

Gobierno del Estado de Puebla  
Secretaría de Servicios Legales y  
Defensoría Pública

Orden Jurídico Poblano

---

*Acuerdo que establece el Programa "Cultura de  
Legalidad y Transparencia".*



**REFORMAS**

---

<b>Publicación</b>	<b>Extracto del texto</b>
28/sep/2005	Se establece el Programa Cultura de Legalidad y Transparencia.

---

## **CONSIDERANDO**

Que uno de los principales retos de la presente administración, es replantear a la sociedad un Gobierno de Nueva Generación, que al tiempo que recupere la credibilidad en sus instituciones, propicie la participación decidida y corresponsable de los diferentes actores sociales en la toma de decisiones.

Que las más de dos mil cuatrocientas participaciones expresadas en siete foros regionales, para delinear lo que sería el documento rector de la actual administración pública, denotaron el enorme interés de la sociedad por la creación de mayores espacios y mejores canales de comunicación con sus autoridades, lo que conlleva la responsabilidad de establecer un nuevo tipo de Gobierno, más profesional, sensible a los cambios sociales y con gran capacidad de respuesta, que además atienda la necesidad de ser transparente en los procesos de administración, desarrollo y evaluación.

Que en atención a lo expresado, el Poder Ejecutivo a mi cargo, tuvo a bien presentar el Plan Estatal de Desarrollo 2005-2011. Dentro de éste se establecen los objetivos, estrategias y líneas de acción a seguir para alcanzar las metas a corto y mediano plazo que demanda la sociedad, reconociendo que las oportunidades de desarrollo están aquí, en nuestro territorio y en nuestros recursos naturales y humanos.

Que el Plan Estatal de Desarrollo 2005-2011, plantea un modelo de Gobierno y gestión pública que se manifiesta en tres vertientes fundamentales, siendo una de éstas, la que: "Contiene los valores jurídicos y administrativos fundamentales encamados en un Gobierno de Nueva Generación"; asimismo, el Plan anuncia que: "Se practicará una gobernabilidad basada en el respeto y la corresponsabilidad, y

que el Gobierno del Estado propiciará el fortalecimiento de la democracia y garantizará el orden y la armonía sociales, el derecho de terceros y la integridad del patrimonio público y privado".

Que el Ejecutivo Estatal a mi cargo, en atención a estos postulados básicos, ha decidido proponer a la sociedad en su conjunto, el Programa: "Cultura de Legalidad y Transparencia", el que pretende fundamentalmente, coadyuvar al fortalecimiento de la gobernabilidad, a través de restaurar la credibilidad en las instituciones gubernamentales; propiciando y fomentando la participación activa, decidida y corresponsable de los diferentes sectores sociales, en el diseño, elaboración, implementación y evaluación de las políticas públicas, lo que redundará indefectiblemente en la legitimación activa de los actos de Gobierno.

Que el Programa que a continuación se desglosa, ofrece con mayor grado de detalle los objetivos, estrategias y líneas de acción, los cuales parten de un diagnóstico que permite percibir el escenario actual y el comportamiento histórico de las variables.

Se incluye en el Programa una visión panorámica de los problemas que aquejan a nuestra sociedad en la que se menciona la meta a alcanzar, el objetivo general que aborda el Programa, así como los específicos, de los cuales se derivarán las metas a largo y mediano plazo y en ellos van inmersos las estrategias y líneas de acción.

El Programa incluye el propósito de evaluar el desempeño de cada uno de estos objetivos estratégicos que tendrán un impacto en el objetivo general. Para ello se incorporarán en su momento, un conjunto de indicadores de desempeño, los cuales permitirán medir su avance. El uso de indicadores nos permitirá identificar desviaciones e insuficiencias en el cumplimiento de las metas. Esta información es necesaria para conocer si los subprogramas están

correctamente diseñados o si se presentan problemas de ejecución o de otra índole.

## **INTRODUCCIÓN**

La primera obligación de un Gobierno, es garantizar la integridad física y patrimonial de la población, a través de un marco jurídico que proporcione seguridad y justicia para todos, donde la relación de las autoridades con la sociedad se dé en un clima de armonía y respeto y del que dependa la preciada estabilidad de nuestro presente colectivo. La preservación de este estado de derecho, se basa en un gran pacto asentado en la generosidad de todos, fruto de renunciaciones y de sacrificios inspirados por la voluntad de consenso, el interés general y la armónica búsqueda de un futuro mejor. Un gran pacto que desde siempre ha contado con el impulso integrador del Estado.

La estabilidad lograda hasta este momento, tiene sustento en la convivencia pacífica de los ciudadanos, en el ejercicio democrático y equilibrado de los Poderes del Estado y en el respeto irrestricto de los derechos y libertades de los ciudadanos y en el cumplimiento de nuestros deberes sobre la base de la igualdad y del imperio de la ley. Nuestro marco legal incluye no sólo los valores del pluralismo y la tolerancia, sino que a su vez disponen de instituciones sólidas y flexibles para expresarse y desarrollarse en plenitud.

