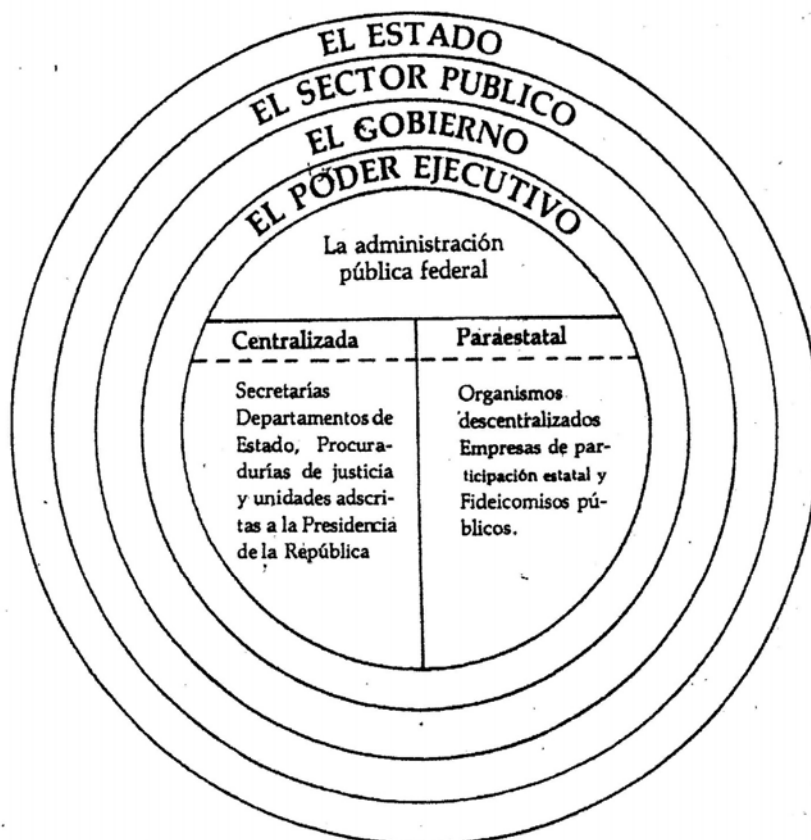
La influencia de igualdad y libertad que se propagó como consecuencia de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano en 1789 y de la Revolución Francesa, plasmada con ideas de la ilustración y de los liberales, fue suficiente para fomentar nuevas ideas favorables a la democracia; tal influencia se propagó a escala mundial con mayor facilidad ante el auge de la Revolución Industrial. Con estos antecedentes, los constitucionalistas mexicanos a lo largo de la historia aportaron sus ideas para expedir leyes, fomentar y obligar a la transparencia y el derecho a la información pública gubernamental, para otorgar así a los ciudadanos al derecho de conocer sobre las acciones de sus representantes, esta práctica deben adoptarla de antemano quienes ejercen el poder público que la ciudadanía otorga a través de las elecciones.

3. En la Administración Pública Mexicana

De conformidad al artículo 80 de nuestra constitución política, el jefe del ejecutivo es el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, por lo tanto, es el responsable de la Administración Pública y según el Artículo 90 Constitucional, “La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.” Con base en esto, los nombramientos y remoción que hace el titular del Ejecutivo en las Secretarías de Estado, los efectúa libremente, sin embargo, esta facultad se apega a lo que establece la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Para apreciar claramente los conceptos que integran al Estado:

“...se integra por dos grandes ramas, la administración pública centralizada que abarca a la Presidencia de la República, las secretarías de Estado, los departamentos administrativos, así como la Procuraduría General de la República; y la administración pública paraestatal que comprende a los

organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, los fideicomisos públicos, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito y las instituciones nacionales de seguros y fianzas”⁷¹



Tomado de: Carrillo Landeros, Ramiro, *Metodología y Administración*. México, Ed Limusa, 1986, p. 112

Cada uno de los componentes de la estructura administrativa mencionados, tienen sus propias funciones y ámbito de competencia, sin embargo, esto no quiere decir que se llevan a cabo por separado, sino por lo contrario, son parte de un todo, Burgoa sostiene:

“Indiscutiblemente en un sistema presidencial el predominio gubernativo corresponde al órgano ejecutivo supremo. En el dilatado ámbito

⁷¹ Carrillo, *op. cit.*, p. 117



de la administración pública del Estado, él es quien concentra todas las facultades que ejerce directa y personalmente o por conducto de autoridades subordinadas de diferente categoría y competencia material, colocados en una relación jerárquica. Lo que impide que dicho sistema degenerare en autocracia es la necesaria sustracción de las funciones legislativa y jurisdiccional de ese extenso ámbito, sin perjuicio de que excepcional o temporalmente el presidente intervenga en ellas. Sin esa sustracción ... el sistema presidencial absorbería la democracia al extremo de eliminarla.”⁷²

B. Rendición de Cuentas y Transparencia

Para que la rendición de cuentas públicas sea una realidad, requiere de la transparencia de las acciones del gobierno y de la actuación de los servidores en la administración de los recursos gubernamentales, de acuerdo con José Antonio Crespo, “... la rendición de cuentas públicas se erige como espina dorsal de la democracia política, al grado de que pueda establecerse de manera determinante que si las instituciones políticas no son capaces de llamar a cuentas a los gobernantes, lo que prevalece es un régimen autoritario, sea cual sea la modalidad que adopte.”⁷³ Los fundamentos que inciden para que se transparente la actuación de las instituciones del Estado, la función del gobierno y la actuación de los hombres en el ejercicio del poder, se sustentan jurídica y fundamentalmente en el marco de la Constitución; reglamentada en las leyes, cuyos preceptos obligan a su cumplimiento por parte de gobernantes y gobernados.

⁷² Citado por, Moreno Rodríguez, Rodrigo, *La Administración Pública en México*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1980, p. 120.

⁷³ Crespo, José Antonio, *Fundamentos Políticos de la Rendición de Cuentas, Serie: Cultura de la Rendición de Cuentas I*, México, Cámara de Diputados, Auditoría Superior de la Federación, 2001, p. 9



1. Marco Jurídico

En la convivencia, los integrantes requieren observar las normas establecidas que se emiten necesariamente para evitar los abusos por la ambición de poder de los hombres, por lo que es necesario expedir leyes que regulen la convivencia. Una ley “...es la manifestación escrita de la voluntad del pueblo expresada en forma de normas generales obligatorias a través de los órganos estatales establecidos para tales efectos, La ley es el producto de la Legislación.”⁷⁴ Se establece después de un juicio racional de los legisladores, en algunos casos son reglas o costumbres humanas. “Ley es toda resolución del Poder Legislativo de carácter obligatorio general, abstracto e impersonal que trata sobre materias de interés común.”⁷⁵ Puede ser imperativa, si está emitida para mandar a que se cumpla algo, o prohibitiva si impide hacer algo; debe ser justa porque persigue el bien público en el momento en que se emite; auténtica cuando se dicta por autoridad legítima; general porque se aplica en beneficio y observancia de todos, no considera a la persona sino a las acciones y obligatoria ya que se establece para que se cumpla.

En México, la Constitución de 1917 es *la Ley Suprema*, primaria y fundamental y “... todas las demás disposiciones (leyes federales, tratados constitucionales y leyes locales, etcétera), en su expedición y aplicación, deben ajustarse a esa norma fundamental, es decir, deben ser constitucionales.”⁷⁶ Es en ésta donde se sustenta legalmente el derecho que tenemos los ciudadanos a la información (Artículo 6). La adopción de la forma de gobierno con separación de poderes, república representativa, con gobiernos locales soberanos en cada estado, posibilita la obligación de rendir cuentas a la población. La manipulación del poder público se acentuó a partir del periodo postrevolucionario, con ello se aceptó la penetración de la corrupción y abusos de poder. Los términos rendición de cuentas y transparencia

⁷⁴ Serra Rojas, Andrés, en Prólogo de Faya Viesca, Jacinto. *Leyes Federales y Congreso de la Unión. Teoría de la Ley Mexicana*, México, Ed. Porrúa, 1991. p. XII

⁷⁵ Rabasa. *op. cit.* p. 207

⁷⁶ *Idem*, p.381



se hicieron cada vez más urgentes, por eso son utilizados en todos los discursos como una modalidad pero sin tener resultados reales; por la necesidad, surgió la ley de reglamentar esta obligación de informar y de acceder a la información, surgió: la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

2. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

La Constitución es la Ley Fundamental que regula la convivencia de la población en la sociedad de un Estado; en México, la que se aprobó el 5 de febrero de 1917, producto de una revolución iniciada por los reclamos sociales y de libertad de la mayoría de la población a quienes se les habían negado, se ha reformado de acuerdo con las necesidades políticas, sociales, económicas y culturales de cada época con el propósito de garantizar pacíficamente las nuevas formas de convivencia de la población. Los insurgentes de la lucha por la Independencia, adoptaron ideas liberales del individuo y las plasmaron en la constitución de 1824, la primera de México independiente, aunque para imponerlas se enfrascaron en luchas entre moderados y conservadores. En la constitución de 1857, las leyes de reforma y el porfiriato, plantearon la necesidad de dar vida a una nueva forma de convivencia:

“La situación social, económica y política de fines del siglo XIX y la primera década del XX originó la Revolución mexicana. Los campesinos no eran dueños de las tierras que trabajaban y sufrían una vida llena de injusticias, pues los propietarios, en lugar de explotar la tierra, explotaban al hombre. Los obreros carecían de derechos e intolerables condiciones de trabajo pesaban sobre ellos. Las desigualdades entre las clases sociales eran cada vez más profundas. La Constitución de 1857 había cedido su vigencia a la dictadura de un hombre, y el pueblo de México, por alcanzar la democracia y la justicia, empuñó las armas en lo que puede llamarse la primera revolución social del siglo XX.”⁷⁷

⁷⁷ *Idem*, p. 22



La Constitución de 1917 "...representa el hecho histórico más significativo en el presente siglo, como la expresión de un fenómeno histórico, político y social sin precedente."⁷⁸ Reflejó el interés del pueblo, a través de los constituyentes, de plasmar en ella los derechos sociales antes negados, los problemas generados por la dictadura porfiriana confrontados con los beneficios que postulaba la doctrina liberal de las constituciones anteriores, aseguraron postulados de justicia social y la recuperación (Artículo 127) de los recursos naturales para orientarlos en beneficio de la población, reconoció las garantías sociales como fundamentales, estableció las bases para reconocer los derechos de los trabajadores (Artículo 123) y otorgó a los ciudadanos la imposición de preservar la ley por encima de los intereses personales. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se integra por Nueve Títulos divididos a su vez en Capítulos, y 136 Artículos y Transitorios,

Título	Capítulo	Precepto	Artículos
Primero	I	De las Garantías Individuales	1 al 29
	II	De los Mexicanos	30 al 32
	III	De los Extranjeros	33
	IV	De los Ciudadanos Mexicanos	34 al 38
Segundo	I	De la Soberanía Nacional y de la Forma de Gobierno	39 al 41
	II	De las Partes Integrantes de la Federación y del Territorio Nacional	42 al 48
Tercero	I	De la División de Poderes	49
	II	Del Poder Legislativo	50 al 79
	III	Del Poder Ejecutivo	80 al 93
	IV	Del Poder Judicial	94 al 107
Cuarto		De las Responsabilidades de los Servidores Públicos y Patrimonio del Estado	108 al 114

⁷⁸ Labastida, *op. cit.* p. 41



Quinto		De los Estados de la Federación y del Distrito Federal	115 al 122
Sexto		Del Trabajo y de la Previsión Social	123
Séptimo		Previsiones Generales	124 al 134
Octavo		De las Reformas de la Constitución	135
Noveno		De la Inviolabilidad de la Constitución	136
	Transitorios	Primero al Decimonoveno	

a. Garantías y Principios Constitucionales

Conforme a Rabasa, la Constitución mexicana protege al hombre tanto en su aspecto individual como formando parte del grupo. Cuando es persona obtiene la libertad de sus “manifestaciones y los medios para defenderse del poder público ... en sociedad también la protege cuando pertenece a un sector económicamente débil, frente a los que son más poderosos.”⁷⁹ En los artículos 3°, 4°, 27 y 123 se consolidaron las garantías de los mexicanos, basadas en principios que reconocen al individuo con igualdad ante la ley, por tal motivo, el Estado está obligado a proporcionar educación básica con los principios de aprecio a la familia y solidaridad con los demás, a la propiedad y al trabajo, entre lo más sobresaliente.

Estas garantías prevalecieron desde que se sancionó en la Constitución de Apatzingan en 1814. “La felicidad del pueblo y de cada uno de los ciudadanos consiste en el goce de la igualdad, seguridad, propiedad y libertad. La íntegra conservación de estos derechos es el objeto de la institución de los gobiernos y el único fin de las asociaciones políticas.”⁸⁰ De acuerdo con el artículo 1° de nuestra Constitución vigente, se destaca que todos los habitantes gozan de los derechos individuales y no se restringen por nacionalidad, raza, religión o sexo, éstos se incluyeron en la Constitución para se reconocieran y no se prestará a la discusión e

⁷⁹ Rabasa, *op. cit.*, p. 33

⁸⁰ Citado en Fix-Zamudio, Héctor. *Comentario al Artículo 1° en Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. 1985, p. 1



interpretación jurídica de ser anteriores por naturaleza del individuo y por lo tanto no requerían plasmarlos en la Ley suprema.

b. Derecho a la Información

Las garantías individuales trajeron consigo el derecho a la información, así el artículo 6° establece que “la manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa sino en el caso de que ataque a la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito o perturbe el orden público; el derecho a la información será garantizado por el Estado”. La influencia estadounidense y francesa determinó la consagración de los principios de igualdad, propiedad, seguridad y libertad, a todos los habitantes del país.

“El liberalismo, por lo tanto, no se refería a la libertad en abstracto, sino a la serie de garantías jurídicas que permitieran que el ejercicio de la libertad de expresión no acarreará los resultados perjudiciales que hasta entonces habían sufrido los individuos, sin protección normativa ninguna ... La preocupación del pensamiento liberal es que sean precisamente normas objetivas, perfectamente señaladas en códigos conocidos, por la comunidad, las que establezcan los límites jurídicos de la mencionada libertad.”⁸¹

Por reforma al artículo 6°, del 6 de diciembre de 1977, se agregó al mismo un último párrafo: “...el derecho a la información será garantizado por el Estado.” La libertad de expresión y el derecho a la información adquieren potencialidad cuando se apoyan en los medios de comunicación, la utilización de la imprenta como ejemplo de multiplicar su expansión. “La libertad de expresión se refiere específicamente a la manifestación de las ideas producida de manera individual por medio de la palabra, los gestos o cualquier otra forma expresiva susceptible de ser captada de manera

⁸¹ Andrade Sánchez, Eduardo. *Comentario al artículo 6°, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. 1985, p. 18



auditiva o visual”⁸², este derecho se sujeta a la ley en su proceso de aplicación, la información debe ser veraz y oportuna para lograr que el acceso a ella sea sin trabas; los límites a esta libertad es el ataque a la moral, a los derechos de terceros, la provocación de algún delito o perturbación del orden público, será motivo de aplicar la ley.

En cuanto a que el Estado debe garantizar el derecho a la información es una garantía social, es un derecho público que asegura a todos los individuos “la recepción de una información oportuna, objetiva y plural.”⁸³ En la democracia, la participación para hacer de la convivencia cada vez mejor, debe basarse en ordenamientos conforme a las aspiraciones de bienestar, la población “requiere que un cierto número de garantías para que la información que recibe por estos conductos tenga ciertas calidades que la hagan confiable ... para el uso o el consumo, hasta la elección de los gobernantes.”⁸⁴ La posibilidad del acceso a la información debe responder a las necesidades colectivas de nuestra época, con oportunidad y regulada por la ley.

3. Ley Orgánica para el Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos

EL 1 de, diciembre de 1977, se reformó el artículo 70 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para adicionar el segundo párrafo “El Congreso expedirá la ley que regulará su estructura y funcionamiento internos. La ley determinará las formas y procedimientos para la agrupación de los diputados, según su afiliación de partido, a efecto de garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas representadas en la Cámara de Diputados”, publicado el 6 de diciembre del mismo año; permitió con esta reforma seguir consolidando el pluralismo porque incorpora a los partidos políticos en el texto constitucional, se generó un sistema

⁸² *Idem*, p.19

⁸³ *Ibidem*

⁸⁴ *Ibidem*



mixto para elegir a los diputados y se facultó al Congreso para expedir una ley que regulara su estructura y funcionamiento

El resultado de esta reforma fue la aprobación de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 3 de septiembre de 1999, abrogó la del 25 de mayo de 1979 y en lo que no se oponga a ésta, se seguirán aplicando las disposiciones del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos aprobado en 1934. La nueva ley, según el artículo 70 de la Constitución “no podrá ser vetada ni necesitará de promulgación del Ejecutivo Federal para tener vigencia.” En el Reglamento se establece la garantía de inviolabilidad tanto del recinto de sesiones y también como legislador a través del fuero, siendo el presidente de cada Cámara quien debe velar para que se cumpla.

La organización y funcionamiento de la Cámara de Senadores se establece en el Título Tercero de la Ley Orgánica (artículos 58 al 115) en su capítulo primero que comprende los artículos:

Artículo 58.

En el año de la elección para la renovación del Senado de la República, el Secretario General de Servicios Parlamentarios:

- a. Hará el inventario de las copias certificadas de las constancias que acrediten a los senadores electos por las vías que la Constitución establezca, expedidas en los términos de la ley de la materia; así como de las notificaciones de las sentencias inatacables del órgano jurisdiccional electoral sobre los comicios de senadores;
- b. Entregará, a partir del 20 y hasta el 28 de agosto, las credenciales de identificación y acceso de los senadores electos a la sesión constitutiva, con



base en las constancias de validez y de mayoría y de la primera minoría, y de asignación proporcional, en los términos del inciso anterior; y

- c. Preparará la lista de los Senadores electos a la nueva legislatura, para los efectos del párrafo segundo del artículo siguiente de esta Ley, distinguiendo a los integrantes de la nueva legislatura que hayan ocupado anteriormente el cargo de Senador, por orden de antigüedad en el desempeño de esa función, así como por su edad en orden decreciente.

La Cámara de Senadores quedará formalmente constituida:

Artículo 60.

1. Exclusivamente para la conducción de la sesión constitutiva de la Cámara habrá una Mesa de Decanos, formada por un Presidente, dos Vicepresidentes y dos Secretarios.
2. La Mesa de Decanos se integra por los Senadores electos presentes que, en orden decreciente, hayan desempeñado con mayor antigüedad el cargo de Senador. En caso de presentarse antigüedades iguales, la precedencia se establecerá a favor de los de mayor edad.
3. Si ningún miembro se hubiese desempeñado anteriormente como Senador se acudirá a la mayor antigüedad como diputado federal y en su defecto, como diputado local.
4. El Senador electo que cuente con mayor antigüedad será el Presidente de la Mesa de Decanos. Igual criterio se seguirá para los vicepresidentes y secretarios, sucesivamente. Si ningún Senador tuviere antigüedad parlamentaria la Mesa de Decanos se formará por orden decreciente de edad.



5. Presentes en el salón de sesiones los senadores electos para la celebración de la sesión constitutiva, el Secretario General de Servicios Parlamentarios informará que cuenta con la documentación correspondiente y mencionará por su nombre a quienes corresponda ocupar la Mesa de Decanos, solicitándoles que ocupen sus lugares en el presidium.

6. El Presidente de la Mesa de Decanos ordenará el pase de lista, y uno de los secretarios comprobará el quórum para la celebración de la sesión constitutiva. Declarado el quórum, el Presidente abrirá la sesión. Enseguida, se dará a conocer el orden del día, mismo que se ceñirá al cumplimiento de los siguientes puntos:
 - I. Pase de lista;
 - II. Declaración del quórum;
 - III. Protesta constitucional del Presidente de la Mesa de Decanos;
 - IV. Protesta constitucional de los Senadores electos;
 - V. Elección de los integrantes de la Mesa Directiva;
 - VI. Declaración de la legal constitución de la Cámara;
 - VII. Cita para sesión de Congreso General, y
 - VIII. Designación de comisiones de cortesía para el ceremonial de la sesión de Congreso General.

7. Enseguida, el Presidente de la Mesa de Decanos se pondrá de pie, y al efecto harán lo propio los demás integrantes de la Cámara. Aquél prestará la siguiente protesta, con el brazo derecho extendido: "Protesto guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen, y desempeñar leal y patrióticamente el cargo de Senador a la (número ordinal) Legislatura del Congreso de la Unión que el pueblo me ha conferido, así como la responsabilidad de Presidente de la Mesa de Decanos de la Cámara, mirando en todo por el bien y prosperidad de la Unión. Si así no lo hiciere, que la Nación me lo demande".



8. Acto seguido, el resto de los integrantes de la Cámara permanecerán de pie y el Presidente de la Mesa de Decanos les tomará la protesta siguiente: "¿Protestáis guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen, y desempeñar leal y patrióticamente el cargo de Senador a la (número ordinal) Legislatura del Congreso de la Unión que el pueblo les ha conferido, mirando en todo por el bien y prosperidad de la Unión?". Los Senadores electos responderán, con el brazo derecho extendido: "¡Sí, protesto!". El Presidente de la Mesa de Decanos contestará: "Si no lo hicieren así, que la Nación se los demande".
9. Una vez que se hayan rendido las protestas constitucionales referidas en los dos párrafos anteriores, se procederá a la elección de la Mesa Directiva de la Cámara.
10. Elegida la Mesa Directiva, el Presidente de la Mesa de Decanos invitará a los integrantes de aquélla a que ocupen el lugar que les corresponde en el presidium. Enseguida, la Mesa de Decanos quedará disuelta y los miembros de la misma tomarán su sitio en el salón de sesiones.

Artículo 61.

1. El Presidente de la Mesa Directiva declarará constituida la Cámara de Senadores, mediante la siguiente fórmula: "La Cámara de Senadores del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, correspondiente a la (número ordinal) Legislatura, se declara legalmente constituida para el desempeño de sus funciones".
2. Enseguida, citará para la sesión de Congreso General correspondiente a la apertura del primer periodo de sesiones ordinarias del primer año de ejercicio legislativo.



3. Cumplido lo anterior, hará la designación de las comisiones de cortesía **que** estime procedentes para el ceremonial de la sesión de Congreso General.
4. Los Senadores que se presenten o sean llamados al ejercicio del cargo, con posterioridad a la sesión constitutiva de la Cámara, rendirán la protesta constitucional ante el Presidente de la Mesa Directiva.
5. Antes del inicio de cada año legislativo subsecuente, la Cámara de Senadores realizará, dentro de los 10 días anteriores a la apertura de sesiones, una junta previa para elegir a la Mesa Directiva.