Sin embargo, la dinámica social, impone a las instituciones jurídicas la obligación de una constante y permanente revisión, para renovarse y ponerse al día respecto de los requerimientos sociales; las circunstancias de México en los últimos quince años influenciadas por un proceso de transición democrática, han puesto en primer plano la discusión sobre este estado de derecho, propiciando el

cuestionamiento de prácticas institucionales que tradicionalmente había ejercido el Estado sin ninguna objeción.

Desequilibrios sociales tradicionalmente presentes pero siempre soslayados por autoridades y sociedad como la violencia, la inseguridad pública, la violación a los derechos humanos, la impunidad inherente a la desatención de delitos del fuero común y federal, o las prácticas de corrupción tácitamente aceptadas por segmentos importantes de la población, son ahora objeto de una crítica libre y abierta.

La sociedad civil ha optado por organizarse, conquistando gradualmente espacios de expresión crítica insospechados hasta hace poco tiempo, que han servido para expresar el hartazgo social hacia esas prácticas, exigiendo la reformulación de las condiciones para la existencia de un verdadero estado de derecho, susceptible de ser respetado tanto por el gobernado como por el servidor público.

El ejercicio de la crítica, desarrollado y fortalecido por estos sectores sociales organizados, se ha transformado en una práctica cotidiana hasta convertirse en una demanda ciudadana generalizada que no necesariamente busca posiciones ventajosas de acción política, sino la simple reivindicación del estado de derecho y la observancia de la legalidad y la transparencia.

Aun cuando formalmente todo Estado es en sí un estado de derecho, en tanto existen leyes que lo regulan y le otorgan validez, también es cierto que esta forma de justificar la existencia del Estado, tradicionalmente ha carecido de consenso entre los estudiosos del tema, manifestándose dos perspectivas teóricas antagónicas, las que sostienen que la preservación y respeto de este estado de derecho se encuentran fuertemente vinculados con la instrumentación de mecanismos administrativos de control, coacción y castigo, con cuya

aplicación quedaría garantizado el respeto a la legalidad y la transparencia y por ende la preservación de un verdadero estado de derecho; y las que aducen que el Estado es más que simple derecho positivo y en consecuencia, imposición y fuerza, abogando por un Estado basado en el pacto social, que conlleve a una participación real y efectiva de la sociedad en la toma de decisiones públicas, constrañiendo a las autoridades al respeto de las libertades individuales y sociales y a la observancia estricta del derecho.

Esta última perspectiva teórica ha venido tomando fuerza, generando en la sociedad nuevas inquietudes, provocando que ésta reclame de manera cada vez más generalizada, su derecho a conocer los actos de Gobierno, a la seguridad de sus personas, familias y bienes, a contar con leyes justas y equitativas, a una procuración e impartición de justicia, pronta, expedita, imparcial y objetiva, a la necesidad de poner freno a prácticas corruptas por parte de servidores públicos y de la propia ciudadanía y a contar con servicios públicos atinentes, suficientes, oportunos y accesibles.

Es por tanto un deber impostergable del Estado, reconocer que seguir considerando a la sociedad como una sociedad de control y a las sanciones como algo inherente a ese control en el que reposa la estabilidad del sistema, y que sólo hay autoridad si hay obediencia ciega, es una perspectiva que ha quedado desfasada de la realidad y que la verticalidad y el autoritarismo si bien pudieron tener razón de ser en el México de los 60's, en la actualidad, ante los reclamos sociales, el Estado debe redefinir su papel, revisar sus estrategias y evaluar la eficacia de las mismas, aceptando que para preservar y respetar el estado de derecho, necesita replantear diversos cuestionamientos que se habían minimizado: cómo hacer valer el

derecho y cómo garantizar el cumplimiento de las leyes, tanto por parte de la ciudadanía como de las instituciones.

Es de urgente necesidad para gobernantes y gobernados, considerar como válida la premisa de que existe una relación complementaria entre el estado de derecho y lo que desde hace no mucho tiempo, se ha denominado *cultura de legalidad y transparencia*. Bajo la perspectiva de que el respeto al estado de derecho no se funda sólo en la coacción y el control, ni siquiera en la supeditación formal de los organismos estatales a los ordenamientos jurídicos, sino que descansa fundamentalmente en el conocimiento y observancia de las leyes por parte de los gobernados en su actuar cotidiano, ya que con esta actitud están confiriendo al Estado su razón de ser y su legitimidad política.

Es necesario resaltar que la *cultura de legalidad y transparencia*, no se limita al conocimiento que los ciudadanos pudiesen tener del derecho sino que es más bien una actitud del ciudadano frente a la ley y a la autoridad encargada de aplicarla, es la aceptación de las normas por parte de todos los ciudadanos, como un acto consciente y responsable, que parte de un elemento esencial: conocer para qué hay reglas y por qué son importantes.

Compartimos la idea de que: *"Una cultura de legalidad y transparencia, se basa en el respeto y la confianza ciudadana hacia las instituciones, en la certidumbre de que la ley será aplicada sin distinciones y que los infractores de ésta serán sancionados ineludiblemente y en la certeza de que los servidores públicos son ante todo eso: servidores y no sujetos investidos de invulnerabilidad e*

*influencia ilimitada*<sup>1</sup>. Una cultura de legalidad y transparencia supone que las reglas del juego, establecidas por la sociedad a través de la representación, se deben de acatar por ambas partes.

Debemos revitalizar el concepto de cultura, entendida como un proceso de transformación constante, de continuo perfeccionamiento, de elemento vital sin el cual no se puede concebir la civilización; bajo este concepto, una cultura de legalidad y transparencia, implica aceptar que la racionalidad y el control son necesarios y en que la sociedad no es un reflejo exacto del estado de derecho, sino que por el contrario establecen una relación dialéctica, en donde el Estado es más que un simple instrumento de represión que se circunscribe a ejercer la sanción y el castigo. Es necesario entonces, abrir paso a la legalidad y transparencia como la opción preferente en nuestra sociedad.

La promoción y difusión de una cultura de legalidad y transparencia, no sólo contribuirá a fortalecer el estado de derecho y a acrecentar la gobernabilidad, sino que fundamentalmente reforzará los lazos de convivencia social, redefinirá los valores sociales y sentará las bases para una sociedad más justa y equitativa.

## **DIAGNÓSTICO SITUACIONAL**

Existe un consenso social, de que, entre la mayoría de los problemas que aquejan a las sociedades modernas, destacan aquéllos que atentan contra la integridad de las personas o de su patrimonio, este tipo de fenómenos sociales atienden a una etiología multifactorial que impide un tratamiento y resolución uniformes y adecuados, de esta

---

<sup>1</sup> De los Cobos Silva Jorge; Secretario Ejecutivo de la Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción en la Administración Pública Federal de México. “Cultura de la Legalidad: una apuesta necesaria”: en Política digital. Ed. Extraordinaria; julio de 2004.

situación no podía quedar exento nuestro Estado y aunque los desequilibrios sociales que se presentan en éste, aún no son equiparables a los de otras Entidades del país, esto no es óbice para iniciar su estudio y análisis afortunadamente, aún más con fines preventivos, que conectivos. Asimismo, se ha considerado por parte de los especialistas que gran parte de estos males sociales se deben a la inobservancia de la ley; es decir a una deficiente cultura de legalidad y transparencia; con fines de eficiencia y racionalidad, el Programa que se propone contempla atacar de inicio y de manera frontal, sólo aquellas conductas que por su repercusión social dañan más la imagen del Gobierno, deterioran la credibilidad de la sociedad en sus instituciones y generan altos índices de ingobernabilidad, alterando la sana convivencia social y obstaculizando el desarrollo económico, estos rubros son:

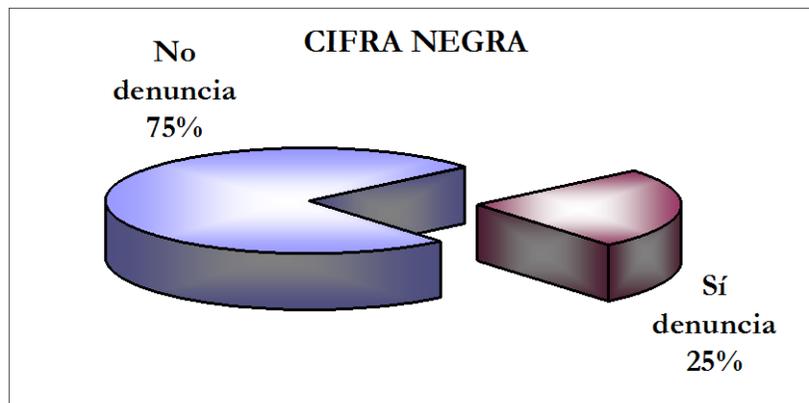
### **Inseguridad**

El significativo aumento en los índices de criminalidad en todo el país ha provocando una creciente polémica sobre el verdadero nivel del problema de inseguridad pública en México.

Aunque las cifras oficiales confirman un importante aumento de la delincuencia en México en los últimos 20 años, la percepción varía ostensiblemente entre autoridades y sociedad civil; situación que se agrava por la falta de un sistema de administración de justicia confiable y expedita, que ha provocado que la sociedad no denuncie ante las autoridades los actos criminales, desconociéndose en consecuencia lo que se ha dado en llamar la "cifra negra de la delincuencia", lo cual ha contribuido a mermar nuestra capacidad para entender la dimensión real de la delincuencia. Lo que si es evidente, porque todos lo podemos constatar de alguna manera, es

que la inseguridad ha alcanzado a la mayoría de los ciudadanos sin importar su nivel de ingreso, causando severos daños a la convivencia social y generando una profunda consternación en la sociedad. Además, con el incremento del índice delictivo, que genera incertidumbre y desconfianza entre la población, se crea un distanciamiento entre las instituciones encargadas de salvaguardar el orden y la paz pública, y la ciudadanía; restando credibilidad en las instituciones y mermando la capacidad de gobierno de las autoridades.