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

La presión que ejerce la sociedad para transparentar el ejercicio del poder gubernamental, es en nuestro tiempo con el propósito de evitar desviaciones presupuestales, obliga a proponer normas que regulen los actos del gobierno y de sus funcionarios, con ello la democracia se fortalece para beneficio de los habitantes de nuestro país; para hacerlo realidad el Ejecutivo propuso su regulación, y según la exposición de motivos del proyecto de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información presentada, fue el resultado del acuerdo suscrito entre éste y los partidos políticos nacionales, con la finalidad del “Desarrollo Nacional” y el “bienestar y engrandecimiento de México”. La Ley se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio de 2002.

Esta ley permite y garantiza el acceso de los ciudadanos a la información en posesión de los Poderes de la Unión, órganos constitucionales autónomos o con autonomía legal, y cualquier otra entidad federal, es una realidad a medias, por la ausencia de este elemento en el pasado inmediato. Los principios de soberanía y división de poderes, enarbolados por Rousseau y Montesquieu y vigentes en nuestro tiempo, las ideas de la Ilustración francesa y las liberales de Norteamérica, fueron



tomadas por los criollos en la guerra de Independencia y prevalecieron en los constituyentes de nuestra historia. La evolución de estos principios tuvieron como resultado la necesidad de precisar, con la ley, la cultura de transparencia, rendición de cuentas y el acceso a la información pública, para que se fomente y se logre canalizar sus resultados en beneficio de la sociedad.

El derecho a la información se incorporó a la Constitución en 1977, aunque sin un reglamento específico para esta materia; a partir de entonces surgieron promotores que se dieron a la tarea de diseñar diversas formas para hacerlo efectivo; el Ejecutivo lo asume en el año 2000, por demanda ciudadana y porque el tema era una exigencia de la población. Hasta el año 2002 no existía legislación que regulará este derecho ni órgano para atenderlos a pesar de estar contemplado en nuestra Constitución. Por lo tanto al aprobarse la ley de transparencia con el carácter de orden público, tiene además la finalidad de garantizar el acceso a la información que poseen los Poderes de la Unión, aunque la misma no contempla la misma obligación para los gobiernos de las entidades de la Federación.

a. Definiciones y Ámbito de Competencia

Aunque en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos plasma el derecho a la información en 1977, antes de este año no existía una ley que reglamentara exclusivamente este derecho, aunque se trató de legislar sobre el asunto, existían sectores que no estaban interesados o porque no convenía a sus intereses. Es por ello que el Ejecutivo federal propuso la iniciativa justificando con ello que México siga consolidando su democracia. Este proyecto nació bajo la premisa de "...fortalecer nuestras instituciones, dentro de las que debe darse especial importancia a la forma democrática, ya que a partir de ella se consigue un ejercicio acotado y responsable del poder público. Bajo esta premisa se ha trabajado en la



presente iniciativa, con la conciencia que la transparencia es un compromiso del Estado mexicano y de sus órganos, frente a la sociedad.”⁸⁵

Mediante la aprobación de esta ley se buscó la apertura de las instituciones del Estado para dar a conocer la información que manejan y que los ciudadanos puedan ejercer su derecho de acceder a ella, exigiendo a sus gobernantes les proporcionen información. Con la Ley se pretende también combatir la corrupción mediante la transparencia porque permite identificar las desviaciones, actos ilegales y por consiguiente, cuestionar a los funcionarios que ejercen el poder público de manera incorrecta, todo esto para “...continuar avanzando en la senda democrática que ha trazado el pueblo de México.”⁸⁶ Fue creada para que todas aquellas instituciones, organismos y dependencias que manejan información pública, la transparenten y permitan el fácil acceso a ella. En primera instancia el Poder Ejecutivo Federal sería quien se sometiera a ella, pero después, deberían asumirla los otros sujetos, según la exposición de motivos de la Ley:

“... la ley se ha diseñado para aplicarse a los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial federales así como a los organismos constitucionales autónomos, es decir, al Instituto Federal Electoral, a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y al Banco de México. Se incluyen como sujetos obligados a las universidades y las demás instituciones a las que la Constitución o la Ley otorgue autonomía, así como a los tribunales administrativos. Finalmente, la Ley se aplicará también, según lo establezcan sus disposiciones, a las entidades de interés público y en general a cualquier persona que reciba recursos públicos.”⁸⁷

⁸⁵ Exposición de motivos de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información, presentada por el Ejecutivo Federal, p. 1

⁸⁶ *Ibidem*

⁸⁷ *Ibidem*



Un ámbito que no contempla esta Ley, es referente a los gobiernos estatales, ya que, respetando el principio federal que consagra la Constitución Política, éstos son autónomos en su régimen interior, por lo que sólo puede aplicarse al ámbito de la Administración Pública y no a los estatales y municipales. Sin embargo, de acuerdo con lo plasmado en la Ley en sus artículos 7 al 12, los sujetos obligados a esta Ley, tienen el deber de informar acerca de su estructura, sus actividades, el personal que ocupan y sus salarios, los servicios, los trámites que ofrecen y los requisitos correspondientes, su presupuesto y resultados de auditorías, las licitaciones, el lugar donde puede solicitarse toda esta información, reportes de trabajo y cualquier otro tipo de datos útiles al público que deben ser presentados de forma tal que los ciudadanos y organizaciones interesadas puedan acceder a ella con facilidad.

b. Información Reservada y Confidencial, Protección de Datos Personales

Un tema importante que se previó, es lo relativo a la información privada, por lo que la protección de datos personales se garantiza. Si bien es cierto que la democracia otorga al ciudadano el derecho de conocer las acciones de gobierno, también existe información catalogada como privada, ya sean datos relativos al Estado o a los ciudadanos que no pueden ser públicos y que deben ser reservados o confidenciales, según sea el caso. La primera se clasificará así cuando ponga en riesgo al país, ya sea en su seguridad o su estabilidad económica y monetaria, así como la que afecte la integridad de alguna persona. La segunda recibirá el trato de confidencial cuando sea entregada así por parte de los particulares a los sujetos obligados y cuando se necesite de su consentimiento para su publicación. Por otro lado, se consideran datos personales, según el artículo 3°: de la Ley.

“La información concerniente a una persona física, identificada o identificable, entre otra, la relativa a su origen étnico o racial, o que este referida a las características físicas, morales o emocionales, confidencial, a su vida afectiva y familiar, su estado civil, domicilio, número telefónico, patrimonio, ideología y opiniones políticas, creencias o convicciones religiosas



o filosóficas, los estados de salud físicos o mentales, las preferencias sexuales u otras análogas que afecten su intimidad”⁸⁸

En cuanto al rubro de datos personales, tampoco su privacidad está reglamentada por lo que esta ley lo contempla procurando sobre todo guardar el respeto a la privacidad e intimidad de cada persona. Esta información se tratará como confidencial, siempre y cuando se encuentre en registros públicos o lugares en los que pueda ser consultados por cualquier persona. El periodo de la Ilustración “... marcó el inicio de una nueva etapa, no sólo en la vida de Francia, si no que logró permear incluso en el ámbito internacional. Así, la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, constituyó una premisa fundamental para la creación de los denominados derechos de la personalidad, que descansaban en los principios de igualdad y libertad, dentro de los cuales, se incluyó el derecho a la vida privada”⁸⁹

c. Otros Sujetos Obligados

La obligación a la Ley, es de todos aquellos que poseen información pública, por lo que además del ámbito del Poder Ejecutivo Federal, la Administración Pública Federal y la Procuraduría General de la República, se previó que deben asumirla también los otros poderes: Los mayores beneficiados serán los ciudadanos mexicanos, dispondrán de la publicidad de la información, podrán exigir responsabilidades a los servidores públicos y exigir la confidencialidad de los datos personales. En primera instancia la iniciativa se pensó para aplicarse en el Poder Ejecutivo Federal, tanto así que aunque menciona a “sujetos obligados”, otorga a los demás la posibilidad de adoptar bajo sus responsabilidades y normas específicas.

⁸⁸ Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, Diario Oficial de la Federación, 11 de junio de 2002.

⁸⁹ Mejía Chávez, Ileana. *La privacidad y el derecho a la información como parte de la modernidad en el Sistema Jurídico Mexicano*. 1er Certamen Nacional de Ensayo: México Entra en la Era de la Transparencia, México, IFAI p.10



Poderes de la Unión	Órganos Constitucionales	Tribunales Administrativos
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Poder Legislativo <ul style="list-style-type: none"> ◆ Cámara de Diputados ◆ Cámara de Senadores ◆ Auditoría Superior de la Federación ➤ Poder Judicial <ul style="list-style-type: none"> ◆ Suprema Corte de Justicia de la Nación ◆ Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ◆ Consejo de la Judicatura Federal 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Universidades e Instituciones de Educación Superior con Autonomía Legal <ul style="list-style-type: none"> ◆ Universidad Nacional Autónoma de México ◆ Universidad Autónoma Metropolitana ◆ Universidad Autónoma Chapingo ➤ Banco de México ➤ Instituto Federal Electoral ➤ Comisión Nacional de los Derechos Humanos 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Tribunales Administrativos <ul style="list-style-type: none"> ◆ Tribunal Federal de Justicia Fiscal Administrativa ◆ Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje ◆ Tribunal Superior Agrario

La transparencia y el acceso a la información deben ser una característica de dependencias de la Administración Pública que manejen información de interés público. La ley de transparencia busca precisamente que esto suceda y, aunque en un principio el ejecutivo federal fue el primero en adoptarla, contempla en su título tercero que se sujetarán a ella los poderes legislativo y judicial, la Auditoría Superior de la Federación, el Tribunal Federal Electoral, entre otros, que tendrán sus propios acuerdos o reglamentos acordes a su naturaleza y características, mediante los cuales establecerán sus propios métodos para cumplir con lo estipulado en la ley, y paulatinamente la irán adoptando y estableciendo acuerdos o reglamentos que decidan la forma y métodos a través de los cuales se cumplirá con la Ley.

d. Responsabilidades y sanciones

La rendición de cuentas contiene elementos de responsabilidad y castigos, es una doble exigencia que involucra el intercambio de informar, con argumentos impositivos para el cumplimiento de la Ley. Quienes rinden cuentas no solamente informan de lo que hacen sino que también deben asumir las consecuencias a las sanciones. “Ejercicios de rendición de cuentas que nada más exponen una conducta inapropiada, sin imponer los castigos correspondientes, frecuentemente se ven como ejercicios débiles de rendición de cuentas, como ejercicios inocuos, sin garra, que se quedan a la mitad. Si camina de la mano con la impunidad, la rendición de cuentas



aparece más como un acto de simulación que una restricción real al poder.”⁹⁰ En la exposición de motivos de la iniciativa de la ley, “consiste en establecer la obligación estricta, por parte de los servidores públicos federales, de observar las disposiciones de la ley. Por tal razón, y para asegurar el cumplimiento de este principio, la ley establece en el capítulo correspondiente una serie de conductas cuya violación será causa de responsabilidad administrativa, de conformidad con la Ley Federal de responsabilidades de los servidores Públicos.”

e. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI)

El capítulo II de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, creó el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, IFAI, y de conformidad con el decreto del Poder Ejecutivo Federal, publicado en el Diario Oficial el 27 de Diciembre de 2002. El instituto inició sus actividades como órgano de la Administración Pública Federal, autónomo en su operación, su presupuesto y sus decisiones. Su objetivo principal, “fundamentalmente es el de promover el ejercicio del derecho de acceso a la información; resolver sobre la negativa de las solicitudes de acceso a la información y la protección de los datos personales en poder de las dependencias y entidades.”⁹¹

El Instituto no se subordina en sus resoluciones a ninguna autoridad y adopta sus decisiones con plena independencia; para su desempeño, cuenta con los recursos humanos y materiales suficientes. Su forma de organización se estableció de acuerdo con su naturaleza jurídica, nació como organismo no sectorizado, por lo que sin el vínculo jerárquico que se conoce en las dependencias y entidades, le otorgó autonomía de gestión y patrimonial. Con el decreto se precisaron los requisitos y duración de nombramientos de los órganos de dirección, incluyendo una contraloría interna y la relación laboral de sus servidores públicos con base en el artículo 123, Apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁹⁰ Schedler, Andreas. *op. cit.* p. 16

⁹¹ Artículo 33 de la *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*.



C. Elementos Políticos que inciden en la Rendición de Cuentas

1. Definición

Las instituciones gubernamentales son las que generan información para que sea motivo de la rendición de cuentas y la transparencia, pero existen otros elementos que, de acuerdo con su actividad, inciden para presionar al gobierno y hacer que su actuación se transparente; éstos son: los órganos constitucionales autónomos, los partidos políticos nacionales, las organizaciones “autónomas”, empresariales y no gubernamentales, entre los más sobresalientes. Cada uno de éstos utiliza su propia capacidad de convocatoria para hacer que las acciones de gobierno se ponga en vitrina y justifique el ejercicio del gasto a la vez que proporcione información sustentado con instrumentos de calidad incuestionable.

2. Partidos Políticos

Tomando como base la idea de Jaime Cárdenas Gracia,⁹² que sostiene que una de las características de la democracia es la organización de las masas para manifestarse, el gobierno mexicano cooptó éstas acciones de participación proponiendo la asociación a través de partidos políticos y los metió a la contienda electoral para acceder al poder. El Estado contemporáneo acepta la participación política de los ciudadanos en asociaciones libres, convertidos en partidos políticos; mediante éstos un gobierno democrático se consolida y se legitima; la representación motivó la formación y evolución de los partidos políticos, ofreciendo a la sociedad diferentes opciones de gobierno, su participación representa la posibilidad de equilibrio en la vida democrática, su presencia se torna insustituible, ya que son reconocidos jurídicamente y obtienen importancia porque se integran a los órganos de representación y de gobierno a través del proceso electoral:

⁹² Cfr. Cárdenas Gracia, Jaime, *Partidos Políticos y Democracia, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática*, México, Instituto Federal Electoral, 2004, pp. 19-20



“... son organizaciones que crean y sustentan muchas de las instituciones del Estado. Desempeñan funciones sociales y políticas imprescindibles en una democracia, al grado de que no hay en este momento entidades capaces de sustituirlos ... la expresión partido político en su concepción restringida, que lo define como una agrupación con ánimo de permanencia temporal, que media entre los grupos de la sociedad y el Estado y participa en la lucha por el poder político y en la formación de la voluntad política del pueblo, principalmente a través de los procesos electorales, ... el origen de los partidos políticos tiene que ver con el perfeccionamiento de los mecanismos de la democracia representativa, principalmente con la legislación parlamentaria o electoral”⁹³

En México, la experiencia de los partidos políticos es más reciente, su existencia se remonta una vez pacificado el país con motivo de la Revolución de 1910, a partir del período postrevolucionario, en que la vida política se sustentó en un partido único, dominante y además una clase política que a lo largo de setenta años gobernó al amparo de las instituciones del gobierno. Por ello de acuerdo con Luis Javier Garrido,

“La visión clásica sigue siendo sin duda la de Maurice Duverger, para quién ‘el ejemplo esencial de un régimen de partido muy dominante’ es el mexicano, al que sitúa como ‘intermediario’ entre los regímenes de partido dominante, como las democracias de tipo occidental, y los de partido único, en donde el partido dominante no tiene frente a él más que a minúsculos grupos que desempeñan solamente un rol de figuración para dar la ilusión de la pluralidad”,⁹⁴

⁹³ Cárdenas *op cit* pp. 2-3

⁹⁴ Garrido, Luis Javier, *El partido de la revolución institucionalizada, La formación del nuevo Estado en México (1928 – 1945)*, México, SEP, Siglo Veintiuno Editores, SEP, Dirección General de Publicaciones, 1986, p. 17.



La alternancia se hizo realidad, con la llegada del Partido Acción Nacional a la Presidencia de la República en el año 2000, después de 70 años en los que el Partido Revolucionario Institucional ejerció el poder político, en esta alternancia también se presentó el hecho de que en el Congreso de la Unión, la mayoría de los representantes sea de un partido diferente al del Ejecutivo, esto contribuyó a que la rendición de cuentas se consolide, mediante la aprobación de leyes, acuerdos y reglamentos que permiten acceder a la información sobre las actividades del gobierno. La importancia de los partidos políticos estriba en su representación en el Congreso y la sociedad civil, de esta forma la presión que ejercen puede hacer que el gobierno transparente el ejercicio presupuestal público.

3. Organizaciones No Gubernamentales (ONG's)

Son organizaciones no lucrativas conformadas por ciudadanos que voluntariamente participan en el ámbito local, nacional o internacional, llevando los problemas sociales a los gobiernos, los lideran personas con intereses comunes. El principio por el que se forman está basado en el hecho de que no encuentran en el Estado la solución a “ciertas” demandas y justifican su presencia en las deficiencias de los servicios sociales. Al inicio de la década de los ochenta creció la oposición a las políticas neoliberales, tanto que, existen sospechas que su financiamiento tuvo su origen en los gobiernos y el Banco Mundial, con la finalidad de confundir a los movimientos sociales que iban en aumento. Según la Enciclopedia Microsoft Encarta 98, las ONG's

“Son entidades con una amplia estructura nacional e internacional y con objetivos que pueden cumplirse mediante la influencia sobre los gobiernos y medios de comunicación, pero que no están constituidos como partidos políticos. Las Organizaciones no Gubernamentales (ONG's) han estado presentes en los asuntos internacionales desde la segunda mitad del siglo XIX... se ocupan de una gran variedad de cuestiones y causas: el intercambio científico, la religión, la ayuda de emergencia y los asuntos humanitarios...



tienen ahora un papel más oficial que nunca en cuerpos internacionales como las Naciones Unidas (ONU), la Organización para la Seguridad y el Desarrollo y la Unión Europea. El artículo 71 de la Carta de las Naciones Unidas encarga al Consejo Económico y Social de la ONU (ECOSOC), que ‘adopte las medidas necesarias para la consulta con las organizaciones no gubernamentales’... Su actividad permite los acuerdos transfronterizos sin que los gobiernos se vean involucrados”

Las ONG’s, despolitizan a los grupos de inconformes, controlan a los líderes en proyectos que satisfacen sus ambiciones y con ello permiten que el neoliberalismo actúe. En diferentes partes del mundo se han manifestado en contra de las políticas económicas del neoliberalismo y del imperialismo, pero en la realidad reciben fondos de los gobiernos, se convierten en subcontratistas privados, fomentan en los pobres la carga de pagar impuestos para financiar al gobierno, practican la autoexplotación con el fin de atender sus necesidades individuales y sociales. Sin embargo, impulsan un nuevo “colonialismo” económico y cultural, los programas de “ayuda” que obtienen son diseñados y aprobados con base en lineamientos imperialistas, que venden y administran a las comunidades.

Hacia el interior de los movimientos populares se manifiestan utilizando conceptos de identidad y globalización, pero sus actividades se dirigen más a la colaboración internacional, la autoayuda, las microempresas y se vinculan con los neoliberales. Lo que en realidad sucede es que empujan a la población a la dependencia económica local con el exterior, cuando éstas abanderan problemas mayores, confrontan al Estado y a los intereses imperialistas, requieren soluciones inmediatas, puesto que en los problemas emergentes obtienen su razón de existencia. En años recientes, México ha tenido experiencias de la existencia y actividades de las ONG’s.

“...las ONG’s es igualado por el extremismo de los neoliberales. La década de los noventa ha sido testigo de una radicalización de las políticas



neoliberales, diseñadas para anticiparse a las crisis, mediante la entrega de oportunidades aún más lucrativas de inversión y de especulación a la banca extranjera y a las multinacionales: el petróleo en Brasil, Argentina, México, Venezuela; salarios más bajos y pagos menores de seguro social; mayor exención de impuestos, y la eliminación de toda legislación laboral protectora de los trabajadores. La estructura de clase latinoamericana actual es más rígida y el Estado está, más que nunca, directamente atado a las clases dominantes. La ironía es que los neoliberales están creando una estructura polarizada de clases mucho más cercana al paradigma marxista de la sociedad que a la visión de las ONGs”⁹⁵

4. Medios de Información

Gobernar significa mandar con autoridad, también conducir a la sociedad, utilizando la comunicación con el fin de mantener el orden y equilibrio entre las fuerzas de los grupos sociales, respetando sus divergencias e intereses. La relación de poder ocurre cuando en la convivencia de dos sujetos o más, surgen elementos de dominio y control entre ellos de la comunidad con el predominio de uno o varios. La comunicación humana se basa en mensajes emitidos para que sean recibidos, entendidos y contestados; en el ejercicio del poder los medios de comunicación tienen un papel importante en los temas que se discuten en cada momento y con frecuencia confunden a la sociedad.

“...los medios pueden ejercer influencias sociales de corto, mediano y largo plazos, por lo que, efectivamente, los medios tienen enorme potencial para contribuir, junto con movimientos sociales y políticos de diversa índole, a democratizar la sociedad. ... al parecer los medios en realidad sí ejercen un gran poder e influencia sobre la sociedad. Pero este poder puede ejercerse a favor o en contra de la democracia.”⁹⁶

⁹⁵ Petras, James. *Imperialismo y ONG's en América Latina*. www.uom.edu.mx/trabajadores/20petras.htm

⁹⁶ Sánchez Ruiz, Enrique E., *Comunicación y Democracia*, México, Instituto Federal Electoral, 2004, p. 64



El desarrollo de la tecnología en las comunicaciones facilita la difusión de la información; las telecomunicaciones y la informática tienen impactos en los procesos electorales y políticos, la Internet penetra por necesidad con mucha aceleración en la sociedad y los acontecimientos se conocen a una velocidad asombrosa, casi cuando ocurren. Los medios apoyan, cada vez con mayor influencia, al desarrollo de la democracia, y con ello, contribuyen al derecho a la información, aunque no proporcionan igualdad de oportunidades. Los avances tecnológicos superan las fronteras con mayor facilidad, de esta manera el poder mediático crece porque la audiencia se multiplica, y puede convertirse en un aliado del derecho a la información pública gubernamental.

5. La Corrupción

Entendida en el sentido político, es una actuación fuera de las leyes, prácticas honestas y de las reglas que rigen las instituciones. Surge cuando se buscan soluciones a problemas fuera del marco normativo establecido, cuando esto sucede, se sospecha de beneficios con intereses particulares y en detrimento del interés general, Cecilia Cadena explica: "...la corrupción es propiciada por la no-correspondencia entre las reglas y la realidad... es una actuación en sí misma contraria al principio de la legalidad y desvirtúa el uso, asignación y distribución de los recursos y las decisiones públicas... Es la necesidad de gestionar colateralmente dentro de un marco normativo formal que no corresponde con la realidad social, económica y política."⁹⁷

El crecimiento de las sociedades trae consigo complejidad en sus aspectos, por lo mismo, para resolver los problemas de gobierno nombran representantes y los dotan de poder público con capacidad de decisión colectiva que la sociedad no puede asumir al mismo tiempo. Pero el poder es muy tentativo para los

⁹⁷ Cadena, *op. cit.* pp. 83 - 84.



representantes y los gobernantes, así sean democráticos, puede ser fácilmente utilizado para interés personal y olvidarse del origen del poder que ostentan, porque los hombres, siendo ciudadanos o con cargos de gobierno, en la mayoría de los casos, buscan su beneficio pasando sobre el derecho y las necesidades de los demás. En la investidura de poder para las decisiones sociales, existe el riesgo de abusos, en la historia son pocos los que, pudiendo el beneficio personal, no lo realizan porque tienen principios morales, altruistas y de honestidad política. Maquiavelo sostuvo,

“Los hombres hacen el bien por fuerza, pero cuando gozan de los medios de libertad para ejecutar el mal todo llenan de confusión y desorden... el reino cuya existencia depende de la virtud (moral) de quien lo rige, pronto desaparece. Consecuencia de ello es que los reinos que subsisten por las condiciones personales de un hombre son poco estables, pues las virtudes de quien los gobierna acaban cuando éste muere, y rara vez ocurre que renazcan en su sucesor”⁹⁸

La Ley de Transparencia, tiene entre sus objetivos, reducir los índices de corrupción ya que pretende que los funcionarios y las instituciones públicas se sometan a ella, lo que permite conocer lo que hacen, cómo lo hacen, cuánto gastan y sobre todo, quién es el responsable de cada actividad. Esto fomenta que los funcionarios se conduzcan cada vez con mayor honestidad, porque saben que estarán supervisados por la opinión pública. El reconocimiento social a un gobierno democrático, le da la legitimación suficiente; el acceso a la información garantiza conocer que el erario se aplica en programas para beneficio de la población, que su actuación es conforme a la ley.