Gráfica No. 1



De entre los factores que han contribuido a que se presente este panorama, resaltan: un marco jurídico deficiente y en ocasiones ambiguo, falta de capacitación y adiestramiento de los cuerpos de seguridad pública, el acercamiento inadecuado entre ciudadano e instituciones de seguridad, las deficientes labores de prevención del delito y la escasa participación ciudadana, así como negligencia en la atención de las denuncias sobre delitos de alto impacto.

Aunado a lo anterior, tenemos la existencia de un sistema penitenciario, que lejos de impulsar la readaptación social, ha convertido prácticamente a la gran mayoría de los centros de reclusión en verdaderas escuelas del crimen, donde impera la corrupción y el hacinamiento por la falta de recursos.

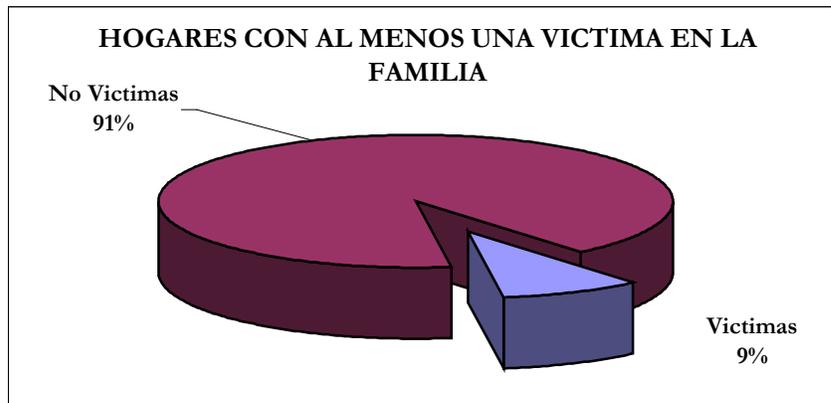
Es aceptado por la mayoría de las autoridades, que en los últimos años el incremento del desempleo ha impactado en el comportamiento de los índices delictivos de tipo patrimonial. Esto ha implicado que una de las mayores preocupaciones ciudadanas en nuestro país, incluso por encima de temas como la desaceleración económica o el desempleo, sea el tema de la inseguridad. Por ejemplo, en el Distrito Federal una encuesta trimestral de victimización que realiza desde 1995 un periódico capitalino, señalaba en su publicación de febrero de 2000, que 55 por ciento de los entrevistados consideraba que la inseguridad pública era el principal problema de la ciudad", para febrero de 2001, 74 por ciento de los encuestados manifestó a la inseguridad como su principal preocupación.

Las encuestas muestran que una proporción muy significativa de los mexicanos nos sentimos vulnerables ante el crimen, que percibimos que nuestra integridad física y patrimonial se encuentran constantemente amenazadas por la delincuencia. En una encuesta realizada en agosto de 2002, se registró que 44% de los mexicanos se siente "algo o muy inseguro", y que casi en uno de cada diez hogares, por lo menos uno de sus miembros había sido víctima de al menos un delito (9% de los hogares).<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad A.C.; Segunda Encuesta Nacional sobre Inseguridad en las Entidades Federativas, Resultados 1er. Semestre.

Gráfica No. 2

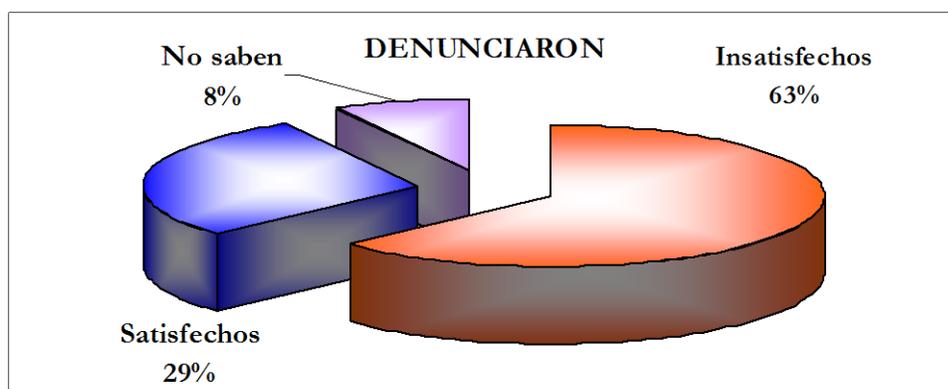


Aunque en ocasiones se refiere que la percepción subjetiva de inseguridad es derivada de la atención que los medios dan a las noticias delictivas ya que tienden a sobreestimar el riesgo real de ser víctima de un delito, las cifras señalan que los indicadores objetivos de la criminalidad se dispararon a partir de 1994 y a pesar de que el número de denuncias registró un leve descenso a partir de 1998, los reportes se han estabilizado alrededor de 50% arriba de los reportes per cápita de principios de la década de los noventa. En 2002 se registraron 1 '442,226 denuncias sobre posibles hechos delictuosos; en tanto que en 1991 se reportaron 809 mil probables ilícitos. Continuando con las cifras duras, se ha detectado que en los últimos 5 años más de 30 millones de personas mayores de 18 años fueron víctimas de la delincuencia.

Lo anterior se acentúa con la denominada cifra negra de la delincuencia -delitos no denunciados- y que para algunos estudiosos del tema ha llegado a ser de 75%; es decir, que sólo se denuncia 1 de cada 4 delitos que se cometen.

Hay que mencionar que de quienes denunciaron, 63% declararon haber quedado insatisfechos con la actuación del Ministerio Público porque las autoridades no hicieron lo suficiente, o no se interesaron. Una de cada diez viviendas fue robada y 90 de cada 100 robos fueron en casas independientes. En materia de robo, 46% de éstos se cometieron con violencia.

Gráfica No. 4



El 9% de las personas encuestadas manifestó que fueron atacadas o amenazadas al menos una vez. En casi una de cada 100 viviendas hubo al menos una víctima de secuestro.

De las personas entrevistadas, 4% de ellas manifestaron haber sido víctimas de algún tipo de ofensa sexual, de este porcentaje, el 83% son mujeres y la comisión de este tipo de delitos se ha vuelto tan frecuente, que el 18% de las víctimas no lo consideran como tal, lo grave del caso es que en el 30% de los casos, los agresores eran conocidos de las víctimas: 4 de cada 10 eran su parientes y 1 de cada 10 ex cónyuge o ex pareja.

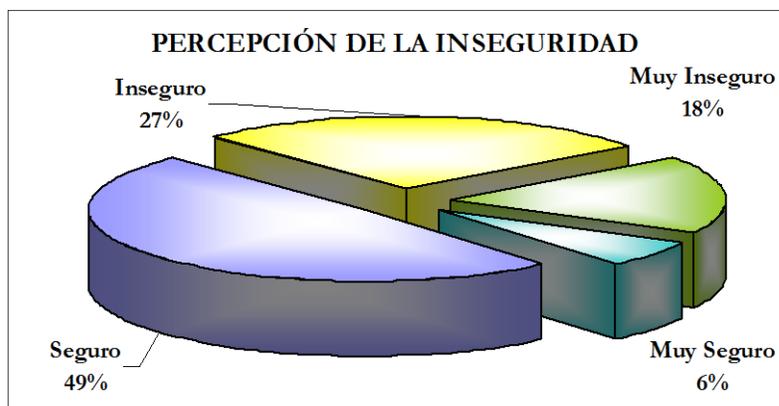
Una de cada 3 personas se siente insegura o muy insegura caminando de noche por su colonia o poblado y 40% considera

probable o muy probable que alguien robe su vivienda en los próximos 12 meses.

Lo anterior denota el grave problema de inseguridad que aqueja a nuestro país. Por lo que respecta a la incidencia delictiva en las entidades federativas, los cinco Estados con el mayor número de hogares que sufrió algún delito son el Distrito Federal, Baja California, Morelos, el Estado de México y Chihuahua. En contraste, los Estados con menor incidencia delictiva son Durango, Zacatecas, Baja California Sur, Colima, Puebla y Tlaxcala.

Por último, un aspecto digno de realizarse derivado de la inseguridad es el relacionado con las pérdidas económicas que genera la delincuencia. De acuerdo con la información de la encuesta del ICESI, mientras que una cuarta parte de las víctimas declaró que la pérdida ascendió a menos de 500 pesos, 17 por ciento de los afectados afirma que la pérdida oscila entre 500 y 1000 pesos, otro 17 por ciento entre 1,000 y 2,500 pesos, 15 por ciento entre 2,500 y 5,000, 14 por ciento de 5,000 a 20,000 y poco más de una décima parte por encima de 20,000 pesos.