⁹⁸ Maquiavelo, *Discursos sobre la primera década de Tito Livio, Libro Primero, cap. III*, La Habana, Ed., Ciencias Sociales, 1971.



III. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACION EN LA CÁMARA DE SENADORES

A. Aceptación y Estructura para el Acceso a la Información

Al aprobarse la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, las instituciones del gobierno se abrieron para permitir que los ciudadanos conozcan sobre su ejercicio público y la forma en que se aplican los recursos, la Cámara de Senadores se sitúa como sujeto a esta Ley, y para atenderla aprobó el Acuerdo Parlamentario para la Aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, con ello se integra a la dinámica actual de transparencia y acceso a la información para fomentar la rendición de cuentas, al permitir también a los ciudadanos el acceso a las gestiones que la Cámara realiza. Mediante esta práctica se pretende que la población supervise al Senado.

Hacer que los asuntos del gobierno se publiquen, promueve la transparencia y el acceso a la información, en reciprocidad, la Cámara de Senadores debe proporcionar respuestas oportunas y confiables; es decir, de calidad; por eso, su estructura se adaptó mediante un criterio eficiente y profesional, sustentado en un proceso administrativo, que apoya con certeza a sus actividades, su capacidad de organización fue determinante para hacer que las acciones se expongan a la fiscalización institucional y de la sociedad, porque es, según Norberto Bobbio, “el



ejercicio del poder público en público”⁹⁹ por lo tanto, en la Cámara de Senadores, el acceso a la información se refiere a la posibilidad que tienen los ciudadanos para solicitar información acerca de su actuación y con esta práctica ser ejemplo en el concierto de transparentar el ejercicio público, para contribuir al perfeccionamiento de nuestra democracia

1. Transparencia y Acceso a la Información

Con la reforma al artículo 6° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el derecho a la información obtuvo carácter constitucional para que los ciudadanos pudieran ejercerlo; sin embargo, fue hasta el 11 de junio de 2002, cuando se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental que reglamenta este derecho; surgió con el objetivo de transparentar y rendir cuentas principalmente sobre los recursos públicos. La Ley fue propuesta por el Poder Ejecutivo, para aplicarse en su ámbito, pero una vez cumplido el proceso legislativo fue aprobada por el Congreso de la Unión para aplicarse en el sector público¹⁰⁰, con lo cual estableció la posibilidad de que los otros Poderes de la Unión la asuman bajo sus propias normas.

En un principio, el Poder Legislativo se mantuvo al margen de asumir la responsabilidad del contenido de esta ley. En la Cámara de Senadores, fue el Senador Javier Corral Jurado(PAN) quien propuso la iniciativa para que el Senado la asumiera, su argumentación consistió en el hecho de que si el Poder Legislativo también impulsó la Ley, mediante el debate, éste tenía entonces la obligación de someterse a la misma. “Hemos exigido al Poder Ejecutivo, en la Ley que aprobamos, la transparencia y acceso a la información para que, mediante mecanismos ágiles los

⁹⁹ Citado por López, Xavier Antonio, *La transparencia en México: Apuntes para su análisis, 1er Certamen Nacional de Ensayo: México Entra en la Transparencia*, México, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), 2004, p. 71

¹⁰⁰ Se excluye a las Entidades Federativas, con base al principio constitucional de autonomía en su régimen interior.



ciudadanos puedan hacer efectivo su derecho de acceso y avanzar en plena rendición de cuentas. El Congreso debe actuar en consecuencia.”¹⁰¹ El impacto en la Cámara de Senadores fue en el sentido de cristalizar la actuación individual de los senadores y en su conjunto.

En este contexto, se discutieron: la iniciativa con proyecto de Reglamento de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental para el Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, el resultado fue que cada Cámara la asumió según su competencia; en el caso de la Cámara de Senadores fue mediante un Acuerdo Parlamentario, aprobado por el pleno. Para este acuerdo, también se tomaron en consideración las propuestas que la Secretaría General de Servicios Administrativos presentó a la Mesa Directiva; mismas que incluían definiciones de procedimientos para aplicar la Ley y, de alguna forma, explicaban las condiciones en que se encontraban las unidades administrativas para su cumplimiento; la Ley y el Acuerdo, llenaron un vacío importante que había, tanto en la Administración Pública Mexicana, incluyendo los otros poderes, antes de éstos, no existía regulación ni órgano que fiscalizara este rubro, lo que permitía cierta arbitrariedad y deshonestidad, por costumbres, en la aplicación de los recursos.

Esencialmente, la Cámara de Senadores contribuye con su función legislativa, para que el Estado cumpla con los fines de justicia, paz social, seguridad nacional, libertad de los derechos políticos, para ello utiliza instituciones que, a través de la división del trabajo, tienen la capacidad de atender estas exigencias, “... la sociedad da origen a ciertas funciones comunes de los cuales no puede prescindir. Las personas elegidas para realizar estas funciones constituyen una nueva rama de la división del trabajo dentro de la sociedad. De esta manera adquieren intereses particulares, distintos también de los intereses de quienes los emplearon; se

¹⁰¹ Corral Jurado, Javier. *Proyecto de Reglamento de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental para el Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*, Gaceta Parlamentaria. No. 102, Año 2003.



independizan de estos últimos,¹⁰² y orientan las actividades a los fines deseados, esto se garantiza mediante el establecimiento de una estructura y condiciones óptimas, en ese sentido, las tareas se pueden desarrollar de la mejor manera, se garantiza entonces que en el uso de los recursos, se logran los objetivos institucionales.

La normatividad para regular las tareas de gobierno y su Administración Pública, la mayoría de las leyes, se orientaban esencialmente al ámbito del Poder Ejecutivo; por eso, hasta antes del año 2003, a los integrantes del Senado de cada legislatura, no se les exigía informar de su actuación, el destino del presupuesto asignado y su aplicación no se transparentaban, sus integrantes justificaban su actuación por el carácter de Poder Legislativo. Amparados en el fuero constitucional; no se obligaban por sí mismos ni por autoridad alguna a informar sobre sus responsabilidades públicas. La Cámara de Senadores a través de su administración interna, asumió la ley de Transparencia, a pesar de las inercias de rechazo propias de su esencia política, inició también la modernización de su estructura con la finalidad de conjuntar esfuerzos para cumplir con la rendición de cuentas, la transparencia y el acceso a la información.

De acuerdo con esta Ley, la Cámara de Senadores es sujeto obligado; sin embargo, la llevó a su pleno para aprobar su aplicación mediante sus propios criterios y procedimientos y esto le otorga características especiales en su cumplimiento, porque se sustenta en sus normas, mecanismos y órganos ejecutores. Este acuerdo no contraviene a la Ley por lo que ratifica a los ciudadanos el derecho innegable de acceder a la información sobre la gestión pública y de los actos de la Cámara de Senadores. Con lo cual, se obliga a rendir cuentas mediante la transparencia y el acceso a la información; por esto, ha vinculado directamente sus actividades políticas y administrativas en una dinámica de interacción que tiene como

¹⁰² Engels a C. Schmidt, 27 octubre 1890, citado por Kaplan, Marcos, *Estado y Sociedad*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1987, p. 59



resultado, apoyar su actividad que en esencia es el trabajo legislativo, y con ello la posibilidad de exponer sus tareas a la visión de la sociedad.

Por ser una de las cámaras del Congreso de la Unión, tiene en su actuación ingredientes esencialmente políticos, durante mucho tiempo sus integrantes se arroparon en el fuero constitucional manteniéndose al margen de cualquier norma que proviniera del Ejecutivo, esto lo caracterizó como sujeto difícil de conocer su dinámica interna, sobre todo cuando su integración era de partido único; no obstante, a la par de asumir la Ley ha tenido que adecuar sus funciones y procedimientos. Por eso, con la aceptación de la Ley de Transparencia, la investigación y el análisis de los estudiosos de la Ciencia Política y la Administración Pública, que apoyan en la tarea legislativa, encuentran un campo bastante fértil, porque además pueden proponer métodos para hacer que los recursos se aprovechen mejor, proponiendo estructuras, funciones y procedimientos que den eficiencia a las obligaciones de rendir cuentas; hacer pública la información, que el acceso a ella sea de una forma fácil y que las respuestas sean incuestionables.

En legislaturas anteriores, no existe información ni estudios donde se vea que la Cámara de Senadores informara de sus actos administrativos y de gobierno, la ausencia de rendición de cuentas y transparencia, se explica porque al ser parte del Poder Legislativo, se dificultaba conocer sus actividades, su existencia únicamente se limitaba a ser el origen de la Ley y por eso no se cuestionaba. En este sentido, la reciente aprobación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, y el Acuerdo Parlamentario vigente a partir de abril de 2003 en la Cámara de Senadores, proporciona a la sociedad la posibilidad de conocer la información que tiene en su poder y los investigadores puedan conocer el funcionamiento de sus gestiones y en su caso, como resultado del análisis, propongan ideas orientadas a mejorar las condiciones de transparentar e informar con base en la Ley.



2. Acuerdo Parlamentario

Una vez aprobada la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, su artículo cuarto transitorio refiere que los “sujetos obligados a los que se refiere el artículo 61, deberán publicar las disposiciones correspondientes a más tardar un año después de la entrada en vigor de la Ley”. En este sentido, para cumplir con dicho ordenamiento, se hizo necesaria la reglamentación a detalle para atenderla, así como la forma de cumplir en tiempo y con eficiencia, para ello fue necesario crear las condiciones técnicas y administrativas, en este sentido y conforme lo establece el artículo mencionado:

“El Poder Legislativo Federal, a través de la Cámara de Senadores, la Cámara de Diputados, la Comisión Permanente y la Auditoría Superior de la Federación; el Poder Judicial de la Federación a través de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, del Consejo de la Judicatura Federal y de la Comisión de Administración del Tribunal Federal Electoral; los órganos constitucionales autónomos y los tribunales administrativos, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán mediante reglamentos o acuerdos de carácter general, los órganos, criterios y procedimientos institucionales para proporcionar a los particulares el acceso a la información, de conformidad con los principios y plazos establecidos en esta Ley.”¹⁰³

Sobre esta base, surgió el Acuerdo Parlamentario para la Aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental en la Cámara de Senadores, en su estructura se establecen los aspectos mínimos que se deben contemplar para garantizar la transparencia, el acceso a la información, la clasificación y conservación de la información reservada como confidencial y sobre las responsabilidades y sanciones de su incumplimiento. Al aceptar la ley de transparencia en el Poder Legislativo, se presenta un fenómeno de apertura a la

¹⁰³ Artículo 61, *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*



sociedad sobre sus acciones, en mucho tiempo no se podía ni siquiera pensar en conocer sus actos administrativos o el destino de los recursos presupuestales que le correspondían, aún siendo la instancia donde se aprueban las leyes y en teoría debiera ser un ejemplo de esta práctica, desde siempre, para cristalizar sus actividades públicas como parte del gobierno.

“Donde la transparencia tiene retrasos es precisamente en el Poder que gestó la ley y que tanto se esmeró en ‘descubrir’ los subterfugios por donde se pudiera resbalar la manifiesta voluntad del Ejecutivo de encarnar en la práctica una legislación que como ninguna otra le habrá de encarar rigores administrativos y escrupulosidad en sus procedimientos, y en todo tipo de manejos. En el Poder Legislativo, no solo duermen el sueño de los justos un conjunto de proyectos de reforma estructural que de despertarse traerían beneficios muy importantes para México, también están detenidos los proyectos que implican una reforma del propio Congreso, reformas que tienen que ver con el proceso legislativo, la rendición de cuentas y la disponibilidad de la información para los ciudadanos por parte de los legisladores”¹⁰⁴

Se reconoce en la exposición de motivos de la iniciativa, la necesidad de reglamentar la Ley de Transparencia para aplicarse en la Cámara de Senadores, con ello, la posibilidad de transparentar sus acciones se abrió para hacer realidad lo que debió ser una práctica natural al adoptar la democracia. En décadas anteriores no existía legislación alguna que otorgara posibilidades reales de fiscalización y vigilancia por parte de los ciudadanos, u otra instancia, a sus representantes y funcionarios gubernamentales en los tres niveles de gobierno: federal, estatal y municipal. En la discusión para aprobar el acuerdo, el Senador Javier Corral Jurado, argumentó:

¹⁰⁴ *Exposición de motivos de la iniciativa del Acuerdo Parlamentario para la Aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental en la Cámara de Senadores*, Cámara de Senadores, abril de 2003



“Hoy por la mañana legisladores del grupo parlamentario del PRD, del PRI, el compañero de Convergencia por la Democracia, legisladores del PAN, vimos no solamente la urgente necesidad de sacar adelante este proyecto, sino también en aras del consenso ceder una parte de nuestras aspiraciones, ... de alguna manera trabajado este tema desde hace tiempo, falta mucho por hacer, pero este conjunto de disposiciones demuestra que sí se puede, que sí podemos ponernos de acuerdo, sobre todo cuando tenemos obligaciones con plazo determinado, como lo tiene el Senado de la República, para dar cumplimiento al artículo 61 de la Ley Federal de Acceso a la Información y de la Transparencia y, por supuesto a su cuarto transitorio.”¹⁰⁵

El contenido del Acuerdo tiene por objeto, en primera instancia, regular la aplicación de la Ley, precisa las entidades, los órganos responsables, proporciona la necesidad de clasificar la información, también el procedimiento de acceso a la misma, así como las responsabilidades y sanciones para quien lo incumpla. El Senado atendió lo que señala la Ley, al igual que en Cámara de Diputados, pero con sus respectivas competencias. El Poder Legislativo adopta con cada Cámara, el equilibrio de pesos y contrapesos, asume la transparencia y rendición de cuentas como una obligación que debió ser implícita desde su origen. A pesar de la separación de funciones, no se pierde en ambas su objetivo de emitir leyes que cumplan todos los actores del sector público sin excepción, a través de esto, se debe ganar la confianza de la sociedad.

En cada cámara, sus integrantes son electos por el voto popular, en la de diputados para representar a la población y en la de senadores a las entidades que forman la Federación, pero según se oriente su análisis, sus miembros finalmente son electos por los ciudadanos, por esta razón, la obligación de abrirse a la fiscalización de la sociedad, es por el principio del origen de la soberanía: el voto popular. En el Acuerdo se reafirma la garantía y organización para que la

¹⁰⁵ *Discusión del Acuerdo Parlamentario para la Aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental en la Cámara de Senadores*, del 30 de Abril de 2003



transparencia y el acceso a la información sea una realidad, su contenido pretende que se lleve a cabo para que no se siga frenando esta obligación con el pretexto de programas diferentes en cada periodo de gobierno. El Acuerdo se aprobó con la siguiente estructura:

Capítulo	Precepto	Artículos
I	Disposiciones Generales	1 al 8
II	Entidades de la Cámara Responsables	9 y 10
III	Unidad de Enlace y Comité de Información	11 al 13
IV	Comité de Garantía de Acceso y Transparencia de la Información	14 al 18
V	Clasificación y Conservación de la Información Reservada y Confidencial	19 al 22
VI	Del Procedimiento de Acceso a la Información del Senado	23 al 29
VII	Recurso de Revisión ante el Comité de Garantía de Acceso y Transparencia de la Información	30 al 34
VIII	De las Responsabilidades y Sanciones	35
	Transitorios	Primero al Sexto

3. Organograma

La estructura administrativa de la Cámara de Senadores ha evolucionado de acuerdo a las condiciones políticas del grupo parlamentario que la conduce, inclusive de un mismo partido político, esto es, de conformidad a la voluntad de los que han presidido los órganos de gobierno en cada legislatura. Antes del año 2002 cada presidente de la Gran Comisión establecía unidades administrativas para dar cabida al personal de su equipo político, sin embargo, en un corto tiempo se consolidó la idea de tener una estructura permanente. La estructura orgánica actual (figura 2) es el resultado de la idea de ponerse a la vanguardia en cuanto a eficiencia en la administración de los recursos. Mediante un organograma:



“... se congregan en la ejecución de una actividad ... que determinan el grado de influencia o resultado de su acción, en efecto es posible aquilatar el desempeño real de la administración pública ... El campo de actividad se refiere a los ramos administrativos representados en sus competencias ... principalmente implica funciones específicas por medio de las cuales sus competencias se desempeñan.”¹⁰⁶

Por la necesidad de conocer su estructura y sobre todo para proporcionar los apoyos necesarios a la función legislativa, la Cámara de Senadores elaboró su manual de organización y el de cada una de sus entidades y, para relacionar sus actividades, se apoyó en la representación gráfica de los organogramas. Mediante este instrumento se observa la distribución de las unidades responsables de cada órgano que la integra, En este caso se observa a la Mesa Directiva como la de mayor jerarquía, aunque no se escapa de la influencia, en la toma de decisiones, de la Junta de Coordinación Política, se clarifica el conjunto de áreas que apoyan la actividad parlamentaria por un lado y, por el otro, el de las tareas administrativas.

“Los organogramas constituyen la representación gráfica de la organización formal, considerando sus líneas generales de autoridad y la agrupación de sus principales órganos; sin embargo, no obstante que le permiten el conocimiento inicial y esquemático de la estructura formal de una institución, en general, son incompletos y se requiere otros elementos para tener una descripción más pormenorizada. Su utilidad es de primer orden, ya que pueden servir como medios para una investigación, representar la base de la implantación de una nueva organización, o bien para la reestructuración de una ya existente”¹⁰⁷

¹⁰⁶ Guerrero Orozco, Omar, *Teoría administrativa del Estado, México*, Oxford University Press México, S. A. de C. V., 2000, p. 325

¹⁰⁷ Carrillo, *op. cit.*, p. 180



ESTRUCTURA TÉCNICA Y ADMINISTRATIVA DE LA CÁMARA DE SENADORES

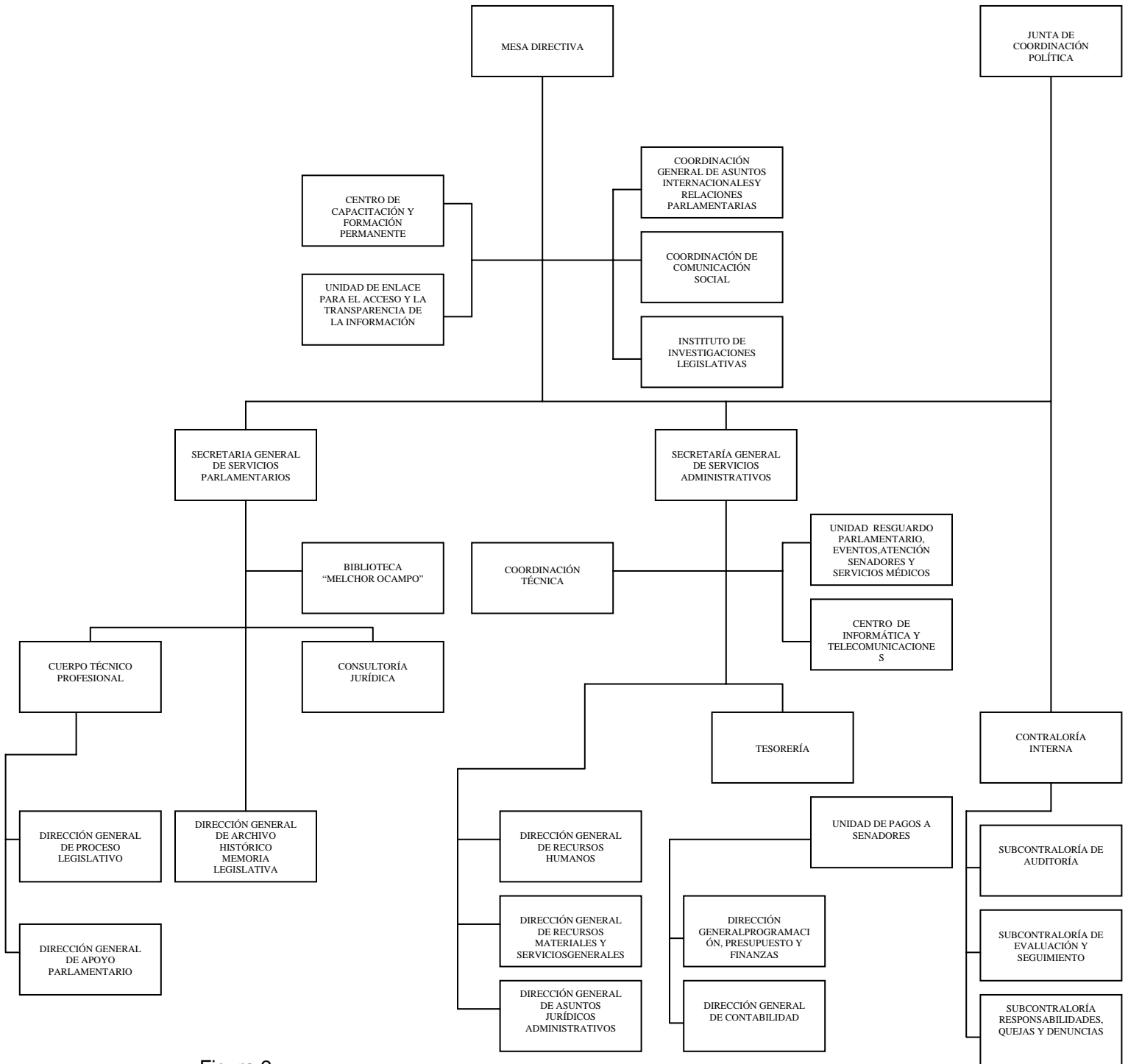


Figura 2

Fuente: *Manual de Organización del Senado de la República*, Noviembre 2005



4. Órganos de Gobierno

Los órganos de gobierno de la Cámara de Senadores no se han escapado de evolucionar para situarse de acuerdo con las necesidades de los momentos y circunstancias de la actualidad, ello para conocer las exigencias sociales y con el fin de atender los asuntos legislativos, los cambios más significativos se han sucedido a partir de 1988, por su composición plural, esto porque se integraron representantes de otros partidos diferentes al del gobierno dominante, a partir de entonces, las presiones para que sus voces y sus votos se tomaran en consideración en las grandes decisiones de cada uno de los órganos en que participaron, se fue consolidando y más aún con el aumento de la representación, lo mismo sucedió en las comisiones dictaminadoras de los temas en debate.

La teoría jurídica, en una de sus vertientes, sostiene que el Senado se integra por una pluralidad de órganos, esto es, que cada senador (de los 128), representa un órgano, si se acepta esto, se puede explicar la autonomía que adoptan los mismos senadores al conformar el pleno, el quórum, comisión y otros en que se integran por el hecho del cargo conferido por los ciudadanos. Se justifica entonces las posturas soberanas que adoptan en sus declaraciones para cada uno de los debates legislativos,

“ ...se dirá que el órgano es uno y el mismo; sin embargo, analíticamente se perderán un conjunto de distinciones de la mayor importancia. En este sentido, por ejemplo, cuando la literatura de la ciencia política habla de ‘gobiernos divididos’, se alude a situaciones en las que la mayoría del Congreso y el Presidente pertenecen a distintos partidos, sin introducirse diferenciaciones en cuanto a los votos requeridos para el cumplimiento de diversas funciones legislativas. Por otra parte, desde el punto de vista del derecho resulta difícil identificar en qué casos han quedado satisfecho los



requisitos de validez orgánicos, al llevarse a cabo un control de regularidad constitucional o legal.”¹⁰⁸

a. El Pleno

El máximo órgano de gobierno en la Cámara de Senadores es el Pleno, éste es la suma de todos los senadores reunidos para el debate y aprobación de las leyes, de esta reunión se origina el quórum para asistencia y validez de las votaciones según se requiera. El Senado se compone por los propietarios electos sin que exista requisito alguno para ser electos, es necesario que la Ley se reforme para obligar a los candidatos cumplan con los requisitos necesarios mínimos de conocimiento en los temas del proceso legislativo y de conocimientos generales que deben establecer para tan importante cargo de representación, en la medida en que los partidos políticos no se preocupen de preparar sus cuadros que postulen para la contienda electoral en todos los niveles al Senado le será difícil elevar el nivel del debate. La Constitución establece.

“La Cámara de Senadores se integrará por ciento veintiocho senadores, de los cuales, en cada Estado y en el Distrito Federal, dos serán elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría. Para estos efectos, los partidos políticos deberán registrar una lista con dos formulas de candidatos. La senaduría de primera minoría le será asignada a la fórmula de candidatos que encabece la lista del partido político que, por sí mismo, haya ocupado el segundo lugar en número de votos en la entidad de que se trate. Los treinta y dos senadores restantes serán elegidos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional. La

¹⁰⁸ Cossío D., José Ramón. Los Órganos del Senado de la República, México, Senado de la República-ITAM-Miguel Angel Porrua Grupo Editorial, 2003, P.17



ley establecerá las reglas y fórmulas para estos efectos. La Cámara de Senadores se renovará en su totalidad cada seis años.”¹⁰⁹

b. Mesa Directiva

Como toda organización, la Cámara de Senadores requiere para su conducción y representación un órgano personificado en normas e individuos para regular su existencia, en la Cámara de Senadores la Mesa Directiva es en quien recae esta responsabilidad, es el órgano de gobierno más importante, su integración es plural, pero su conformación se decide por el tamaño del grupo parlamentario, tiene un presidente, tres vicepresidentes y cuatro secretarios electos por mayoría absoluta de los senadores presentes; éste, es quien preside los debates en el pleno. Los dos partidos con mayor presencia (PRI y PAN) tienen a cargo la presidencia en forma alterna, cada uno por un período de un año, por lo que los asuntos relevantes que se incluyen en el orden del día, previamente se acuerdan entre ellos dejando al margen a los grupos minoritarios.

Por ser el órgano de gobierno más importante de la Cámara, tiene que absorber la influencia política de la de la Junta de Coordinación Política, en virtud de que lo integran los coordinadores de los grupos parlamentarios que tienen representación en el Senado, entonces la responsabilidad para establecer la agenda de los asuntos legislativos se realiza con mayor dificultad, ahora para concretar acuerdos es necesario convencer a las posiciones encontradas de sus participantes, lo que no sucedía en años anteriores cuando el presidente de la Gran Comisión, representante de un solo partido, decidía la aprobación de las iniciativas que generalmente provenían del Ejecutivo. En materia administrativa, su responsabilidad es autorizar la distribución de los recursos que se requieren para apoyar a los senadores en sus tareas, en los financieros, se orientan a favor de programas que convienen más a su

¹⁰⁹, Cámara de Senadores, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* Artículo 56, México.2005, p. 37



grupo parlamentario, entonces los otros grupos presionan para que la aplicación sea transparente.

c. Grupos Parlamentarios

En la Cámara de Senadores “Los grupos parlamentarios son las formas de organización que podrán adoptar los senadores con igual afiliación de partido,”¹¹⁰ con la finalidad de contribuir al mejor desarrollo del proceso legislativo, se integrará por cinco senadores de una misma afiliación partidista y “solo podrá haber un grupo parlamentario por cada partido político representado en la Cámara.”¹¹¹ Cada grupo nombrará a su coordinador y será el representante para todas las actividades, participará en la elección de la mesa directiva promoviendo a sus senadores con voz y voto en la Junta de Coordinación Política y ejercerá las prerrogativas a que tiene derecho según la ley.

Nuestra Constitución establece que la forma de participación electoral es a través de los partidos políticos, éstos, de acuerdo con la Fracción I del artículo 41, tienen como fin *promover la participación del pueblo en la vida democrática*, a partir de esto, la afinidad de los representantes, electos por el voto popular, es por el partido que los postulan, en ese sentido los grupos sociales que forman los partidos políticos se trasladan a la Cámara convertidos en grupo parlamentario. Mientras la formación plural de ésta sea mayor de un partido, la transparencia de sus actos y del gasto público, tiene mayores posibilidades de dar cuenta de ello, por la presión que se ejerce entre sí, es decir entre los mismos grupos.

¹¹⁰ Congreso de la Unión, *Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*, Artículo 71, México, Cámara de Senadores, 1999, p. 87

¹¹¹ *Ibidem*



d. Junta de Coordinación Política

Se integra por los coordinadores de los grupos parlamentarios que tienen representación en la Cámara; según el artículo 80 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos “La Junta de Coordinación Política expresa la pluralidad de la Cámara y en tal carácter es el órgano colegiado en el que se impulsan entendimientos y convergencias para alcanzar acuerdos que permitan el cumplimiento de las facultades que la Constitución asigna a la Cámara”. En este órgano se refleja el protagonismo de los representantes de cada fracción parlamentaria, que en su afán de proteger los intereses de su partido no logran los acuerdos para que la actividad legislativa tenga resultados benéficos para la nación.

En el comportamiento de la Cámara, la transparencia de su actividad no ha sido totalmente satisfactoria.¹¹² Cada grupo parlamentario defiende los intereses que representa, inclusive a grupos empresariales. En México la actividad partidista se orienta esencialmente en obtener y conservar el poder político, cuidando los intereses de grupo, en este sentido legislar para establecer o reforzar los programas de desarrollo de la sociedad pasan a segundo término, por lo que la Cámara de acuerdo con sus facultades constitucionales desatiende las necesidades sociales que requieren las entidades federativas, por consiguiente no se fomenta la práctica de la transparencia y rendición de cuentas.

e. Comisión de Administración

Esta comisión, integrada también en forma plural, tiene la función principal de dictar los lineamientos para administrar los recursos humanos, tecnológicos, materiales y servicios, autoriza la aplicación de los recursos financieros, por eso, quien la preside es un senador del grupo parlamentario mayoritario, se desprende entonces que los recursos se canalizarán en mayor medida para decisiones que

¹¹² El dictamen que realizó la Cámara de Diputados sobre las reformas a las Leyes Federales de Radio y Televisión y el de Telecomunicaciones no se discutieron antes de turnarlas a la Cámara de Senadores, éstas aún aprobadas, siguen causando polémicas, es un ejemplo de lo opaco del procedimiento legislativo.



convienen a los programas que propone su grupo parlamentario, en esta Comisión participan con voz pero sin voto el Secretario General de Servicios Administrativos y la Tesorera de la Cámara, entonces, su actividad principal se desarrolla en su seno exclusivamente, esto es, que las decisiones presupuestales, de organización y programas de recursos humanos se determinan en la deliberación de la Comisión.

B. Modernización Administrativa

La Cámara de Senadores sustenta su organización técnica y administrativa en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el artículo 70, segundo párrafo establece: “El Congreso expedirá la ley que regulará su estructura y funcionamiento internos,” de aquí surgió la Ley Orgánica para el Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, que reglamenta la actividad del Poder Legislativo y el artículo 77 de la misma Constitución, en sus párrafos I y III establecen la facultad de cada una de las cámaras para dictar resoluciones económicas y administrativas que reglamentan su existencia. El artículo 108 de la Ley Orgánica para el Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, confiere a los Secretarios Generales y al Tesorero de la Cámara, la facultad para formular, dentro de su competencia, normas administrativas para su funcionamiento interno, sin embargo, éstas tendrán que ser aprobadas por la Mesa Directiva.

Con base en ello, se elaboraron los lineamientos y procedimientos administrativos de establecer la estructura adecuada para apoyar la actividad legislativa de los senadores y además estar en condiciones de atender la ley de Transparencia. Conforme a esta necesidad, además de ser una estructura actualizada, debe ser funcional, eficiente y oportuna, este proceso coincidió con la aparición de la Ley de Transparencia y con la dinámica política real por la conformación partidista de sus integrantes. A partir de 1988, la Cámara de Senadores tuvo una dinámica diferente a la que, en muchos años, lo caracterizó,



esto por su integración plural surgida por la incorporación de cuatro senadores¹¹³ elegidos por el voto popular, por primera vez tiene integrantes de partidos diferentes al del gobierno, desde entonces su dinámica se ha enriquecido por el debate con ideas diferentes que fortalecen la toma de decisiones y con ello fue evolucionando la necesidad de rendir cuentas a la población.

El gobierno, a través del Poder Ejecutivo, implementó cambios en la estructura y actividades de su Administración Pública para poder cumplir con sus objetivos y proporcionar atención a la ciudadanía con mayor efectividad. Los cambios también están dirigidos a proporcionar las bases administrativas para que la rendición de cuentas en México, su gobierno y sus instituciones sea una realidad; de acuerdo con lo que establece el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006. “En el nuevo sistema democrático que estamos construyendo, el gobierno está obligado a establecer los mecanismos e instrumentos que le permitan informar y rendir cuentas a los ciudadanos, a los demás poderes y a cada uno de los órdenes de gobierno.”¹¹⁴ Con la participación responsable de la sociedad en los diferentes ámbitos de gobierno y mediante las normas establecidas se podrá consolidar esta práctica, aunque realmente deben basarse en conductas de ética y moral pública.

En el Senado, su modernización administrativa se institucionalizó en el año 2001, con la aprobación del programa de Modernización Administrativa, que incluyó una organización diseñada para garantizar su funcionalidad, se estableció la necesidad de profesionalizar los recursos humanos y también se actualizó el sistema de puestos, asumió las normas administrativas de control y fiscalización, puso al día sus recursos tecnológicos y su sistema de información, con base en estos componentes, su estructura y acciones quedaron listos para atender la transparencia y la rendición de cuentas. Entre los objetivos de este programa destaca el de brindar

¹¹³ Los cuatro senadores correspondieron: dos del Estado de Michoacán y dos del Distrito Federal, quienes ganaron en las elecciones federales de 1988

¹¹⁴ Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, citado por Ugalde, *op. cit.* p. 51



apoyo técnico y administrativo a la tarea legislativa de los senadores, al mismo tiempo controlar el gasto y la aplicación del presupuesto que se le asigna.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 56 establece que el Senado de la República se integrará por 128 Senadores, que se renuevan en su totalidad cada seis años; también la Cámara tiene la capacidad para establecer su organización y estructura (Artículo 77) y la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, define la organización y funcionamiento de la misma para garantizar y consolidar el desarrollo de las tareas encomendadas tanto legislativas como administrativas, aunque los resultados no han sido en sentido de beneficiar a la sociedad sino a los mismos grupos políticos.

1. Apoyo Legislativo

La actividad legislativa de los senadores tiene la necesidad de contar con los recursos que faciliten sus funciones y actividades para las que fueron electos, estos apoyos, que se traducen en recursos financieros, se presupuestan de acuerdo con la disponibilidad política y económica del país o sea del presupuesto aprobado por la Cámara de Diputados. Los apoyos se establecen en la Constitución y en la Ley, por lo que cada senador tiene derechos personales como tal y derechos por ser parte de un órgano del Estado que es la Cámara de Senadores.

“De este modo, podemos considerar que los senadores propietarios cuentan con los siguientes derechos: a un sueldo (dietas); a licencias; a recibir una credencial de acceso para la constitución del Senado, y al pago de los gastos funerarios. ...los senadores recibirán una remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función... Conviene recordar que... las prerrogativas son una modalidad de derechos, y que se diferencian de aquellos que se conocen como derechos subjetivos por el hecho de que mientras los primeros se otorgan a efecto de producir un beneficio personal,



las prerrogativas tienden a garantizar un beneficio para la función normativa que ha de desempeñarse con motivo de un cargo.¹¹⁵

a. Secretaría General de Servicios Parlamentarios

Para realizar su función legislativa, los senadores requieren de asesoría, recursos humanos, materiales, servicios, tecnología y recursos financieros, que les permitan llevar a cabo esta tarea en forma eficaz y oportuna. La Secretaría General de Servicios Parlamentarios se creó para asistirlos y la Mesa Directiva durante el desarrollo de las sesiones del Pleno; “recibe los documentos oficiales y particulares dirigidos a la Cámara; apoya a los secretarios de la Cámara en la recepción de las votaciones del Pleno; también al Presidente de la Junta de Coordinación Política en la elaboración del programa legislativo a desarrollar durante el periodo de sesiones y desahoga las consultas de carácter técnico jurídico que se presentan”¹¹⁶. Las unidades que la integran, tienen la responsabilidad de asistir a los senadores en sus trabajos parlamentarios y comisiones en las que se dictaminan los asuntos; además proporcionan asesoría técnica y de control de expedientes en el proceso legislativo que finalmente enriquecen el archivo y la memoria legislativa, que es una fuente de consulta de sus actos.

b. Coordinación de Comunicación Social

La democracia requiere de comunicación para que los ciudadanos participen en la discusión de los asuntos públicos. La evolución democrática se inició desde la civilización griega y hasta la fecha se sigue consolidando, tomando elementos que la alimentan y la fortalecen, tal es el caso de la transparencia y la información que debe proporcionar el gobierno a los ciudadanos, para esto, los medios tienen la responsabilidad para difundir los hechos de los actores del ejercicio del poder

¹¹⁵ Cossío, *op. cit.*, pp. 105-110

¹¹⁶ Congreso de la Unión, *Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*, Artículo 109, México, Cámara de Senadores, 1999, p. 106



público, porque cuando esta práctica se cumple, la retroalimentación sirve a ambos en la toma de decisiones, si los recursos de poder se manipulan o esconden no ayudan al desarrollo de la democracia, entonces se presentan desviaciones en provecho de intereses personales.

“En general, cuando los medios están más concentrados en pocas manos, o pueden ser controlados por el gobierno o algún otro polo de poder se prestarán más a manipular/esconder informaciones determinadas, lo que claramente es contrario a la democratización de la sociedad, en particular a la transparencia en la política. Además del control de informaciones, especialmente en su operación noticiosa, a través de los componentes de entretenimiento (pero también por las noticias) los medios pueden ejercer influencias de orden cultural e ideológico, delimitando los marcos interpretativos o universos del discurso socialmente aceptable legitimando ciertos intereses.”¹¹⁷

La función social de los medios de comunicación masiva, además de tener dimensiones ideológicas y culturales, tienen dimensiones económicas y políticas que determinan la actuación pública y la toma de decisiones, el poder de los medios de comunicación puede articularse con otros polos de poder y en esta forma su potencialidad influye en la conducción de los asuntos de gobierno. En tal sentido, la difusión oportuna y suficiente, respecto de la información pública y las actividades legislativas desarrolladas en la Cámara de Senadores, a través de los medios de comunicación, es responsabilidad de la Coordinación de Comunicación Social, y será de calidad incuestionable desde su origen, para que se acepte sin dudas por la sociedad.

¹¹⁷ Sánchez, *op. cit.*, p. 34.



c. Coordinación General de Asuntos Internacionales y Relaciones Parlamentarias

El artículo 76 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, otorga facultades al Senado para analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal. Son facultades en materia exterior “...todas aquellas modalidades de producción normativa llevadas a cabo en primera instancia por órganos nacionales que, sin embargo, pudieran producir consecuencias directas o inmediatas en el orden jurídico extranjero”¹¹⁸ A pesar de esta facultad constitucional, la Cámara de Senadores no contaba con un área que se hiciera cargo y apoyara estos asuntos, ya que inclusive en los años cincuenta, fueron encomendados a las primera y segunda comisiones de Relaciones Exteriores integradas por senadores.

Más tarde en la década de los noventa se creó la Dirección General de Asuntos Legislativos y Parlamentarias, dependió de la Oficialía mayor, entre otras, su función principal fue atender y apoyar los asuntos internacionales y las relaciones interparlamentarias en los que participaba el Senado. En 2001 el área tomó el nombre y estructura vigente, asumió las funciones que hasta la fecha tiene asignadas y pueden resumirse en “apoyar técnica y administrativamente las relaciones y trabajos que en el ámbito internacional, interparlamentario y protocolario desarrolla la Cámara de Senadores.”¹¹⁹ La función de coordinación y apoyo de esta entidad es primordial para el Senado, cuando se trata de participar y fomentar el intercambio de experiencias parlamentarias con otros países de mundo.

¹¹⁸ Cossío D., José Ramón, Rodríguez Huerta, Gabriela, *El Senado de la República y las relaciones exteriores*, México, Grupo Editorial Miguel Ángel Porrua, 2003. p. 75.

¹¹⁹ www.senado.gob.mx



d. Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República (IILSEN)

Según la información que presenta su página electrónica, el Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República (www.senado.gob.mx/iilsen) es un órgano especializado de apoyo a la actividad de los senadores en sus tareas legislativas. Proporciona resultados de investigación, estudio y análisis de diversos temas parlamentarios, esto lo convierte en fuente de consulta de temas legislativos. Tiene la responsabilidad de vincular investigaciones y estudios con instituciones y organismos públicos y privados, nacionales e internacionales que aportan intercambio de experiencias para aplicarlas en beneficio de la expedición de leyes.

En 1985, el Senado acordó la creación del Centro de Informática Legislativa del Senado (CILSEN) como órgano de asesoría y apoyo; a partir de la LVI Legislatura se incrementó el número de integrantes de la Cámara de 64 a 128 senadores¹²⁰, con ello se inició una nueva era que integró al servicio del proceso legislativo de la Cámara de Senadores y los Congresos Locales, intercambios de información con los Poderes Ejecutivo y Judicial, por lo que en 1995, por las nuevas necesidades de apoyo, la Gran Comisión propuso la transformación del CILSEN en el Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República (IILSEN) para adecuar el apoyo que requiere a la nueva pluralidad del Senado, todo esto fundamentado jurídicamente en el artículo 135 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Su composición es plural pero con Dirección a cargo de la Mesa Directiva, esto garantiza que sus funciones, actividades y el resultado de sus investigaciones sean imparciales, con base en esto, se ponen a disposición de todos los senadores sin importar su filiación partidista. Los productos especializados de este Instituto son en temas de trascendencia nacional, necesarios para facilitar las tareas que realizan los legisladores y las comisiones; la especialización se refiere a la clasificación de los

¹²⁰ Reforma al artículo 56 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en 1993



temas referentes a la forma en que lo están las comisiones, ya que es mediante éstas, que el Senado atiende los dictámenes de las mismas, también apoyan en la toma de decisiones que se pudieran requerir en el debate y en las votaciones.

2. Organización Administrativa

En años anteriores a 2001, la organización administrativa de la Cámara de Senadores se estableció de acuerdo con lo que dictaba el coordinador del grupo parlamentario que tenía mayor número de integrantes, o sea el Partido Revolucionario Institucional (PRI), por lo tanto, no duraban porque en la siguiente legislatura se estructuraba, sobre todo en las áreas que no tenían funciones de trascendencia, para ser modificado a capricho del nuevo líder que también era el Presidente de la Gran Comisión en turno, sin embargo, a partir de 2001 se inició la Modernización Administrativa con la idea de que la organización fuera permanente y acorde a las necesidades de la nueva composición y dinámica del Senado.

La alternancia en el Poder Ejecutivo permite que la estructura actual en el Senado se haya establecido y consolidado en corto tiempo, su estructura, realmente con funciones acordes a la división de las actividades se iniciaron a partir del año 2002, en que la tarea administrativa tuvo resultados de calidad y las funciones ya no presentaron duplicación, y por ese orden establecido su permanencia está garantizada. En este contexto llegó la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, regulado para aplicarse en el Senado mediante el Acuerdo Parlamentario aprobado por el Pleno, y aunque es imposible que en corto tiempo y teniendo como antecedentes prácticas diferentes, ésta, se asumió con optimismo y se esperan óptimos resultados, fue un gran avance la aceptación de someterse a ella.



a. Secretaría General de Servicios Administrativos

Es el área que coordina la administración de los recursos, administrativos principalmente, que se asignan a la Cámara de Senadores para apoyar la actividad de los senadores en sus tareas legislativas; esta área administrativa conduce y dirige la administración de los recursos humanos, materiales, financieros, de resguardo parlamentario, informáticos, médicos, de apoyo jurídico administrativo y proporciona los servicios diversos que requieren los senadores y las áreas administrativas para el desahogo de las tareas asignadas, también coordina las actividades de atención a Senadores y de organización de las reuniones de trabajo legislativo de la Cámara.

b. Tesorería

La Tesorería es el órgano de la Cámara de Senadores más antiguo, en esencia, hasta el año 2002 su estructura no cambió y esto se explica porque era quien elaboraba la nómina de los trabajadores del Senado, para esto también tenía bajo su responsabilidad el control del presupuesto que se le asignaba, además de llevar a cabo el registro y control contable de los recursos presupuestales de la Cámara. Al establecerse la Modernización Administrativa, se reubicaron las funciones que inciden en la administración de personal, a la Dirección General de Recursos Humanos. En este sentido su función esencial es administrar los recursos presupuestales institucionales de conformidad con la normatividad que finalmente se estableció, bajo criterios de racionalidad y disciplina presupuestaria, para garantizar con ello el desarrollo de las actividades en beneficio de las actividades legislativas de los senadores.