Gráfica No. 5



### *Violencia*

Al problema de la inseguridad, se agrega la complejidad y la violencia que se está utilizando para la comisión de un ilícito, que viene a reflejar de manera fehaciente el nivel de descomposición social que está alcanzando el país ante la impasibilidad de autoridades y sociedad; de diversas encuestas realizadas, se desprende que hay que señalar que los índices de violencia en México son extremadamente altos, a manera de ejemplo, se muestran las cifras siguientes:

En 2000 el ICESI realizó una encuesta en 157 países; en donde México resultó en los siguientes lugares:

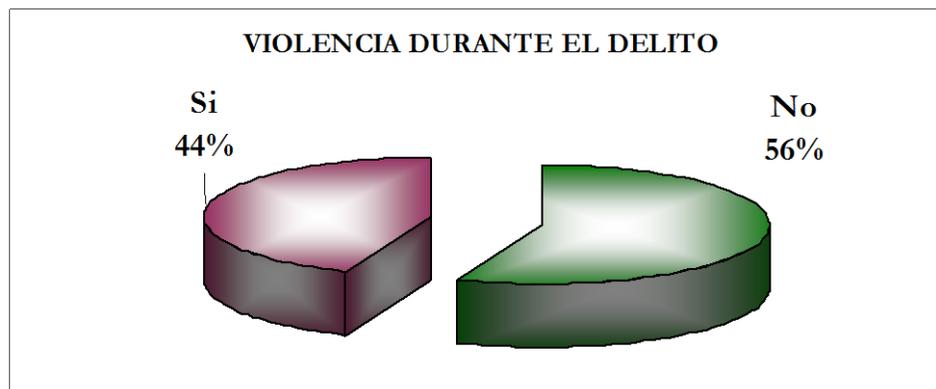
- 16 en crímenes con 1 '363,709 casos
- 17 en robo (diversas modalidades), con 509,729 casos
- 8 en robo de vehículos con 158,801 casos
- 2 en robo con violencia con 215,120 casos
- 8 en homicidios dolosos con 13,824 casos
- 4 en lesiones dolosas con 255,179 casos
- 6 en violación con 13,061 casos

La misma encuesta revela que México ocupa el segundo lugar en secuestro, pero sería el primer lugar si se quita a los países que se encuentran en guerra civil.

También se desprende de esta encuesta si las víctimas sufrieron algún tipo de violencia; así se resalta que el 44% de ellas manifestaron haber sufrido algún tipo de agresión durante la comisión del delito. De igual manera es de destacarse que en casi la mitad de los casos se utilizaron armas de fuego para realizar el delito, lo que denota además, la inobservancia de la ley también en este rubro, toda vez; que el uso de este tipo de armas se encuentra perfectamente regulado, a diferencia de otros países donde la

permisibilidad para poseer una arma de fuego justifica la incidencia de su uso en la comisión de hechos delictivos. Por lo que respecta al uso de arma blanca y la violencia física, cada una se utilizó en cerca de una quinta parte de los actos criminales.

Gráfica



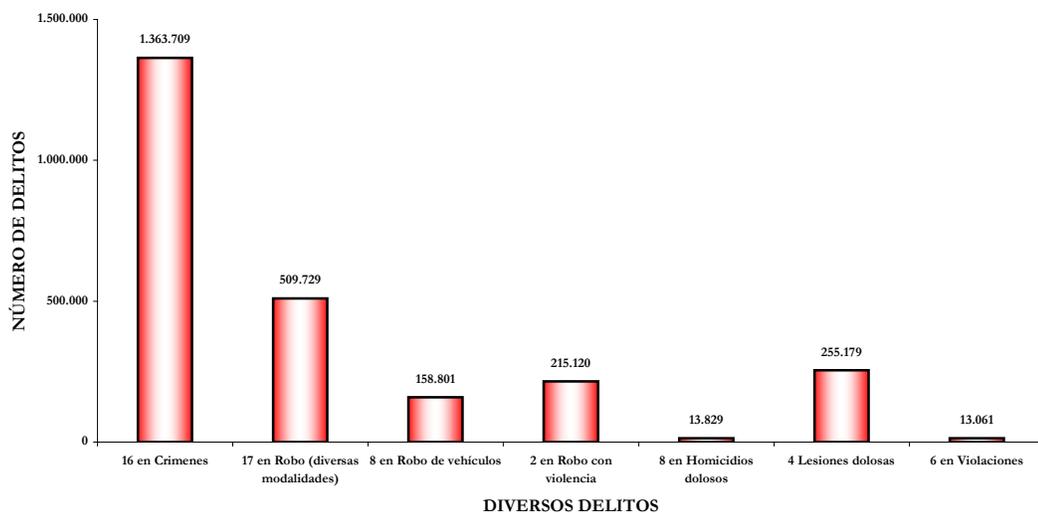
En cuanto a la incidencia geográfica de la violencia, las entidades que registraron el mayor grado de violencia o agresión fueron el Estado de México (63 por ciento), el Distrito Federal (55 por ciento) y Morelos (54 por ciento). En contraparte, las entidades con menor índice de violencia fueron Baja California Sur (18 por ciento) y Chihuahua (25 por ciento).

Como un aspecto complementario hay que señalar que el incremento de los casos relacionados con la violencia familiar se ha convertido en un tema de enorme preocupación para las autoridades y la sociedad en general, quienes de manera conjunta han intentado enfrentar el problema sin mucho éxito. De acuerdo a estudios previos, la violencia familiar se puede manifestar en cualquiera de las siguientes formas: Maltrato Físico, Maltrato Psicoemocional, Maltrato Verbal, Celotipia, Daño Patrimonial, Maltrato Sexual, entre otros. Los casos de violencia

familiar en nuestro Estado afortunadamente aún no representan un problema de difícil resolución aunque sí se ha logrado determinar que la mayoría se presentan en contra de las mujeres y en segundo término el de los niños. Esto obliga a ciudadanía y Gobierno a actuar de forma conjunta a manera de establecer las estrategias de prevención necesarias para disminuir la tendencia de este tipo de delitos.

### Gráfica

MÉXICO EN LA ESCALA MUNDIAL DE DELITOS



### Corrupción

Se conceptualiza al fenómeno de la corrupción, como el provecho que de manera irregular obtiene un servidor público, por la prestación de un servicio que por ley está obligado a prestar, abusando de su condición o investidura; también se le define como: "el abuso del encargo público para obtener beneficios privados", esta desviación

conductual, es de gran relevancia desde un punto de vista económico ya que, al interferir con el buen funcionamiento de los mercados, influye sobre el crecimiento y el nivel de ingreso per cápita de un país. Se ha considerado que el fenómeno de la corrupción se ha extendido de tal forma que no hay sector social que no participe en estas prácticas. Para el sector privado, la incidencia del fenómeno de la corrupción afecta el funcionamiento de los mercados en tres distintas formas<sup>3</sup>: hace las veces de un impuesto, distorsionando la información necesaria para los agentes económicos a fin de decidir entre distintas actividades, al mismo tiempo que reduce los rendimientos a la inversión pública y privada al cargarse los costos de esta práctica a las utilidades de las empresas restándoles competitividad. La corrupción, sin embargo, es más nociva que un impuesto ya que lo "recolectado" no contribuye al presupuesto público, sino que va a las manos del "servidor público", al mismo tiempo que genera incertidumbre.

De manera aún más específica, actúa como una barrera de entrada, inhibiendo la inversión, ya que su presencia implica que los competidores potenciales en una actividad determinada, ante la necesidad de enfrentar el pago de diversos sobornos para que puedan iniciar operaciones, prevén la reducción de la rentabilidad de su proyecto y con ello, optan por no entrar.

Pero lo más grave es que la corrupción deteriora la imagen del Estado, resta credibilidad en sus instituciones, debilita la legitimidad del Gobierno y repercute directamente en perjuicio de la gobernabilidad; como consecuencia, debilita la capacidad de éste y de sus instituciones para regular de manera adecuada el buen

---

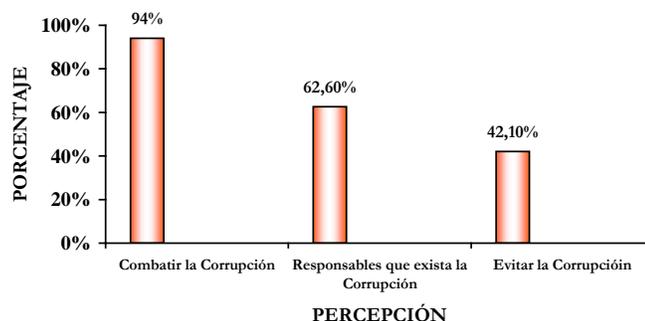
<sup>3</sup> Boletín de la Coparmex Puebla, el Instituto Mexicano de Ejecutivos de Finanzas (IMEF) y el Comité Estatal de Consulta y Participación de la Comunidad en Seguridad Pública; Debemos Juntos Combatir la Corrupción; rueda de prensa.

funcionamiento de los mercados. Se ha vuelto común en nuestro país, que sectores económicos poderosos e incluso empresas determinadas, sobre todo del área de las comunicaciones, puedan influir sobre el proceso político de tal forma que aseguren la aplicación de regulaciones y políticas que les resulten favorables.

Existe también evidencia de que la presencia de la corrupción reduce los beneficios de la globalización. En particular, la existencia de la corrupción tiende a reducir los niveles de inversión extranjera directa que reciben los países que registran este problema.

Según una encuesta realizada por REDES-GAUSSC sobre percepciones ciudadanas arrojó la siguiente información: el 94% de los mexicanos piensan que los ciudadanos debemos participar en el combate a la corrupción; el 38% piensa que se deben evitar prácticas de corrupción, mientras que sólo el 19.8% sostiene que se debe denunciar. En contrapartida, el 62.6% de los ciudadanos considera que comparten la responsabilidad de que exista corrupción y el 42.1% entiende la transparencia como ser honestos, evitar la corrupción y hacer lo correcto.<sup>4</sup>