Las funciones administrativas que la Tesorería tuvo bajo su responsabilidad hasta antes de 2002, fueron las más importantes de la Cámara de Senadores: controlaba y asignaba el presupuesto; asignaba las plazas, no se establecía aún en forma rigurosa los puestos con funciones definidas; elaboraba la nómina de dietas y sueldos en forma mensual y quincenal; realizaba el pago de los compromisos



fiscales de la Cámara; realizaba gestiones para obtener préstamos para los trabajadores, otorgados por el ISSSTE y FOVISSSTE; realizó la recepción de los documentos contabilizadores y su soporte comprobatorio del ejercicio del gasto: realizó desde su origen el registro, en su inicio era muy primitivo, de las operaciones contables, financieras y presupuestales; y la integración, conservación y custodia de la documentación contable y comprobatoria.

c. Centro de Capacitación y Formación Permanente de los Servidores Públicos

El Senado de la aprobó en noviembre de 2002 el Estatuto del Servicio Civil de Carrera la Cámara de Senadores, esto como parte de las acciones que se tomaron en el proceso de Modernización Administrativa que buscó consolidar los servicios parlamentarios y administrativos, profesionalizando a los servidores públicos para que su desempeño sea en términos de eficiencia y con ello garantizar la continuidad de programas en la aplicación de los recursos, se pretende que mediante la capacitación permanente se adoptarán principios de legalidad y profesionalismo y mediante éstos, se contribuya a responder a las nuevas condiciones económicas políticas y sociales de nuestro país.

El Servicio Civil de Carrera de la Cámara de Senadores se norma por el Estatuto aprobado, en su artículo 12 se fundamenta la creación del Centro de Capacitación y Formación Permanente, quien será la responsable de elaborar los programas y procesos de capacitación permanente de los servidores públicos de carrera, y así alcanzar la eficiencia en la realización de las tareas inherentes al puesto que desempeña con principios de legalidad, honradez, profesionalismo imparcialidad y responsabilidad. Para los servidores públicos de la Cámara de Senadores, el Servicio Civil de Carrera es de observancia obligatoria, por lo que su contribución a la transparencia debe darse sin pretextos ni justificaciones para su incumplimiento.



d. Contraloría Interna

Como consecuencia de la reforma al Artículo Cuarto Transitorio, Fracción VI, de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, publicado el 31 de diciembre de 1999, la Contraloría Interna entró en vigor a partir del 1 de enero de 2000, este órgano de control depende de la Mesa Directiva de la Cámara, a quien deberá informar en forma semestral sobre el ejercicio del presupuesto, dicho informe se turnará a la Auditoría Superior de la Federación, una vez aprobado por el presidente de la Cámara de Senadores.

“...tendrá a su cargo la auditoría del ejercicio del presupuesto de la Cámara, incluyendo los recursos asignados a los grupos parlamentarios, los que deberán presentar a la Contraloría un informe semestral con la debida justificación del uso y destino de los recursos que la Cámara les otorgue. La Contraloría auditará a los grupos parlamentarios respecto del ejercicio de los recursos que les sean asignados por la Cámara. La Contraloría presentará al Pleno, por conducto de la Mesa Directiva, un informe semestral sobre el ejercicio del presupuesto de egresos de la Cámara, el cual, una vez aprobado, será remitido por el Presidente de la Cámara a la entidad de fiscalización superior de la Federación para los efectos legales conducentes.”¹²¹

Al aceptar un órgano de control en su estructura para “Verificar que el ejercicio presupuestal, los procesos administrativos, parlamentarios y técnicas, así como el aprovechamiento de los recursos humanos, materiales y financieros de la Cámara”¹²², cumplan con los lineamientos y normas y principios de eficiencia y eficacia, así mismo, con la intención de aportar elementos de para la rendición de cuentas y acceso a la información, es un avance significativo en su existencia. La Contraloría asume entonces una responsabilidad fiscalizadora a las actividades administrativas del ejercicio presupuestal, sin embargo,

¹²¹ Artículo 113, *Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*.

¹²² Senado de la República, *Manual de Organización y Responsabilidades*, Contraloría Interna, noviembre 2005.



“Tratándose del presupuesto público hemos casi resuelto el problema de la cantidad de la información, pero no el de la calidad ni el de la discrecionalidad. El proceso de formulación, aprobación y fiscalización de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos, también llamado ‘proceso presupuestario’, no está diseñado para que la sociedad conozca los resultados del desempeño gubernamental, por más que se informe al respecto en la Cuenta Pública, en los informes de gobierno, en los informes de labores y en los informes de ejecución del Plan Nacional de Desarrollo (PND). No es posible relacionar impuestos y gastos con desempeño y resultados.”¹²³

La Transparencia y el Acceso a la Información para la rendición de cuentas, la Cámara de Senadores la asumió por mandato de la Ley y no por iniciativa propia, por lo tanto los esfuerzos que deberá hacer la Contraloría para fomentar la práctica de transparencia de los recursos, mediante esto, los beneficios a la población se reflejarán en más servicios sociales, mejor seguridad y más eficiencia al fiscalizar la actuación de los representantes de la Federación en la Cámara de Senadores. La vigilancia sobre el destino del gasto en programas de primera necesidad que requiere la sociedad, es obligación que prioritaria de los representantes sociales, por eso, deben poner el ejemplo fomentando prácticas que consoliden a nuestra democracia.

C. Organización para la Transparencia y Acceso a la Información

Para asegurar el cumplimiento del Acuerdo Parlamentario para la Aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental en la Cámara de Senadores, ésta se adecuó y adaptó sus funciones, actividades y procedimientos, incluso creando nuevas unidades que permitan a los ciudadanos acceder a su información pública. El Senado cuenta ya con un Comité de Garantía

¹²³ Nuñez, *op. cit.* p. 51



de Acceso y Transparencia de la Información, integrado por senadores, que en materia de información, son los mismos que conforman a la Comisión de Administración, y una Unidad de Enlace, dependiente de la Mesa Directiva quien coordina las respuestas a las solicitudes de información de los ciudadanos. Estos son los órganos responsables de aplicar, la Ley Federal de Transparencia en la Cámara de Senadores.¹²⁴ La responsabilidad en el uso de los recursos públicos en beneficio de los ciudadanos, es primeramente de los legisladores a través de la buena ley, su aplicación corresponde a los ejecutores de los programas.

“...ir en contra del bien público es ir en contra de la Ley y eso sería tanto como ir en contra de mi propia libertad, lo que resulta moralmente absurdo ya que el primer deber del hombre para consigo mismo es la supervivencia. Por esta razón el fin último del Estado para Kant, es el orden jurídico y su estricta obediencia. Sin embargo, Kant admite también que los ciudadanos tienen el derecho a criticar las leyes, de tal manera que sus opiniones razonadas sirvan para reformarlas; esto permite dar sustento al derecho de solicitar que se revise, de acuerdo al principio de la publicidad, la pertinencia de desclasificar determinada información.”¹²⁵

1. Mesa Directiva

La Mesa Directiva, como órgano de gobierno de la Cámara de Senadores, observa en su desempeño los principios de legalidad, imparcialidad y objetividad y dentro de sus facultades está la de presidir los debates y votaciones del pleno, determinar el trámite de los asuntos que se incluyen el orden del día para las sesiones; también atiende las relaciones de la Cámara de Senadores con la de Diputados y los otros Poderes de la Unión, con los Poderes de las Entidades

¹²⁴ www.senado.gob.mx

¹²⁵ Citado por López, Xavier Antonio, *La transparencia en México: Apuntes para su análisis, 1er Certamen Nacional de Ensayo: México Entra en la Transparencia*, México, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), 2004, p. 71



Federativas, así como la diplomacia parlamentaria; vigila que la información del trabajo de los senadores sea difundida en condiciones de objetividad y equidad.

La Mesa Directiva surge inmediatamente después de instalada la Cámara; para los años siguientes y en la apertura de sesiones del año legislativo, el acuerdo entre los coordinadores parlamentarios integrados en la Junta de Coordinación Política se realiza en días previos al 1° de septiembre. A diferencia del Pleno, es la Mesa Directiva un órgano permanente con funciones de un año legislativo ordinario; propone al pleno a los titulares de la Secretarías Generales Parlamentaria y Administrativa, al de la Tesorería y del Centro de Capacitación y Formación Permanente de los Servidores Públicos de la Cámara de Senadores; también autoriza la normatividad y aplicación de partidas presupuestales en el ejercicio del gasto.

2. Comité de Garantía de Acceso y Transparencia de la Información

El Comité de Garantía de Acceso y Transparencia de la Información fue nombrado por acuerdo de la Mesa Directiva el 28 de mayo de 2003 y está conformado por un Senador de cada Grupo Parlamentario. Adopta sus decisiones con plena independencia teniendo, entre otras, las atribuciones de establecer los criterios de clasificación, desclasificación y custodia de la información reservada y confidencial; hacer del conocimiento de la Contraloría Interna de la Cámara las presuntas infracciones a la normatividad sobre transparencia y acceso a la información reporta a la Mesa Directiva de la Cámara, las resoluciones que al respecto expida; coadyuva con el Archivo Histórico de la Cámara en la elaboración y aplicación de los criterios para la catalogación y conservación de los documentos, así como la organización de archivos.

Vigila y en caso de incumplimiento, hace las recomendaciones a las entidades de la Cámara para que se dé cumplimiento a la Ley de Transparencia tiene



conocimiento y resuelve los recursos de revisión interpuestos por los solicitantes; en este sentido, rinde informes de estas actividades al Pleno de la Cámara. La responsabilidad política que debiera asumir este órgano, es la evaluación de las acciones para saber si las leyes y programas dan los resultados deseados en beneficio de la sociedad. Las políticas públicas deben ser eficientes mediante el combate de la corrupción, si esto se convierte en realidad, la transparencia está inmersa como una práctica natural en la conducta de los responsables gubernamentales, entonces no habría necesidad de la Ley.

3. Comité de Información

Según el artículo 12 del Acuerdo Parlamentario para la Aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental en la Cámara de Senadores, "... se facultará a la Comisión de administración del Senado, para fungir como comité de Información." Entonces, coordina y supervisa las acciones para proporcionar información. También es responsable de la clasificación de la información que recibe de los titulares de las entidades de la Cámara, así mismo elabora convenios con otras entidades de gobierno y proporciona datos para integrar el informe anual de actividades.

4. Unidad de enlace

Se integra por un funcionario nombrado por la Mesa Directiva, sus principales funciones son: dar respuesta a las solicitudes de información que se reciben; proporciona los datos para que la información se publique en la página electrónica del Senado, propone a la mesa directiva, procedimientos que permitan dar respuestas de calidad; su principal función es atender las solicitudes de información y dar la respuesta, además de orientar las gestiones de la manera correcta. Cuando la información solicitada esté disponible, la entregará inmediatamente, de lo contrario, realizará los trámites necesarios para recabarla, y notificará al interesado. Los funcionarios deben hacer el seguimiento de las solicitudes de información que les



requieren, las repuestas y los costos de las mismas. Para cumplir con sus funciones, la Unidad de Enlace cuenta con un módulo ubicado en la en el primer piso de la calle de Donceles.



IV. PERSPECTIVAS E INSTRUMENTOS PARA LA TRANSPARENCIA EN LA CÁMARA DE SENADORES

A. Administrar Recursos Legislativos con Transparencia

El Congreso de la Unión, con sus dos cámaras, tiene la función de hacer leyes que tengan el objetivo esencial de beneficiar a la sociedad y propongan programas para el desarrollo del país. La cultura de honestidad de la clase política en México está muy cuestionada, por lo que para hacer transparente el ejercicio público es necesario expedir leyes que vigilen el gasto del erario. El presupuesto público, es el objetivo de la lucha por el poder de los partidos políticos, ya sea para orientarlo hacia el bienestar de la población o para sesgarlo en provecho y de las conveniencias partidistas. En ese sentido, se orienta la aplicación de la Ley para vigilar y hacer que el presupuesto sea administrado con calidad y transparencia y se destine a las a solventar las necesidades de la población, tal es la finalidad de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

1. Evolucionar para Rendir Cuentas

Los cambios políticos en el mundo ocurren por evolución, fundamentalmente del elemento humano, y por la necesidad de perfeccionar la forma de sus gobiernos, la apertura de participación de los ciudadanos en la consolidación de la democracia trajo consigo el reconocimiento de los derechos políticos. En México, la participación se decidió que fuera mediante los partidos políticos en la competencia para obtener el poder político y su legitimación, a través de los procesos electorales con la finalidad de modificar las condiciones sociales, económicas, políticas y de los



órganos institucionales, para atender los reclamos de crear espacios en el que el ejercicio de los derechos ciudadanos madure y se consolide la democracia en la convivencia democrática.

El Estado mexicano evolucionó dando apertura a la liberalización económica y la participación política, a pesar de tener como escenario el predominio de un solo partido político que enarbolaba los postulados de la revolución de 1917, ofreciendo como garantía la *paz social*, con el paso de los años asumió prácticas antidemocráticas, cuyo principal objetivo fue obtener beneficios personales, de esa forma la clase política fomentó la corrupción y se apartó del Estado de Derecho; sin embargo, la pluralidad política la obligó a retornar el camino y los principios que le dieron origen, o sea, un Estado que buscó el bienestar de la población basado en la legitimidad y el imperio de la Ley, para esto fue necesario que los gobernantes y representantes populares, y en este caso la Cámara de Senadores, se empezaron a elegir, gracias a procedimientos electorales creíbles, que al mismo tiempo dan sustento a la democracia.

“Los escenarios por evolución ocurrieron en el siglo XIX en un contexto de limitada movilización popular, de restringida interdependencia global y de poca influencia externa en la política interna. Las transiciones clásicas envuelven considerable continuidad de estructuras, elites y prácticas ... consistieron en la extensión de los derechos políticos a la totalidad de la sociedad civil, es decir, una liberalización paulatina que fue acompañada de una democratización. ... México podría transitar a la democracia en un contexto evolutivo ... el acuerdo entre la elite política en México de 1928–1929 que culminó con la fundación del PNR significó exclusivamente, como el acuerdo de Inglaterra de 1688, la conciliación entre las elites, pero no el subsecuente incremento de la democracia.”¹²⁶

¹²⁶ Cárdenas Gracia, Jaime F., *Transición Política y reforma constitucional en México*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1994, pp. 109-110



Al optar por la liberalización, aunque en forma lenta, el régimen otorgó concesiones sin perder el poder presidencial asegurando en la Cámara de Senadores el control total, esto sucedió por mucho tiempo. A partir del periodo posrevolucionario la estrategia del partido gobernante fue graduar la participación de los partidos opositores y éstos, fueron presionando con el propósito principal de lograr el poder presidencial, lo que finalmente se logró con el triunfo del Partido Acción Nacional (PAN) en el proceso electoral del año 2000. Esta alternancia trajo consigo la conformación plural en los escenarios gubernamentales, y de esta forma se crearon las condiciones para exigir la rendición de cuentas y la transparencia a los gobernantes, esto ha sido posible, aunque de manera lenta y tortuosa.

2. Claridad en la Función Legislativa

En el Poder Legislativo, la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental llegó en forma inesperada, durante la iniciativa y el procedimiento legislativo se notó que la Ley se aprobaría para aplicarse en el ámbito del Poder Ejecutivo, así se explica el apartado que se da en la misma *como otros sujetos obligados*¹²⁷. El Ejecutivo no tenía la intención de normar a los otros poderes para que transparentaran sus acciones, por eso dejó que cada uno lo asumiera mediante sus propias normas. En el legislativo se propuso elaborar un solo acuerdo para normar a ambos; sin embargo, no hubo acuerdo y cada Cámara aprobó su norma para aplicar la Ley. De esta forma el Senado atiende la transparencia y el acceso a la información por mandato de la Ley y el Acuerdo Parlamentario para aplicarla, es un gran avance considerando que por costumbre no asumía normatividad en este sentido.

Los asuntos legislativos en la Cámara de Senadores son temas que atienden los senadores dictaminándolas en comisiones, constitucionalmente cada senador desempeña su función legislativa, pero además, de acuerdo con el artículo 61 de la

¹²⁷ Artículo 61, *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*, México, Diario Oficial de la Federación, 11 de junio de 2002.



Constitución, “Los diputados y senadores son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos y jamás podrán ser reconvenidos por ellas. El presidente de cada Cámara velará por el respeto al fuero constitucional de los miembros de la misma y por la inviolabilidad del recinto donde se reúnan a sesionar”¹²⁸. En ese sentido, la Cámara ha tenido un proceso difícil para someterse a la normatividad administrativa, sobre todo en aquellos senadores que desempeñaron cargos de elección popular en años anteriores y aún más si se agrega el auge del presidencialismo uní partidista, ha tenido rechazo a la normatividad, porque si existiera voluntad para conducirse en la legalidad, las condiciones para rendir cuentas sería una realidad total.

La conducta de los legisladores en nuestro tiempo resulta muy cuestionada, esto se debe a que el nivel académico de quienes resultan electos por los ciudadanos, no se enlaza con la función de legislar en diversos temas que deben atender, esto explica el rezago legislativo que existe en ambas cámaras, donde la falta de transparencia durante el procedimiento legislativo, se debe a la falta de capacidad para atender las iniciativas de reformas en temas de interés de la sociedad, una opción para solucionar tal deficiencia, sería que los partidos políticos postularan a candidatos especializados en cada tema, otra, aprobar la reelección de los legisladores, con la finalidad de especializarse en los asuntos de interés nacional. Al privilegiar la política entre los actores políticos, logrando los acuerdos para que la aprobación de las leyes se realice en el menor tiempo posible y con transparencia durante su procedimiento legislativo.

En el rubro administrativo y presupuestal, la Cámara de Senadores inició su modernización apenas en el año 2001, anteriormente se realizaba la administración de los recursos mediante condiciones de organización que duraban el tiempo de la legislatura en turno, la mitad de los senadores se renovaba cada tres años, exactamente a la mitad del periodo sexenal del Presidente de la República. Ello

¹²⁸ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Cámara de Senadores, 2006



repercutirá en el manejo de los recursos presupuestales, aunque el presupuesto autorizado se mantuvo sin tener incremento considerable, el ejercicio ocurría a capricho de las decisiones del grupo parlamentario mayoritario, el control presupuestal no tenía mecanismos que garantizaran su correcta aplicación en programas de apoyo a las actividades legislativas de los senadores, entonces, no se daba importancia al trabajo eficiente, tanto legislativo como administrativo.

3. Pluralidad y Vigilancia

Las mayorías calificadas, o sea, la obtención de la representación de las dos terceras partes por un solo partido político en el Congreso de la Unión y en los congresos locales, han dejado de existir, esto fue el resultado de la concesión que el régimen uní partidista otorgó a los partidos de oposición con la reforma electoral, a fuerza de insistir para ganar los espacios políticos de representación popular, fue creando el fenómeno de los gobiernos divididos, que surge, cuando un gobierno no cuenta con el cincuenta por ciento más uno del Congreso. La reforma política de 1977 impulsó la transición democrática con pluralidad que se consolida en cada proceso electoral, "...el aumento en el sistema representativo también ha beneficiado al resto de los partidos políticos."¹²⁹

Contar con las dos terceras partes de votos en el Congreso o en cada una de las cámaras, es condición para proponer reformas constitucionales y que puedan ser aprobadas, en el Senado, por lo tanto, cada grupo que tiene el interés de sacar adelante una iniciativa de ley, requiere hacer negociaciones con las otras fuerzas parlamentarias, por eso, debe tener la capacidad de convencimiento hacia los demás, aunque para ello tengan que ceder algunas convicciones partidistas, al privilegiar el diálogo y lograr acuerdos, se beneficia a la transparencia y la rendición de cuentas. El gobierno dividido beneficia al país, y en ese sentido, la pluralidad representativa que prevalezca en el Senado traerá como resultado hacer mejores

¹²⁹ Lujambio, Alonso, *El Poder Compartido, un ensayo sobre la democratización mexicana*, México, Ed. Océano de México, 2000, p. 57



leyes. Este fenómeno se inició en México en 1989 cuando el gobernador panista de Baja California; al ganar las elecciones no obtuvo la mayoría en el Congreso Local; sin embargo, fue el camino hacia el pluralismo en todas las instituciones y al llegar a la Cámara de Senadores, el beneficiario inmediato es la Federación.

La transformación de la Cámara de Senadores en plural, a pesar de ser el último órgano institucional de representación que lo asume, tiene la oportunidad de atender las necesidades de la población en la voz de sus representantes y situarse a la vanguardia de la convivencia civilizada, al debatir con más de una forma de pensar, al aceptarse la apertura política y administrativa, la publicidad de la información de sus actos permitirá con mayor facilidad el acceso a ella por parte de los ciudadanos que la soliciten; los consensos y los acuerdos deben beneficiar a la democracia y a la función legislativa. Aceptar y respetar la pluralidad, fomenta la participación de la sociedad en los procesos electorales a través de los partidos políticos y en ese sentido los ciudadanos manifiestan con toda libertad sus preferencias partidistas y con la seguridad de que sus derechos serán en el marco de libertades.

“El Senado de la República es el último de los cuerpos colegiados de elección popular al que se incorporan mecanismos de representación minoritaria. Durante varios decenios fue una cámara estrictamente uní partidaria, en donde sólo se escuchaban las voces de representantes del Partido Revolucionario Institucional. El año 1988 significó, también para esta cámara del Congreso de la Unión, un punto de inflexión, ya que los dos senadores por el Distrito Federal, así como los dos por Michoacán, pertenecieron, en la LIV Legislatura (1988-1991), al Frente Democrático Nacional (FDN), es decir, a la alianza de partidos que presentaron en 1988 la candidatura de Cuauhtémoc Cárdenas a la presidencia de la República. Por lo tanto, y pese a que el sistema electoral para elegir senadores era entonces estrictamente mayoritario (cada una de las 32 entidades federativas era representada por dos senadores y el partido que ganaba la mayoría de los



votos en cada entidad se llevaba los dos senadores), un mínimo pluralismo comenzó a vivirse en el Senado a finales de los años ochenta.”¹³⁰

La pluralidad en el Senado refleja la representación de las entidades, en este sentido permite también que diversos sectores de la sociedad estén pendientes de sus acciones, es normal entonces, que en su interior, la vigilancia de sus actos se realice entre los mismos grupos parlamentarios, de esta forma, los mismos grupos impulsan la supervisión de su comportamiento legislativo. Al exterior, están sujetos a la vigilancia de los medios de comunicación masiva, también de las organizaciones políticas y sociales que actúan en la dinámica social. El Senado, como órgano legislativo y de composición plural, es un espacio donde convergen las convicciones e ideologías políticas de los grupos partidistas, producto de la competencia por el poder, en ese sentido, la vigilancia que realizan entre sí, se vuelve más estricta y contundente.

“A partir de este complejo ‘sistema de vigilancia mutua’, todos los actores políticos se supervisan recíprocamente al ejercer la defensa y promoción de sus respectivos intereses. Pero la pluralidad, la relativa desconcentración del poder y la competencia en que se pone a todas estas instituciones y organismos se traduce en su mutuo freno, de modo que el resultado total es que se puede preservar en medida no despreciable (aunque no absoluta) el interés colectivo. Este diseño institucional propio de la democracia es el que hace posible que la suma e interacción de intereses particulares y generalmente contrapuestos permita la promoción (y el freno) de intereses, de modo que cada actor se sienta protegido de los demás, y que los intereses de las mayorías no queden totalmente en el olvido respecto de los beneficios de las elites políticas.”¹³¹

¹³⁰ Lujambio, *op. cit.*, p. 76

¹³¹ Crespo, *op. cit.*, p. 62



B. Transparencia: Obligación Legislativa en la Democracia

La transparencia en el ejercicio público que reclaman los ciudadanos, es un principio jurídico y ético que dan argumentos para rendir cuenta sobre el desempeño de las instituciones públicas, la obediencia primordial a las leyes promueven la transparencia y el acceso a la información gubernamental, “ir en contra del bien público es ir en contra de la Ley y eso sería tanto como ir en contra de mi propia libertad, lo que resulta moralmente absurdo ya que el primer deber del hombre para consigo mismo es la supervivencia.”¹³² Los legisladores responsables ante la sociedad de asegurar el goce de derechos sociales y políticos, requiere para eso, legislar de manera transparente para no despertar sospechas de arreglos envueltos de opacidad, los legisladores tienen ante sí la obligación de reformar las leyes que tiendan a reducir la enorme desigualdad en la población de México.

1. Consenso Parlamentario

Los consensos parlamentarios llegaron al Senado, aunque lentamente, surgieron en la medida que los partidos opositores ganaron posiciones en el Congreso, en la Cámara de Diputados han sido más significativos y en la de Senadores no escapó a este fenómeno. Los acuerdos, sin embargo, se establecen con miras a beneficiar los intereses partidistas, dejando de lado la prioridad de beneficiar a la sociedad y el desarrollo del país, por eso en los siguientes procesos electorales los candidatos no pueden estructurar proyectos de gobierno que sean factibles de realizar y poder ofrecerlos con credibilidad en las campañas electorales a los ciudadanos. En el procedimiento legislativo al interior de las cámaras, también se presenta un debate sin contenido ni propuestas, las discusiones se dan con la consigna únicamente de posiciones en contra de lo propuesto por los opositores, incluso contra su propia

¹³² López A. Antonio Xavier, *La Transparencia en México: Apuntes para su Análisis, 1er Certamen Nacional de Ensayo, México entra en la era de la transparencia*, México, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI) junio 2004, p. 71.



bancada como ocurrió con la llamada “Ley Televisa” que dividió a senadores panistas y priístas.

El grupo gobernante pugna por la continuidad y los opositores negando la legitimidad de los hechos que le son adversos, se requiere entonces la capacidad de lograr consensos bien fundamentados de manera que se tenga el resultado de crear instituciones y leyes constitucionales que atiendan las necesidades de la población, las negociaciones construyen y crean nuevas reglas que puedan garantizar el perfeccionamiento del procedimiento legislativo en todas las fases en que se lleva a cabo por los órganos que intervienen en la formación de la Ley, con esta práctica se consolidan los elementos democráticos, entre ellos la transparencia y la rendición de cuentas, con un propósito esencial que es normar los diferentes temas coyunturales. Los consensos parlamentarios se tienen que concretar entre los grupos que normalmente no tienen afinidad ideológica, con principios encontrados, tal es el caso de lo que en los últimos años ocurre en diferentes escenarios entre el PAN y PRD, el PRI y el PAN y el PRD y el PRI que se unen para sacar adelante leyes que convienen a su ideología y principios partidistas, o por estar en contra del grupo al que, coyunturalmente, pretender anular.

2. Proceso Legislativo

Constitucionalmente, de acuerdo con el artículo 71, “El derecho de iniciar leyes o decretos compete: I. Al Presidente de la República; II. A los diputados y senadores al Congreso de la Unión, y III. A las Legislaturas de los Estados. Las iniciativas presentadas por el presidente de la República, por las legislaturas de los Estados, o por las diputaciones de los mismos, pasarán desde luego a comisión. Las que presentasen los diputados o los senadores se sujetarán a los trámites que designe el Reglamento de Debates.” Establecido quienes tienen el derecho de iniciar leyes o decretos; el artículo 72, señala el procedimiento legislativo que se debe seguir, o sea las fases que debe cumplir la iniciativa hasta su aprobación; el artículo 122 consagra el derecho de iniciativa al Congreso de la Unión, de la Asamblea Legislativa del



Distrito Federal aunque sólo en materia propia; y el artículo 135 prevé la forma que pudiera ser adicionada o reformada la Constitución.

El proceso legislativo en la Cámara de Senadores se desarrolla en forma ordenada y cronológica, en cada una de las diversas actividades legislativas en que participan los legisladores y personal que apoya a éstos; tomando en consideración que es la sucesión lógica y ordenada para alcanzar un fin propuesto, en el Senado, como en las demás cámaras legislativas, los procedimientos están normados por la Constitución, la Ley Orgánica del Congreso General, su Reglamento Interior y los Puntos de Acuerdo que se aprueban por la Asamblea. Se pueden presentar casos que no se contemplan en el conjunto de reglas establecidas, los procedimientos para atenderlos se adoptan por reglas particulares, para que los actores se conduzcan ordenadamente y se eviten confusiones. La Mesa Directiva es el órgano encargado de establecer y vigilar que el procedimiento legislativo se cumpla.

Constitucionalmente, el Congreso de la Unión celebra anualmente dos periodos de sesiones ordinarios: el primero del 1 de septiembre al 15 de diciembre, con excepción al año en que el Presidente de la República toma posesión, en cuyo caso las sesiones pueden extenderse hasta el 31 de diciembre; el segundo periodo se celebra del 1 de febrero al 30 de abril. La formulación de las leyes la puede iniciar indistintamente cualquiera de las cámaras, observando para ello lo que establece el Reglamento de Debates, existe la Gaceta Parlamentaria que complementa la práctica legislativa al difundir la iniciativa el día de la discusión y obviar su lectura en la misma, al mismo tiempo que existe la posibilidad de acceder a la red electrónica. El procedimiento legislativo debe cumplir con lo que establece el artículo 72 de la Constitución, las etapas sucesivas por las que debe pasar una iniciativa son:

Iniciativa, es el acto que echa andar el procedimiento por quienes están facultados, (artículo 71) para hacerlo, ésta debe contener una parte expositiva de explicaciones y fundamentos y otra donde se establece el contenido de la ley, reforma, o adiciones.



Dictamen, determinado por la Cámara de origen, el Presidente de la Mesa Directiva turna la iniciativa a la Comisión respectiva para que sea analizada y su resultado es la opinión referente al tema, este será el punto que el Pleno basará su discusión.

Discusión, en las sesiones del pleno, el dictamen que previamente presentó la comisión, se incorpora en el orden del día en dictámenes de primera lectura, publicado en la Gaceta Parlamentaria el mismo día de la sesión, en día distinto se cumple con la segunda lectura, se discute en lo general y en lo particular en temas específicos y pasa a votación.

Votación, terminada la lista de oradores, el Presidente de la Mesa Directiva pregunta a la asamblea si el asunto está suficientemente discutido, si la votación es positiva declara la aprobación del proyecto o decreto, de ser contrario el resultado se devuelve a la Comisión para que sea reformada o desechada. Aprobado un proyecto pasa a la otra Cámara, erigida como cámara revisora, si es aprobada, se turna al Ejecutivo Federal si es un decreto, o a las legislaturas de los estados si es una reforma constitucional.

Promulgación, de acuerdo con el artículo 72, los incisos a, b y c., facultan al Ejecutivo Federal para hacer las observaciones a los decretos aprobados por el Congreso, si éstos no son sujetos a observaciones el Ejecutivo autentifica la existencia de la Ley, ordena su publicación y la hace cumplir. Si hubiera observaciones, puede devolver el decreto a la Cámara de origen en plazo de diez días, o en el primer día del inicio del periodo de sesiones ordinarias del Congreso

Publicación, es obligación del Poder Ejecutivo Federal, dar a conocer la Ley a los habitantes a través del Diario Oficial de la Federación, una vez que ésta haya sido discutida, aprobada y sancionada, mediante lo cual se vuelve obligatoria, tiene vigencia, efectos y es necesario que la asuman todos.



La práctica de la rendición de cuentas y la transparencia, debería enfocarse también al ámbito de cada senador, su trabajo individual y participación en comisiones son motivo del conocimiento y escrutinio de la sociedad, para que de esta forma se pudieran establecer mecanismos transparentes de retroalimentación a sus actividades y las necesidades de la población, pero que además se atiendan. En la medida en que las actividades de los senadores sean transparentes, se recuperará la credibilidad de la sociedad y ésta podrá otorgar su confianza a quienes lo representan en el Congreso. El ejemplo honesto que los senadores manifiesten sobre su conducta, obligaría a los asesores y al personal de apoyo parlamentario para actuar con profesionalismo y calidad, y esto se reflejaría en el Congreso con leyes que disminuyan la desigualdad social.

3. Disponibilidad de la Información

El derecho a saber y la necesidad del secreto forma parte de un conflicto que tensa permanentemente a la democracia mexicana. Una vez aprobada la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG), en junio de 2002, se le dio sentido a la información como poder para el escrutinio ciudadano, al ser usada como herramienta para la toma de decisiones. Dicha ley garantiza y norma el acceso a la información que maneja el gobierno, dándose así una nueva forma de relación entre gobernantes y gobernados. En la medida que los ciudadanos accedan a la información sobre los asuntos públicos, será mayor su incidencia en el sistema político y en su proceso de transición democrática. La transparencia se refiere al hecho de abrir la información de las instituciones políticas, incluyendo a los partidos políticos, al escrutinio público.

Una de las labores del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI) consiste en revisar que dicha información sea actualizada de manera permanente. Este hecho permite que se facilite la comunicación entre los ciudadanos y los servidores públicos, aún cuando no haya cobertura de los medios de comunicación, lo cual permite conocer las decisiones gubernamentales sin necesidad de la lectura



sesgada que hacen los medios. Sin embargo, el Instituto está sujeto a la información que recibe de las instituciones y no tiene facultades para verificar si éstos son de calidad o exigir para que la información se publicite totalmente, o sea, sin omisiones.

El caso de la iniciativa de reforma a las leyes de radio y televisión y de telecomunicaciones es un ejemplo de que existe opacidad en los procedimientos legislativos, la acción de los diputados ha sido cuestionada por la aprobación unánime, con 327 votos a favor y ninguno en contra, el pasado 1 de diciembre de 2005. Sin embargo, en la Cámara de Senadores se frenó, argumentando, un gran sector de los interesados que los diputados no realizaron consultas a organismos federales, como la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT), ni al sector afectado o beneficiado, como a Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión (CIRT) o a otros sectores como el académico.

Se reviste de sospechas en este procedimiento, los manejos de intereses particulares se hicieron presentes con presiones de todo tipo, porque al ser un asunto de interés nacional, se debió tomar en cuenta el trabajo realizado en las distintas comisiones tanto en la Cámara de Diputados, como en la de Senadores. En el proyecto de ley desaparece la posibilidad de la existencia de radiodifusoras comunitarias, de Amplitud Modulada (AM), televisión restringida y de medios públicos y pretende concentrar la mayor parte de los casi 100 mdd que el Estado mexicano invertirá en la llamada “transición digital”. Se dice que se otorga a la televisión la facultad de excluir, mediante la reforma *también llamada Ley Televisa*, a estos sectores. Por ejemplo, según lo planteado en el proyecto de reforma a las leyes de telecomunicaciones y de radio y televisión,

“...los concesionarios que deseen prestar servicios de telecomunicaciones adicionales a los de radiodifusión a través de las bandas de frecuencias concesionadas, deberán presentar solicitud a la SCT. Con esta reforma prácticamente pueden acceder a servicios de telefonía o a otros con las



mismas frecuencias, pero, los requisitos técnicos sólo son accesibles para Televisa y Televisión Azteca”¹³³

Al cambiar el sistema actual de asignación de concesiones por la licitación y mediante subasta pública, se pondría el espectro radioeléctrico en manos del mejor postor acusaron Rogelio Azcárraga, de Grupo Fórmula y Roque Chávez, Presidente de Radiodifusores Independientes, quienes amenazaron con un amparo masivo si se probaba dicha ley en el Senado de la República. Según un estudio jurídico enviado al Senado por Beatriz Solís y Gerardo Sosa Plata, la Comisión Federal de Telecomunicaciones (Cofetel) “tendrá a su cargo todo lo relativo al otorgamiento, renovación, revocación de concesiones y permisos, vigilancia en el funcionamiento y operación de las estaciones y sus servicios”.

Para Ernesto Villanueva, queda claro lo siguiente: la minuta parte del supuesto de que la reforma no es un asunto de interés público y que debe responder a actualizaciones tecnológicas para seguir igual. La minuta está hecha para que los avances tecnológicos sean aprovechados por Televisa y TV Azteca. La minuta promueve la regulación por parte de una Cofetel con funciones acotadas: La minuta consolida el modelo de empresa mercantil; propone que sea la subasta al mejor postor la que decida quién sí y quién no puede tener acceso a los medios de comunicación. La minuta no incorpora el derecho de réplica, por lo que el televidente verá lo que las empresas decidan. Los ciudadanos tenemos el derecho de decidir nuestro futuro y no podemos permitir que el acceso al control de los medios de comunicación sólo sea para quienes cuenten con millonarios recursos, pues en este debate de la minuta están en juego alrededor de 150 a 200 mdd. (Visiones Contrapuestas, Revista Proceso 1524, 15 enero 2006, p. 61)

Queda claro que el Poder Legislativo no puede ni debe ceder ante el poder económico que desde hace más de 30 años hace trabajo político mediante y ante

¹³³ Villamil, Jenaro, *El Verdadero Poder*, México, Revista Proceso, Número 1519, 11 diciembre 2005, pp. 16-19.



diferentes instancias. Lo que está en juego es el perfil del radio y la televisión. No se debe suponer que el Senado de la República puede dejar de hacer la tarea que le toca como cámara revisora, que es un procedimiento establecido en la Constitución; lo que aprueba una cámara, lo debe revisar la otra. Según una parte de la opinión pública, los senadores no pueden ni deben aprobar las reformas a la Ley Federal de Radio y Televisión y la de Telecomunicaciones, porque van a dejar el Estado sin capacidad de regular el negocio, están garantizando los derechos de los grandes empresarios, de Televisa y Televisión Azteca para decirlo de manera concreta.

Este hecho, es un ejemplo de la importancia de la transparencia, la rendición de cuentas y el acceso a la información, que da claridad y sustento a relación en que los ciudadanos exigen y los gobiernos son vigilados. No olvidemos que la discusión es la concesión del espacio radioeléctrico, propiedad de la nación, y el tema es discutido por legisladores quienes son servidores públicos y representantes de partidos políticos, organismos públicos sujetos al escrutinio ciudadano. Las comisiones unidas de Telecomunicaciones y Transportes y la de Estudios Legislativos, aprobaron la minuta de iniciativa de ley el día 28 de marzo de 2006 con la intención de llevarla al pleno el día 30 del mismo. La tendencia se inclinó para ser aprobada por mayoría. Aunque, de acuerdo con algunos legisladores, se podrían proponer leyes secundarias que fortalezcan la rectoría del Estado.

C. Alternancia: Elecciones 2006

En México, la alternancia del poder en el año 2000, creó las condiciones para establecer la obligación de rendir cuentas y la publicidad de la información; sin embargo, no fue lo que la determinó en virtud de los antecedentes que se dieron en gobiernos anteriores, es el caso de la aprobación de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos en 1982 por el gobierno de Miguel de la Madrid, la cual se tuvo que hacer para controlar a la burocracia de la corrupción como consecuencia de la crisis económica. Las condiciones políticas que existen en este año, previo a las elecciones federales del 2 de julio, garantizan la alternancia en todos los escenarios



de las instituciones gubernamentales, el cambio de gobernantes trae consigo la esperanza de limitar la libertad individual para que ésta sea compatible con mayores consecuencias y beneficios a la libertad de todos.

1. Distribución de la Representación

La división de poderes en la democracia es un elemento mediante el cual son electos los gobernantes y los representantes al Congreso, el resultado de cumplir este principio es también la posibilidad que tienen los ciudadanos para elegir y ser electos y, de esta forma, ejercer el poder teniendo la capacidad de decidir a nombre de los demás lo que conviene al resto de la población. La pluralidad que existe en el Senado es producto de esta práctica, y ha servido para quitar el poder total que tenía un solo grupo, también para frenar la tentación sobre la posibilidad de abusar del poder en beneficio de unos cuantos, la diversidad de ideas se convierte en un control para prevenir los abusos, a pesar de que algunos estudiosos sostienen que el poder no debe distribuirse en partes iguales.

“El poder puede estar esencialmente distribuido o concentrado. Para que haya poder y pueda ser debidamente ejercido –sea o no legítimo-, ha de existir una desigual distribución del mismo: unos deben poseerlo y otros no. Quien lo tiene lo puede ejercer sobre quienes no lo tienen. Si dos personas ostentan simultáneamente una ‘cantidad’ semejante de poder, ninguno podrá tomar una decisión que afecte al otro. En otras palabras, en tal condición el poder se neutraliza, incluso desaparece. Cada una de estas personas, dotadas del mismo poder, podrán tomar decisiones que afecten sólo a sí mismos, pero no al otro.”¹³⁴

De acuerdo con el planteamiento anterior, es conveniente que la distribución del poder no sea igual a grupos iguales, el Senado requiere una pluralidad pero con

¹³⁴ Crespo, *op. cit.* P. 20



grupos desiguales para que se ejerza el poder a través de los consensos con los grupos desiguales, quien se ostente con la mayoría debe reconocer a los inferiores, a su vez, las minorías deben acatar las decisiones de las mayorías, todo esto con acuerdos para debatir los temas que son materia de las leyes. La pluralidad es un freno a los abusos, por lo que su existencia, es necesaria para que los debates de los temas legislativos tengan más probabilidades de detectar errores o equivocaciones. En el sistema democrático el poder total se sitúa en el Estado, éste lo ejerce a través de sus instituciones gubernamentales, el Senado forma parte de ello, la rendición de cuentas y la transparencia son elementos que lo sustentan y le transmiten confianza a la población.

2. Elecciones en el Estado de México

El proceso electoral que se realizó en el Estado de México a principios de 2006, se presentó en vísperas de la elección federal para elegir diputados, senadores y Presidente de la República, mucho se dice que es el laboratorio anticipado del resultado que tendrán los partidos políticos y los candidatos de cada uno de ellos en el proceso electoral federal del mes de julio siguiente. Es probable que así sea, sin embargo, el comportamiento electoral de los ciudadanos es impredecible, en un lapso corto cambia la dirección de su voto, es el caso de la elección de gobernador a finales del año anterior donde el candidato del PRI obtuvo el triunfo incuestionable en los votos, y para el mes de marzo del año siguiente, la mayoría lograda en las Presidencias Municipales y Congreso Local fue reducida significativamente con respecto al partido que le siguió.

Los escándalos políticos están a la orden del día en todo el escenario electoral, pueden ser motivo que determinen el comportamiento de los electores, pero éste también puede ser porque varios candidatos carecen de ideología sólida y aceptan postularse por un partido político distinto al de su origen, este fenómeno ocurrió con muchos precandidatos que perdieron la elección interna en el PRI, fueron cooptados inmediatamente por el PRD, por lo que es imposible que de una elección a otra, o en



semanas se pueda ofrecer un programa de gobierno con convicción ideológica propia y compromisos electorales no susceptibles de cumplir, pero los electores apoyaron a los candidatos sin importarles las plataformas partidistas, sin la seguridad de que los ofrecimientos se puedan concretar, se deriva entonces que los candidatos para la elección federal del próximo julio es incierta en sus resultados partidistas, a esto se agregan alianzas increíbles ideológicamente: PRD y PAN.

3. Perspectiva: Integración de la Cámara de Senadores en las elecciones del 2 de julio

La integración de la Cámara de Senadores en las condiciones actuales es impredecible en cuanto a quién será el grupo mayoritario, lo que es seguro es que ningún partido tendrá siquiera el cincuenta más uno del total de senadores. Se garantiza entonces que la pluralidad seguirá existiendo para beneficio de la actividad legislativa, con ésta, la Cámara de Senadores seguirá promoviendo el Estado de Derecho y contribuirá con mejores leyes que proporcionen confianza a factores socioeconómicos y a los sistemas electorales. La conformación del Senado que resulte de las elecciones del 2 de julio próximo debe prometer mejores instituciones, leyes y condiciones de vida a la población.

“Sartori identifica como un aspecto crucial de los años por venir, la existencia de un conjunto de instituciones, prácticas, reglas, procedimientos políticos para poder introducir y garantizar la responsabilidad financiera del gobierno. Piensa que éste no es un asunto coyuntural, se trata de un problema de fondo que sólo se puede resolver con un diseño institucional que tenga por objetivo el control del gobierno en sus políticas de gasto. Sartori menciona que la política económica constituye una parcela grande e importante de la acción del Estado contemporáneo, y que la política económica es política decidida por un personal político bajo ciertas reglas y casi siempre con una finalidad electoral. Las Constituciones modernas, según Sartori, fueron concebidas en el siglo XVIII para hacer frente a la mala ciudad, es decir, para controlar el



poder absoluto, pero no para ser guardianes de la hacienda pública, y hoy en día, es fundamental para las economías avanzadas crear normas, principios y órganos constitucionales capaces de salvaguardar y mantener el equilibrio financiero, pues de no hacerse así, la irresponsabilidad fiscal corroerá a todo el sistema político y no únicamente a la economía.”¹³⁵

D. Instrumentos Administrativos

Para hacer transparentes las gestiones administrativas en la Cámara de Senadores, se necesita sustentarlas con los productos que se generan durante el proceso administrativo, las analizadas en esta parte tienen impacto directamente para la rendición de cuentas, la transparencia y el acceso a la información que se origina y está en poder del Senado, la eficiencia en la administración de los recursos que la actividad legislativa de los senadores utiliza, garantiza proporcionar información de calidad, al cumplirse esto, también contribuirá para que su comprensión sea apropiada a la fiscalización de los ciudadanos en el derecho que tienen para acceder a ella. Los instrumentos generados durante el proceso administrativo deben ser incuestionables en su contenido, esto se obtiene al estar respaldado por una organización técnica y administrativa eficiente.

1. Definición

Desde la antigüedad el hombre se ha valido de la naturaleza en su desarrollo, tomando de ésta los objetos que le son útiles para lograr sus fines, como centro de toda actividad productiva, aprovecha los medios a su alcance, que en la historia han sido desde los inventos primitivos hasta el desarrollo de tecnologías como la informática. “Los objetos e instrumentos de trabajo forman los medios de producción; éstos, junto con el hombre y la suma de experiencias, conocimientos y tecnologías

¹³⁵ Sartori, Giovanni, *La democracia después del comunismo*, Madrid, Alianza Editorial, 1993, pp. 103-108. Citado por Cárdenas, Gracia, *op. cit.*, p. 153



disponibles, se integran para constituir una unidad ... que participan en todo proceso productivo, cualquiera que sea su etapa de desarrollo,”¹³⁶

Existen numerosos instrumentos que el hombre utiliza para atender cualquier actividad, en el caso de la actividad gubernamental, los instrumentos que utiliza el Sistema Nacional de Planeación Democrática, se identifican como normativos por la naturaleza en que se aplica.

“Es el conjunto de documentos normativos y operativos de cobertura nacional, sectorial, regional e institucional, y de corto y mediano plazo, cuyo contenido general expresa entre otros aspectos: diagnósticos, estrategias, políticas, acciones, objetivos, metas, previsión de recursos, responsables de ejecución y medidas de control y evaluación. Están representados principalmente por: el Plan Nacional de Desarrollo, Programas de Mediano Plazo, Programas Operativos Anuales, Presupuesto de Egresos de la Federación y diversos informes gubernamentales.”¹³⁷

En lo que se refiere a los instrumentos que inciden en las acciones administrativas que se desarrollan en todas las estructuras de las instituciones gubernamentales, procede señalar que:

“Usualmente se identifica como instrumento a la herramienta, máquina, conjunto de objetos o piezas dispuestos en tal forma que simplifiquen la ejecución de cierto tipo de labores; asimismo, como un medio que se utiliza para producir un efecto, o todo elemento de que nos servimos para hacer una cosa o alcanzar un resultado. Los instrumentos de análisis administrativo constituyen medios para facilitar el conocimiento de cualquier unidad administrativa; permiten determinar la forma en que se está realizando el

¹³⁶ Carrillo, *op. cit.* pp. 80-81

¹³⁷ Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Glosario de Términos más usuales en la Administración Pública Federal*, México, Subsecretaría de Egresos, 2001, p. 224.



trabajo, por qué y por quién; auxilian en la comprensión de las características y propósitos de la unidad en cuestión, sus tendencias y perspectivas, así como los niveles de eficacia y eficiencia; ayudan a precisar las posibilidades de mejoría en determinadas áreas y contribuyen a la revisión y actualización de las operaciones.”¹³⁸

En la Cámara de Senadores, se han aprovechado los avances tecnológicos para modernizar la organización administrativa y los apoyos de asesoría al trabajo legislativo que los senadores requieren en su tarea, por lo que los instrumentos que al respecto se utilizan son: la sistematización de las actividades administrativas; la automatización de los registros contables, materiales, humanos, tecnológicos de asesoría y apoyo parlamentario. También la profesionalización de los mandos en las áreas administrativas a través del Servicio Civil de Carrera, la licitación de las adquisiciones de recursos materiales y de servicios. Se cuenta con el soporte documental de toda la información financiera que inciden para la elaboración de la cuenta pública del ejercicio presupuestal, todos estos deben proporcionar las condiciones óptimas a las tareas legislativas de los senadores.

2. Servicio Civil de Carrera

México careció durante algo más de, setenta años, de una auténtica administración pública democrática, el autoritarismo impidió el desarrollo de servidores con espíritu y principios que caracterizan a la democracia para abrir las instituciones a la luz pública, y para que los ciudadanos los conocieran, este periodo se caracterizó por una administración del poder político y no al ejercicio orientado a la población. En este contexto, fue imposible que se desarrollara el servicio público de carrera, la lucha por la democratización del país sentó las bases para que se crearan instituciones gubernamentales que actualizaran las condiciones conforme a

¹³⁸ Carrillo, *op. cit.*, p. 179.



las necesidades actuales, con contenidos de derechos, libertades y acceso a la información pública.

En nuestro tiempo el Senado necesita para seguir evolucionando, de un personal comprometido con los valores de la democracia para aplicarlos en sus actividades cotidianas, garantizando con ello que los programas y objetivos se realicen. Con el servicio civil de carrera se asegura la estabilidad del personal administrativo, y también contribuye a evitar arreglos oscuros en el manejo de los recursos, en cambio se deben dar condiciones de competencia, evaluaciones y en general hacer transparentes las acciones de los servidores públicos y de las actividades legislativas. La profesionalización debe llegar también al personal adscrito en el seno de las comisiones y si la ley se aplica estrictamente, debe alcanzar también a los senadores para conocer su nivel académico, y con ello el grado de conocimiento de los temas a legislar.

Contar con personal profesional para el servicio público, es garantía para resolver los problemas que se presentan en las instituciones gubernamentales, que hoy día adolecen capacidad de respuesta, como factor permanente en la solución de los asuntos bajo su responsabilidad. La continuidad de las políticas, la estabilidad en el cargo sustentado en la meritocracia, pero más aún por la capacidad de contribuir con la actividad legislativa, deben dar respuesta a las demandas sociales de nuestro tiempo, la organización que requiere el Estado contemporáneo debe estar basada sobre las necesidades de la población, con instrumentos que atiendan funciones en forma integral, horizontal y en línea, no jerarquizadas piramidalmente. Se deben publicitar los resultados de la situación académica del personal que asesora a los senadores y el que está adscrito en cada secretaría general, con el fin de establecer programas de profesionalización de acuerdo con las actividades encomendadas.

En las mismas condiciones en que el Senado de la República recibió la obligación del mandato de la Ley de transparencia, o sea, en forma incierta, no convencido totalmente en virtud de su esencia política, así asumió la implantación del



servicio civil de carrera, argumentado con la idea esencial de garantizar que su función constitucional debe cumplirse en los mejores términos, proporcionando a la sociedad las mejores condiciones legales para su convivencia y para lograrlo debe ser apoyada con el personal capaz, eficiente, y preparado con adecuados niveles académicos, estándares de calidad en sus trabajos inherentes al puesto que desempeñan, y con principios y valores de ética durante el desarrollo de sus actividades y responsabilidades.

3. Licitación para los servicios de apoyo legislativo

La función de administrar los recursos públicos debe sustentarse con el respaldo documental que de acuerdo con la normatividad, garantice atender los problemas de pobreza y desarrollo social. La transparencia de las acciones gubernamentales y el acceso a la información de las mismas fomentan la rendición de cuentas a los gobernados y con ello perfeccionar el sistema democrático donde los que intervienen en la actividad gubernamental estén sujetos a evaluación constante por la sociedad en el marco de la legalidad, para impedir el abuso y malos manejos. En este sentido el derecho a la información tendrá la atención veraz y oportuna si está sustentado con instrumentos confiables que el gobierno debe establecer.

De acuerdo con el Manual de Normas para Adquisiciones, Arrendamientos, Prestación de Servicios y Obras Públicas de la Cámara de Senadores, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de noviembre de 2002, para aplicarse en la Cámara de Senadores, y que puede consultarse en la página electrónica de la Cámara de Senadores; según éste ordenamiento y complementado con la normatividad existente, la mayoría los servicios que se contratan, se deben adquirir a través del proceso administrativo de la licitación pública, o sea por el procedimiento jurídico administrativo en que se elige a un oferente en determinado concurso de personas físicas o morales que ofrezcan las mejores condiciones de su oferta, y formalizado mediante el contrato respectivo.



Licitación de Servicios En el manual citado, los procedimientos de contratación en la Cámara de Senadores, las adquisiciones, los arrendamientos, la prestación de servicios y la obra pública, se adjudicarán por regla general mediante licitación pública para asegurar a la Cámara, las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes. Cuando no resulte idóneo celebrar licitación pública para asegurar tales condiciones, las adquisiciones, los arrendamientos, la contratación de obras y de servicios podrán adjudicarse mediante los procedimientos de invitación o adjudicación directa, sin dejar de acreditar las condiciones de economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez que aseguren obtener las mejores condiciones para la Cámara, siempre y cuando se cumplan las disposiciones al respecto.

La licitación Pública. Es el procedimiento a través del cual la Cámara elige a la persona física o moral que ofrece las condiciones más convenientes en cuanto a precio, calidad, financiamiento y oportunidad para celebrar un contrato; para ello, a través de la Unidad Operativa, se hará un llamado a las personas interesadas mediante convocatoria pública para que formulen sus propuestas y estar en condiciones de llevar a cabo la contratación de bienes, obras y servicios. En la licitación pública internacional podrán participar proveedores o contratistas de cualquier nacionalidad, otorgando el mismo trato que a los nacionales, siempre y cuando haya reciprocidad en esta materia por los gobiernos a los que pertenezcan.

Se convocará preferentemente a licitación pública nacional, salvo cuando ocurra alguno de los supuestos siguientes:

- I. Previa investigación de mercado, se encuentre que no existe oferta en cantidad y calidad de proveedores o prestadores de servicios nacionales;
- II. Los contratistas nacionales no cuenten con la capacidad para la ejecución de la obra de que se trate;
- III. Resulte conveniente para la Cámara en términos de precio, financiamiento y oportunidad;



- IV. Cuando los Tratados Internacionales así lo establezcan, y
- V. Los demás casos en que así lo apruebe el Comité.

Las bases. Son las condiciones, cláusulas o estipulaciones específicas necesarias de tipo jurídico, técnico y económico, que se establecen para regular tanto el procedimiento de licitación pública como el contrato de adjudicación correspondiente. La Unidad Operativa con apoyo de la Unidad Solicitante elabora las bases para la licitación, ajustándose a los formatos de bases tipo aprobados por el Comité. Las convocatorias se publican en la sección especializada del Diario Oficial de la Federación y en caso de requerirse, en algún diario de circulación nacional, así como en la página Web de la Cámara. Las bases se ponen a disposición de cualquier interesado para su consulta y revisión, proporcionando la misma información sin favorecer a algún participante.

Cuando las bases impliquen un costo, éste se fijará de acuerdo con el propósito de recuperar los gastos administrativos y los interesados previamente a su inscripción, deberán depositarlo en una cuenta bancaria de la Cámara, este importe en ningún caso será reembolsable. Para tener derecho a presentar propuesta, los licitantes deberán inscribirse a la licitación en la oficina de la Unidad Operativa presentando el recibo que expida la Tesorería, el que obtendrán a la presentación de la ficha de depósito para el pago de las bases. La inscripción se hará individual y sin que el licitante pueda transferir su inscripción a persona distinta.

En caso de resultar necesario, se celebrará la Reunión de Aclaración a las Bases cuando menos tres días hábiles antes de la apertura de propuestas, en la cual se dará respuesta a las dudas que llegaren a surgir a los concursantes respecto del procedimiento licitatorio en general; de la Reunión de Aclaraciones se levantará acta circunstanciada en la que se harán constar los aspectos que se trataron en la misma y se entregará copia a los concursantes. Las aclaraciones que se formulen y los



acuerdos que se tomen en dicha reunión serán obligatorias para todos los concursantes y pasarán a formar parte de las bases.

Todos los licitantes estarán obligados a cumplir con los acuerdos y las aclaraciones que se hayan plasmado en el acta proveniente de la junta de aclaración de bases, aun cuando no hayan asistido a la misma; por lo que será responsabilidad del licitante recoger copia del acta en las oficinas de la Unidad Operativa, hasta el día hábil anterior a la presentación de propuestas. En caso de prestación de servicios, arrendamiento de bienes muebles y de obra pública podrá realizarse una visita al lugar en que se prestarán los servicios, se colocarán los bienes arrendados o se ejecutarán los trabajos de la obra. El titular de la Unidad Operativa expedirá a los participantes una constancia de asistencia a la misma, la que podrá ser requisito o no, según lo determine la Unidad Operativa, para tener derecho a presentar propuestas conforme a las bases emitidas.

La Unidad Operativa rendirá un informe ejecutivo al Comité con el detalle siguiente:

- I. Dictamen técnico debidamente fundado haciendo constar la calificación técnica de las propuestas presentadas;
- II. Cuadro comparativo de las propuestas económicas de los concursantes que aprobaron la evaluación técnica;
- III. El desarrollo del procedimiento de licitación, incluyendo las incidencias que, en su caso, se hayan presentado;
- IV. La adjudicación al concursante que ofrezca las mejores condiciones para la Cámara, y
- V. En su caso, los motivos por los cuales la licitación se declara desierta.

Una vez determinada la adjudicación, la Unidad Operativa emitirá el fallo que se dará a conocer a los participantes en sesión pública; en caso de no celebrarse ésta, la Unidad deberá notificarlo a los licitantes por escrito, quedando esta eventualidad



establecida en las bases. La Unidad Operativa declarará desierta la licitación pública en forma general o en alguna partida o partidas en los supuestos siguientes:

- I. En el caso en que no se venda ninguna de las bases de licitación;
- II. En caso de que no se registre como mínimo un participante a la licitación, o habiéndose registrado, no acuda al evento señalado en la fecha para su realización;
- III. Cuando durante el proceso de la licitación no prevalezca como mínimo una propuesta que cumpla con los requisitos establecidos en las bases de la licitación;
- IV. En caso de que los precios propuestos no fueren aceptables, previa investigación de mercado realizada por la Unidad Operativa, y
- V. Por razones de interés general.

Una vez declarada desierta una licitación pública, se podrá efectuar la contratación mediante el procedimiento de invitación y sólo si este último es declarado también desierto, se podrá realizar mediante adjudicación directa. Respecto de los procedimientos de invitación y adjudicación que se realicen, la Unidad Operativa informará de su realización al Comité en la próxima sesión.

La Invitación. Es el procedimiento alternativo a la licitación pública y se aplica por la Unidad Operativa para adjudicar contratos sin necesidad de realizar convocatoria pública, sujetándose a las formalidades establecidas en el Manual de normas para adquisiciones, arrendamientos, prestación de servicios y obras públicas de la Cámara de Senadores. Este procedimiento se iniciará con la invitación por escrito que realice la Unidad Operativa a cuando menos tres proveedores, arrendadores, prestadores de servicios o contratistas que resulten idóneos de acuerdo con el objeto de la contratación. La invitación se acompañará de la información que resulte pertinente en cuanto a la descripción de los bienes, servicios u obra requerida y demás condiciones para que los licitantes se encuentren en posibilidad de presentar sus propuestas.



Cuando se efectúe la invitación por haberse declarado desierta una licitación pública, la invitación deberá integrar la información que fue proporcionada en las bases y, en su caso, en la aclaración de bases de la licitación que se declaró desierta. La invitación será declarada desierta en forma general o en alguna partida en los supuestos siguientes:

- I. Cuando ninguna de las propuestas presentadas reúna los requisitos establecidos en las bases o en la invitación;
- II. En caso de que no se presenten cuando menos tres propuestas susceptibles de analizarse técnicamente;
- III. En caso de que no se presenten cuando menos dos propuestas económicas solventes, y
- IV. Por razones de interés general.

Una vez declarada desierta la invitación, la Unidad Operativa podrá adjudicar directamente el contrato, informándole al Comité en la próxima sesión ordinaria.

La Adjudicación Directa. Es el procedimiento a través del cual la Cámara asigna de manera expedita un contrato a un proveedor, arrendador, prestador de servicios o contratista idóneo, previamente seleccionado a juicio de la Unidad Operativa. La Unidad Operativa celebrará la adjudicación directa, seleccionando al proveedor, contratista o prestador de servicios que resulte idóneo en términos de calidad, precio, oportunidad y demás circunstancias pertinentes. La Unidad Operativa deberá presentar un informe trimestral al Comité sobre las operaciones que se celebren.

Los Contratos. Serán adjudicados a las personas que entre los participantes en el procedimiento de adjudicación respectivo, reúnan los requisitos solicitados en las bases o invitación correspondiente, garanticen el cumplimiento de las obligaciones establecidas y satisfaga los aspectos de oportunidad, calidad, garantía y precio. Los contratos celebrados con base en un procedimiento de adjudicación directa, se realizarán con la persona que ofrezca a la Cámara las mejores condiciones



disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes. Para la adjudicación de los contratos se atenderá a los criterios siguientes:

- I. En materia de adquisiciones, arrendamientos y prestación de servicios, la Unidad Operativa evaluará la solvencia de las propuestas, considerando las características técnicas y de calidad, tiempo, lugar y condiciones de entrega o ejecución y demás circunstancias requeridas en las bases de licitación o de invitación respectiva, calificando únicamente aquellos concursantes que cumplan con la totalidad de los aspectos requeridos;
- II. En materia de obra pública, además de los aspectos señalados, la Unidad Operativa evaluará la solvencia de las propuestas económicas verificando que el ochenta por ciento de los conceptos más representativos ofertados no sean inferiores o superiores en más de un quince por ciento del presupuesto base, de acuerdo a la información disponible sobre precios que previamente al procedimiento de adjudicación haya obtenido la Unidad Operativa mediante el estudio de mercado correspondiente. Los conceptos más representativos serán evaluados desde el punto de vista económico, y
- III. Los contratos serán adjudicados a la persona que, de entre los participantes en la licitación o invitación, reúna los requisitos solicitados en las bases, garantice el cumplimiento de las obligaciones establecidas y satisfaga los aspectos de oportunidad, calidad, garantía y precio.

Los mecanismos de adjudicación antes señalados se anotarán expresamente en las bases de licitación pública o invitación para que los proveedores, prestadores de servicios o contratistas los conozcan.

La Formalización de los Contratos. Se realiza a través del documento en el que se hará constar el acuerdo de voluntades entre la Cámara y el proveedor, arrendador, contratista o prestador de servicios, elegido mediante cualquiera de los



procedimientos de adjudicación. Los contratos deberán formalizarse en un plazo mínimo de cuatro días hábiles y máximo de quince días hábiles, contados a partir del día en que se emita el fallo, salvo aquellos casos en que se presente una inconformidad por parte de alguno de los licitantes. La Unidad Operativa solicitará a la Dirección General de Asuntos Jurídicos Administrativos, resuelva respecto a las contrataciones que no se puedan apegar a los requisitos que establece el Manual de Normas para Adquisiciones, Arrendamientos, Prestación de servicios y Obras Públicas de la Cámara de Senadores, y otras disposiciones aplicables.

4. Hacienda de la Cuenta Pública Federal

Con las reformas a la Constitución de 1857, del 13 de noviembre de 1874, volvió el sistema bicamaral en México, con ésta se reinstaló la Cámara de Senadores, a partir de entonces, a la Cámara de Diputados se le ubicó con naturaleza popular y la Cámara de Senadores el de la federativa; cada Cámara adquirió facultades exclusivas¹³⁹ que se ejecutan por separado, pudiendo ser atendidas al mismo tiempo; sus resultados son decretos y en ningún caso se pueden emitir leyes. La Cámara de diputados asumió la facultad hacendaria, principalmente la de aprobar los ingresos y el presupuesto anual de egresos de la federación; se confirma con esto el hecho de que el pueblo conozca y apruebe a través de los diputados, los ingresos y la forma del gasto público para, finalmente, aprobar la Cuenta Pública.

Las instituciones gubernamentales deben tener constancia anual sobre el ejercicio de su presupuesto, éste, es la relación de los gastos que anualmente erogan cada uno de los poderes de la Federación. La formulación del proyecto de presupuesto corresponde al Poder Ejecutivo y, una vez ejercido, se integra la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, del año anterior, así se establece en la fracción IV del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

¹³⁹ Además de las que señala el artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.



“Aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del Proyecto enviado por el Ejecutivo Federal, una vez aprobadas las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo, así como revisar la Cuenta Pública del año anterior.

El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 8 del mes de septiembre, debiendo comparecer el secretario de despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos. La Cámara de Diputados deberá aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre.

Cuando inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, el Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de diciembre.

No podrá haber otras partidas secretas, fuera de las que se consideren necesarias, con ese carácter, en el mismo presupuesto; las que emplearán los secretarios por acuerdo escrito del Presidente de la República.

La revisión de la Cuenta Pública tendrá por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el Presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.

Para la revisión de la Cuenta Pública, la Cámara de Diputados se apoyará en la entidad de fiscalización superior de la Federación. Si del examen que ésta realice aparecieran discrepancias entre las cantidades correspondientes a los ingresos o a los egresos, con relación a los conceptos y las partidas respectivas o no existiera exactitud o justificación en los ingresos obtenidos o



en los gastos realizados, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la Ley.

La Cuenta Pública del año anterior deberá ser presentada a la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión dentro de los diez primeros días del mes de junio.

Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación de la iniciativa de Ley de Ingresos y del Proyecto de Presupuesto de Egresos, así como de la Cuenta Pública, cuando medie solicitud del Ejecutivo suficientemente justificada a juicio de la Cámara o de la Comisión Permanente, debiendo comparecer en todo caso el Secretario del Despacho correspondiente a informar de las razones que lo motiven.”

En el Glosario de Términos más usuales en la Administración Pública Federal, emitido por la Subsecretaría de Egresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en 2001, se define a la Cuenta de la Hacienda Pública Federal:

“Es un documento de carácter evaluatorio que contiene información contable, financiera presupuestal, programática y económica relativa a la gestión anual del gobierno con base en las partidas autorizadas en el Presupuesto de Egresos de la Federación, correspondiente al ejercicio fiscal inmediato anterior y que el Ejecutivo Federal rinde a la H. Cámara de Diputados, a través de la Comisión Permanente, dentro de los primeros diez días del mes de junio del año siguiente al que corresponda, en los términos del artículo 74, fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.”

La información financiera generada por el ejercicio del gasto, tiene como resultado la elaboración de un documento que se convierta en instrumento que facilite su consulta y pueda ser conocido por los ciudadanos y para realizar la fiscalización sobre el destino del erario, en ese sentido, la rendición de cuentas tiene



un sustento, si sus resultados no presentan desviaciones con respecto a los programas establecidos en el Presupuesto de Egresos que anualmente se aprueba, tendrá la aprobación institucional y ciudadana, en cambio, si se detectan errores deberá sancionar a los responsables. La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 30 de marzo de 2006, que abroga la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, asigna, sin lugar a dudas, al Poder Legislativo, la misma responsabilidad que tienen los otros poderes en la “presupuestación, aprobación, ejercicio, control y evaluación de los ingresos y egresos públicos federales”. (Artículo 1)

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público conforme a la Fracción XVIII del artículo 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, es la responsable de formular la Cuenta Anual de la Hacienda Pública Federal, ésta, es sustento de la rendición de cuentas y de la transparencia, por lo que su contenido debe ser con un máximo de confiabilidad para que sea evaluado por el Poder Legislativo mediante la fiscalización de sus resultados y por los ciudadanos que lo requieran, en ese sentido, su publicidad debe ser difundida en los medios de información actuales para que llegue al mayor número de usuarios. La responsabilidad que le corresponde a la Cámara de Senadores, para contribuir a la integración de la Cuenta Pública, es que asume el contenido de la Ley Federal de Responsabilidad Hacendaria. A continuación se mencionan los puntos más importantes:

- ◆ Tiene atribución de autonomía presupuestaria para aprobar su proyecto de presupuesto, enviarlo a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para su inclusión en el Presupuesto de Egresos; Podrá ejercer su presupuesto observando lo dispuesto en esta Ley; También puede autorizar sus adecuaciones y realizar sus pagos a través de su Tesorería; Debe llevar su Contabilidad y elaborar los informes correspondientes y enviarlos a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para su integración en los informes trimestrales y en la Cuenta Pública. (Fracción I, artículo 5)



- ◆ Por conducto de las unidades de administración, la programación y presupuestación se coordinarán los trabajos con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. El control y la evaluación del gasto le corresponderá a los órganos internos en términos de las leyes orgánicas. (2o. párrafo, artículo 6) El Senado como ejecutor del gasto, deberá contar con sistemas de control presupuestario que promuevan la programación, presupuestación, ejecución, registro e información del gasto, que contribuyan al cumplimiento de los objetivos y metas aprobadas en el Presupuesto de Egresos (4o. párrafo, artículo 45)

- ◆ En materia de Contabilidad, el Senado deberá convenir con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la manera de uniformar la contabilidad de las operaciones, los registros auxiliares, rendición de informes y cuentas para fines de contabilización y consolidación, sobre la manera en que se contabilizarán las operaciones financieras y presupuestarias en los libros o sistemas de registro principales de contabilidad. (Artículos 89, 94 y 98)

- ◆ Los estados financieros y demás información financiera, presupuestaria y contable que emanen de la contabilidad de la Cámara de Senadores será consolidado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la que será responsable de formular la Cuenta Pública y someterla a la consideración del titular del Ejecutivo Federal, para su presentación en los términos de la fracción IV del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (Artículos 92, 103, 104 y 105)

- ◆ En materia de transparencia, se debe observar lo que establece la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (Artículo 7) se pondrá a disposición del público en los términos que establezca el Presupuesto de Egresos y en la misma fecha en que se entreguen los informes trimestrales al Congreso de la Unión. Se



remitirán oportunamente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la información que corresponda para la debida integración de los informes trimestrales que el Ejecutivo Federal entregará al Congreso de la Unión, el mismo que se entregará a los 30 días naturales después de terminado el trimestre de que se trate. (Artículos 106 y 107)

5. Soporte Documental: Guarda y Custodia

En el marco de la modernización de la Administración Pública Federal, y con el propósito de dar respuesta a las disposiciones del Ejecutivo Federal en materia de racionalidad y austeridad presupuestaria, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a través de la Unidad de Contabilidad Gubernamental e Informes sobre la Gestión Pública, inició un proceso de revisión del Acuerdo sobre Archivos Contables emitido en 1982, con el fin de mejorar la eficacia y eficiencia en el uso de los recursos públicos. La revisión detectó que se genera anualmente un enorme volumen de información contable; los espacios de salvaguarda son insuficientes, además no se contaba con el personal especializado requerido para su control, clasificación, custodia y consulta y además de que los recursos financieros utilizados para su mantenimiento son cada vez mayores.

Por tanto, fue necesario redefinir el marco normativo de la aplicación de técnicas y procedimientos para la conservación de archivos contables, reduciendo los plazos obligatorios de guarda y custodia de la información de doce a cinco años y la implantación de procesos de microfilmación y digitalización. Así se sustituye el Decreto de 1982 por el “Acuerdo en el que se Establecen los Lineamientos a que se Sujetará la Guarda, Custodia, Plazo y Conservación del Archivo Contable Gubernamental”, publicado el 25 de agosto de 1998 en el Diario Oficial de la Federación; y con éste, se emiten las Disposiciones Aplicables al Archivo Contable Gubernamental, mismas que deberán observar todas las dependencias y entidades que aplican ingreso y ejecutan gasto público federal. Esta disposición se ratificó en el artículo 104 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.



El Senado de la República no es la excepción, produce durante el proceso del ejercicio del gasto mensual y anual, un volumen bastante elevado de documentación contable, por lo que atendiendo los lineamientos de dichas disposiciones y de sus disposiciones internas, dispone de un archivo contable. La Tesorería a través de su área de contabilidad, es responsable de elaborar programas sistematizados mediante los cuales se produce la información contable, financiera, presupuestaria, económica, fiscal y de auditoría, así como el de las funciones de la unidad especializada de recibir la documentación; se reciben de cada una de las unidades administrativas de la Cámara de Senadores, debidamente identificados e integrados, los documentos que afectan al gasto del año en curso junto con la documentación que la soporta.

El archivo contable de la Cámara de Senadores que soporta los ingresos y el ejercicio de su presupuesto, se integra por las facturas que amparan las adquisiciones de bienes y servicios que se requieren; la información financiera que se genera mensual y anualmente como son: balanza de comprobación que se elabora mensualmente para comprobar que los cargos y abonos sean iguales en cada cuenta; el libro diario que es el registro cronológico de las operaciones de cada cuenta; los auxiliares donde se asientan con detalle las operaciones y las pólizas que son el medio para ingresar información al sistema de contabilidad. Así mismo, a este archivo contable también se integra la documentación de la nómina detallada en sus percepciones y deducciones, correspondiente al personal del Senado.

La documentación comprobatoria del ejercicio del gasto que se genera, una vez contabilizado, conforme a la partida que afecta se validan, clasifica y se integra al archivo contable. En este proceso, además, se respalda toda la documentación contable clasificada, en discos compactos a través de programas de digitalización por medio de escaneo y grabado de imágenes. Posteriormente esta documentación se encuaderna en tomos uniformes debidamente rotulados para su guarda y custodia y para facilitar su consulta posterior, esta información se considera de especial



interés para transparentar el gasto en que incurre el Senado, pues constituye el soporte para facilitar el acceso del público a la documentación respectiva.



CONCLUSIONES

El gobierno es un elemento del Estado pero a la vez es mandatario del pueblo, en el caso de México, está organizado en tres niveles: Federal, Estatal y Municipal para cumplir la función estatal de proporcionar conforme a las leyes, el goce de los derechos de la población, para ello requirió de la administración pública, quien desarrolló condiciones de orden social que garantizan libertades para hacer una realidad de no ser sometido por nadie, entonces, además de acatar las leyes con el cual se tienen garantías de que se respeten las propiedades de las personas, y de esta forma, la autonomía tiene jurisdicción recíproca y los ciudadanos tienen la oportunidad de hacer realidad la alternancia en el poder aunque sea a través de los partidos políticos.

El poder supremo de la República mexicana se ejerce a través de la división en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, con este principio de la división de poderes la Cámara de Senadores finca su participación aportando la función legislativa en la parte del proceso, que junto con la Cámara de Diputados les corresponde, con ello contribuye en lograr que los objetivos de procurar bienestar y desarrollo a la sociedad se den en las mejores condiciones legales; éstas, se aprueban y se reforman para adecuarlas a las condiciones del momento, tomando en cuenta la presión de la población que se dan por la representación popular que conforman el Congreso; al Ejecutivo compete hacer que las normas se cumplan y el Judicial desempeña la función jurisdiccional. El gobierno en tanto conjunto de instituciones, organismos políticos y administrativos es responsable de ofrecer desarrollo y bienestar a la población.



El sistema bicamaral vigente en el país, asigna a la Cámara de Diputados la representación de la población y a la de Senadores el de las entidades federativas, la de diputados para atender directamente las demandas de la población y resolver sus necesidades y al Senado, solucionar las necesidades que los Estados de la Federación enfrentan. Ambas cámaras, requieren estar integradas por legisladores profesionales, responsables y que manifiesten durante su encargo valores de ética, además que tengan conocimiento de los temas legislativos para que sean capaces de interactuar con los ciudadanos a fin de confrontar opiniones con respecto a los temas coyunturales.

La Administración Pública desempeñó un papel importante en el proceso de asumir la Ley de Transparencia en la Cámara de Senadores, su participación fue determinante en la medida que este órgano de gobierno tuvo la voluntad de atender los reclamos de transparencia, en su contribución aplicó principios y teorías universales que la confirman como una ciencia que interviene en el proceso de: prever, organizar, coordinar, controlar y evaluar las acciones y resultados que en el caso de instituciones públicas como el Senado, se requieren en los apoyos para alcanzar sus objetivos conjuntar esfuerzos de los participantes. La política y la administración pública tienen planteamientos sistemáticos racionales en los que su centro de estudio es el hombre y su entorno social, en este caso es el Senado de la República, por lo que la presente investigación giró en torno a esto.

La rendición de cuentas y transparencia de la información pública es una obligación democrática del gobierno, en México, su reciente regulación, fue resultado de la presión de la sociedad al reclamar derechos políticos y sociales, así mismo, el derecho de elegir a sus representantes y destituir a los malos funcionarios aplicando las sanciones que la ley determina a que se desvían del desempeño honesto en el quehacer público. La presión de las organizaciones civiles y políticas para informar sobre el ejercicio del erario, es ya un hecho, por que mediante esta regulación se eliminan las prácticas de corrupción que prevaleció y persiste en los distintos niveles



de gobierno, sin embargo, es necesaria su aplicación en las entidades federativas y en el Distrito Federal, pues sus presupuestos son aportados por la población.

La rendición de cuentas y la transparencia de la información son, sin lugar a dudas, elementos importantes en la democracia, el gobierno fomenta su práctica para que los ciudadanos conozcan sus beneficios; en este sentido, las instituciones gubernamentales están obligadas a transparentar la información pública que tienen en su poder, de acuerdo con la Ley deben permitir que los ciudadanos accedan a ella, por lo que, los funcionarios que ejecutan gasto público tienen la obligación de conducirse con principios de ética y valores morales en el desempeño de las actividades, con la fiscalización de la sociedad.

El gobierno requiere recursos financieros para proporcionar bienes y servicios a la población, una forma de obtenerlos es a través de los ingresos fiscales que aporta la población por impuestos y el pago de servicios, el gobierno depende de ellos para elaborar sus programas en las mejores condiciones; pero no sólo con mayores recursos se solventan los compromisos con los gobernados, se requiere de buenas leyes, manejo honesto y eficiente de dichos recursos, así como la transparencia en su manejo con rendición efectiva de cuentas.

La transparencia debe contar con instrumentos que soporten con calidad la información que proporcionan las instituciones públicas, en el Senado, el servicio civil de carrera, la licitación de los servicios que utiliza y la documentación comprobatoria de la cuenta pública, lo sustentan, pero en muchos casos es pobre la transparencia en su labor sustantiva, como se manifestó en la reciente aprobación de la “Ley Televisa”, tachado de inconstitucional por un grupo de senadores que han planteado su inconformidad ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Mediante la Ley y la voluntad política, el Senado se abrió al escrutinio de la sociedad, su información pública se publicita oportunamente, si esto se consolida cabalmente, tiene la oportunidad histórica de situarse a la vanguardia institucional de



transparencia, y las perspectivas que tiene la Ley de Transparencia serán para perfeccionarla con reformas que lleven a cabo los senadores, mediante procedimientos legislativos responsables y honestos y con el propósito de vincular la política con la actividad administrativa y poner en vitrina de cristal sus acciones.

En la medida en que la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental se adopte en todo el sector público y su resultado sea efectivo, México tendrá la garantía de participar en el mundo globalizado, compitiendo con alto grado de calidad y eficiencia, pues al practicar la transparencia se promueve en la población la participación en la toma de decisiones, con participación honesta y responsable en el desempeño de la función pública se consolida la rendición de cuentas y el acceso a la información.

La situación que prevalece en el país en vísperas de las elecciones de julio de 2006, presenta un resultado difícil de predecir por las características que revisten os candidatos, los partidos políticos tienen necesidad de concretar alianzas para asegurar triunfos parciales y generar un gobierno dividido. La rendición de cuentas y la transparencia son elementos que los nuevos legisladores deben asumir y ofrecerlos a sus electores como una obligación por su confianza, se deben sustentar con información documental e instrumentos de calidad, los mismos deben estar disponibles para ser consultados por los gobernados que así lo requieran.

El Senado requiere de legisladores y personal técnico y administrativo preparados para ejercer y apoyar la función legislativa, poner por delante el interés y el desarrollo de la nación; los partidos políticos por ser instituciones de interés público, reconocidos constitucionalmente, deben preparar a sus candidatos al Congreso, de esta manera el nivel del debate de los temas legislativos se enriquecerá y será más provechoso. En los últimos años la constante son los malos y deficientes representantes, ya que los partidos postulan candidatos que danzan de un partido a otro, y el principal interés que persiguen es su provecho personal. En la medida en que el Congreso se integre con legisladores honestos y capacitados para



hacer leyes, se consolidará la cultura de rendición de cuentas y la transparencia de la información pública será veraz y oportuna.

La Cámara de Senadores debe recuperar la solemnidad y experiencia propias de esa parte del Congreso, y no precisamente por la edad de sus integrantes sino por su conocimiento y reflexión en los asuntos que afectan al país; al tomar protesta, los senadores adquieren una doble responsabilidad: el ser representantes de sus electores y de la entidad federativa que representan; por tanto, deben garantizar con su función legislativa que el Pacto Federal permanezca y se consolide el desarrollo armónico de la República mediante el beneficio de la Ley.

En cuanto los legisladores se preparen para su función legislativa su trabajo será más eficientes, de esta forma evitarán el proceso administrativo al vapor y pondrán en evidencia con su actuación a los oportunistas, las mafias y los grupos de interés que únicamente buscan beneficios en lo individual a costa del presupuesto o a quienes se los premia con cuotas de poder político por complicidades y supuestos liderazgos que presumen, el Senado debe contar en cada escaño con legisladores comprometidos con el desarrollo de la nación y en proporcionar a la población condiciones de bienestar, de seguridad, de libertades y políticas con el propósito de acortar las diferencias sociales que existen en México.



BIBLIOGRAFÍA

Aquino, Tomás de, ***Tratado de la Ley. Tratado de la Justicia. Opúsculo sobre el Gobierno de los Príncipes***, México, Ed. Porrúa, 1985.

Aristóteles, ***Ética Nicomaquea, Política***, México, Editorial Porrúa, 1985.

Arnaiz Amigo, Aurora. ***Estructura del Estado***. México, Ed. Mc Graw Hill, 2003.

Amaro Guzmán, Raymundo. ***Introducción a la Administración Pública***. México, Ed. Mc Graw Hill, 2003.

Barron de Morán C., ***Historia de México***, México, Ed. Porrúa, 1992

Bobbio, Norberto. ***Estado, Gobierno y Sociedad. Contribución a una teoría general de la política***. México, Fondo de Cultura Económica, 2004.

Bocchino, William A. ***Sistemas de Información para la Administración, Técnicas e Instrumentos***. México, Ed. Trillas, 2003.

Bodin, Jean, ***Los seis libros de la República (1576), Libro Primero***, España, Ed. Tecnos, 1985.

Cadena Inostroza, Cecilia. ***Administración Pública y Procesos Políticos en México***. México, El Colegio Mexiquense, Ed. Porrúa, 2005



Cambio XXI, Fundación Mexicana, ***Las Transiciones a la Democracia***, México, Miguel Ángel Porrúa, Grupo Editorial, 1993

Cárdenas Gracia, Jaime, ***Partidos Políticos y Democracia***, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, México, Instituto Federal Electoral, 2004,

Cárdenas Gracia, Jaime F., ***Transición Política y reforma constitucional en México***, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1994

Carrillo Landeros, Ramiro, ***La democracia y la ética pública***, México, IPN, Examen de oposición como académico de posgrado, 2006, p. 1

Carrillo Landeros, Ramiro, ***Metodología y Administración***, México, Ed. Limusa, 1986

Concha Cantú, Hugo A., Coordinador. ***Transparentar al Estado, la Experiencia Mexicana de Acceso a la Información***. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. 2005

Cossío D., José Ramón, Rodríguez Huerta, Gabriela. ***El Senado de la República y las relaciones exteriores***. México, Senado de la República-ITAM-Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial, 2003.

Cossío D., José Ramón. ***Los Órganos del Senado de la República***, México, Senado de la República-ITAM-Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial, 2003.

Chiavenato, Idalberto. ***Introducción a la Teoría General de la Administración***. Colombia. Ed. Mc Graw Hill. 2005



Crespo, José Antonio, ***Fundamentos Políticos de la Rendición de Cuentas, Serie: Cultura de la Rendición de Cuentas 1***, Cámara de Diputados, Auditoría Superior de la Federación, México, 2001.

Corral Jurado, Javier. ***Proyecto de Reglamento de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental para el Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos***, Gaceta Parlamentaria. No. 102, Año 2003.

Dahl, Robert A., ***Un Prefacio a la Teoría Democrática***, México, Ediciones Gernika, 1998

De la Cueva, Mario. ***La Idea del Estado***. México, Ed. Fondo de Cultura Económica, 1996.

Elizondo Mayer-Serra, ***Impuestos, Democracia y Transparencia***, Serie: Cultura de la Rendición de Cuentas 2, Cámara de Diputados, Auditoría Superior de la Federación, México, 2001.

Faya Viesca, Jacinto, ***Leyes Federales y Congreso de la Unión, Teoría de la Ley Mexicana***, México, Ed. Porrúa, 1991

Gallo, M. Ángel, ***Diccionario de Historia y Ciencias Sociales***, México, Ed. Quinto Sol S. A. 1985.

Garrido, Luís Javier, ***El partido de la revolución institucionalizada, La formación del nuevo Estado en México (1928 – 1945)***, México, SEP, Siglo Veintiuno Editores, Dirección General de Publicaciones, 1986

Guerrero, Omar, ***Las Ciencias de la Administración en el Estado Absolutista***, México, Ed. Distribuciones Fontamara, 1986.



Guerrero Orozco, Omar, ***Teoría administrativa del Estado***, México, Oxford University Press, 2000

Hurtado, Javier. ***Sistemas de Gobierno y Democracia. Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática. No. 19***, México, IFE, 2004

Kaplan, Marcos, ***Estado y Sociedad***, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1987

Koontz, Harold. ***Elementos de Administración***. México, Ed. Mc Graw Hill, 2004.

Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, ***1er Certamen Nacional de Ensayo, México entra en la era de la Transparencia***, México, IFAI, 2004.

Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, ***Compilación Jurídica de los Otros Sujetos Obligados por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental***, México, IFAI, abril de 2005.

Labastida, Horacio, ***Estudio Preliminar: Las Constituciones de México, 1814 – 1991***, México, H. Congreso de la Unión, H. Cámara de Diputados, LV Legislatura, 1991

Locke, John, ***Ensayo Sobre el Gobierno Civil***, México, Ed. Aguilar, 1983

Lujambio, Alonso, El ***Poder Compartido, un ensayo sobre la democratización mexicana***, México, Ed. Océano de México, 2000.



Maquiavelo, ***Discursos sobre la primera década de Tito Livio***, Libro Primero, Cáp. III, La Habana, Ed., Ciencias Sociales, 1971

Maquiavelo, Nicolás, ***El Príncipe***, México, Ed. Porrúa, 1973

Marx, C., y Engels, F. ***Obras Escogidas, La Guerra Civil en Francia***, Moscú, Ed. Progreso, 1969

Moreno Rodríguez, Rodrigo, ***La Administración Pública en México***, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1980

Montesquieu, ***Del Espíritu de las Leyes***, México, Ed. Porrúa, 1985

Mosher, Frederick C. y Cimmino, Salvatore. ***Ciencia de la Administración***, Madrid, Ediciones Rialph, 2005.

Petras, James. ***Imperialismo y ONG's en América Latina***.
www.uom.edu.mx/trabajadores/20petras.htm

Rabasa, Emilio O., Caballero, Gloria, ***Mexicano: ésta es tu Constitución***, México, Grupo Editorial, Miguel Ángel, Porrúa, Cámara de Diputados, LV Legislatura, 1994.

Reyes Ponce, Agustín. ***Administración de Empresas, Teoría y práctica 1a parte***. México, Ed. Limusa, 1987

Rousseau, Juan Jacobo. ***El Contrato Social o Principios de Derecho Político. Discurso sobre las Ciencias y las Artes. Discurso sobre el Origen de la Desigualdad***. México, Ed. Porrúa, 1975

Ruiz Torres, Humberto Enrique y Soberanes Fernández, José Luís. ***Elaboración de Trabajos Escolares y Originales de Investigación para la Edición de***



Libros, Guía Práctica, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie E., número 17, 1987.

Sánchez Ruiz, Enrique E., **Comunicación y Democracia**, México, Instituto Federal Electoral, 2004,

Schedler, Andreas. **¿Qué es la Rendición de Cuentas?**, México, Colección: Cuadernos de Transparencia 03, IFAI, 2004.

Suárez Iñiguez, Enrique. **De los Clásicos Políticos**. México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Ed. Miguel Ángel Porrúa, 2001.

Ugalde, Luís Carlos. **Rendición de cuentas y Democracia. El caso de México**. México, IFE. 1992

Uvalle Berrones, Ricardo, **Las Transformaciones del Estado y la Administración Pública en la Sociedad Contemporánea**, México, iapem, UAEM, 1998

Waldo, Dwight, **Administración Pública, La Función Administrativa. Los Sistemas de Organización y Otros Aspectos**, México, Ed. Trillas, 1985

LEYES, REGLAMENTOS, MANUALES, ACUERDOS

Acuerdo Parlamentario para la aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental en la Cámara de Senadores, Cámara de Senadores, 20 de mayo de 2003.

Acuerdo por el que se establecen los lineamientos a que se sujetará la guarda, custodia y plazo de conservación del archivo contable gubernamental, Diario Oficial de la Federación del 25 de agosto de 1998



Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. 1985

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Diario Oficial de la Federación, 07 de Abril de 2006.

Disposiciones Aplicables al Archivo Contable Gubernamental. Diario Oficial de la Federación del 25 de agosto de 1998.

Glosario de Términos más Usuales en la Administración Pública Federal. Subsecretaría de Egresos, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, 2001

H. Congreso de la Unión, **Las Constituciones de México, 1814–1991,** México, Cámara de Diputados, LV Legislatura, 1991.

Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental Diario Oficial de la Federación del 11 de junio de 2002

Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Diario Oficial de la Federación del 3 de septiembre de 1999.

Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, Diario Oficial de la Federación del 13 de marzo de 2002

Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, SHCP, Diario Oficial de la Federación, México, 30 de Marzo de 2006.

Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal. Diario Oficial de la Federación, 10 de Abril de 2003.



Leyes y Códigos de México. **Ley Orgánica de la Administración Pública Federal**, 38 Edición, México, Editorial Porrúa, 1998.

Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. Diario Oficial de la Federación, 01 de Junio de 2001.

Manual de Normas para Adquisiciones, Arrendamientos, Prestación de Servicios y Obras Públicas de la Cámara de Senadores, Diario Oficial de la Federación, 5 de noviembre de 2002.

Manual de Organización del Senado de la República, Noviembre 2005

Manual de Organización y Responsabilidades, Contraloría Interna, noviembre 2005.

Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2006, SHCP, Diario Oficial de la Federación, México, 22 de Diciembre de 2005.

Reglamento de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, Diario Oficial de la Federación del 11 de junio de 2000

Senado de la República, **El Senado en Cifras 2000 – 2004**, LIX Legislatura, México, 2005

REVISTAS

Revista Proceso, Números **1519**, 11 diciembre 2005 y **1524** del 15 de enero de 2006



PÁGINAS ELECTRÓNICAS

http://es.wikipedia.org/wiki/Administrac%C3n_p%BAblica

http://www.ife.org.mx/InternetCDA/Bibliotecavirtual/index_deceyec.jsp?cP=Labor%20

Editorial

www.diputados.gob.mx/leyinfo/

www.ifai.org.mx

www.senado.gob.mx

www.eluniversal.com.mx

www.diputados.gob.mx

www.shcp.gob.mx