*Gráfica*



---

<sup>4</sup> <http://www.revistaforum.com.espanol/articulos/10072>

De acuerdo a diferentes instituciones y según cita un Boletín de Prensa emitido por el sector privado en el Estado de Puebla<sup>5</sup>, la corrupción implica enormes costos económicos, además de los políticos y sociales ya enunciados, éstos son los costos económicos que ocasiona la corrupción:

"Índice de Opacidad", PricewaterhouseCoopers

- Impuesto del 15% sobre inversiones.
- México deja de recibir 8,554 millones de dólares en inversión extranjera

"Encuesta de Gobernabilidad y Desarrollo Empresarial". ITESM

- 39% de las empresas reconocieron que realizan pagos extraoficiales
- Las empresas dedican el 5.1% de sus ingresos a la corrupción burocrático-administrativa

Banco Mundial

- La corrupción en México se lleva alrededor del 9% del PIB (mientras que a la educación se le asigna el 6.84%)
- Ahuyenta las inversiones
- "Encuesta Nacional de Corrupción y Buen Gobierno 2003".  
Transparencia Mexicana
- La corrupción le cuesta a las familias mexicanas 10,656 millones de pesos
- Para los hogares con ingresos de hasta 1 salario mínimo, el pago de mordidas representa el 29.5% de su ingreso.

---

<sup>5</sup> Boletín de la Coparmex Puebla, el Instituto Mexicano de Ejecutivos de Finanzas (IMEF) y el Comité Estatal de Consulta y Participación de la Comunidad en Seguridad Pública; Debemos Juntos Combatir la Corrupción; rueda de prensa.

Según Transparencia Mexicana, lo que se pierde en corrupción anualmente representa el 24.2% del presupuesto del Gobierno de Puebla, es decir el 1% del PIB nacional.

### *Falta de Transparencia*

La mejor manera de entender el concepto de transparencia, es concebirla como la acción de abrir la información de las organizaciones políticas y administrativas al escrutinio público; aceptando que la transparencia va más allá del acto de rendir cuentas a un destinatario específico, para convertirse en la práctica cotidiana de colocar la información del quehacer gubernamental en la vitrina pública para que los interesados puedan revisarla, analizarla y, en su caso, usarla como mecanismo para sancionar, en caso de encontrar anomalías o irregularidades en su ejecución. Así pues, la transparencia es un instrumento del sistema global de rendición de cuentas y no la rendición de cuentas en si misma.

Bajo esta perspectiva, cuando se habla de transparencia, no significa solamente exponer cifras, datos, referencias y cuadros, sino que la misma apunta principalmente a la obtención de una información oportuna, precisa y clara para la toma de decisiones y posterior rendición de cuentas.

Es evidente, que la democracia se consolida y garantiza cuando se fortalecen permanentemente los sistemas de responsabilidades y además se transparentan éstas, ya que cuando el ciudadano carece de los mecanismos adecuados para acceder a una información fidedigna, oportuna, pertinente y adecuada; si no existen normas y mecanismos que puedan exigir tanto a las autoridades una rendición

total y clara de su quehacer que incluya la rendición de sus cuentas públicas, se potencializan los riesgos de la discrecionalidad, el peligro de la irregularidad en el actuar del servidor público y los actos de corrupción. En esa óptica, la transparencia y la rendición de cuentas se constituyen en los antídotos por excelencia contra la corrupción.

De ahí la importancia de que los Gobiernos aprendan a administrar de manera transparente; aunque actualmente la medición de los Índices de transparencia, se han analizado de manera conjunta con los de corrupción, existe el reclamo social de saber qué tan transparente es el actuar de sus autoridades.

A la fecha el Gobierno Federal y la mayoría de las entidades federativas, cuentan con los instrumentos legales y las instancias especializadas respectivas para cumplir con los requisitos de información que demanda la sociedad, la acogida que han recibido estos órganos reflejan el enorme interés que actualmente tiene la ciudadanía por participar en las decisiones gubernamentales; a manera de ejemplo mencionaremos que el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, del año 2003, fecha en que se crea, al 23 de junio de este año, ha recibido ochenta y tres mil cuatrocientas noventa y cinco solicitudes de información tanto por vía electrónica como de manera "manual"; de éstas, se les dio respuesta, setenta y cinco mil cuarenta y cinco, aproximadamente el diez por ciento, y de las solicitudes satisfechas, sólo se recurrieron tres mil quince, número por demás reducido en comparación con las aceptadas.

Lo anterior no implica que la autoridad esté transparentando su actuar, por el contrario se podría interpretar que sólo está informando

a petición departe cuando es obligación de los Gobiernos transparentar lo más posible sus acciones. En este sentido hay que señalar que el 21 de septiembre pasado se dio a conocer el Índice de Opacidad 2004, del Grupo Kurtzman, el que además estima que por cada punto que sube un país en el índice de opacidad, su ingreso per cápita cae en 986 dólares; la Inversión Extranjera Directa (IED) baja en uno por ciento como porcentaje del PIB; sus activos bancarios caen 4 por ciento como porcentaje del PIB; sus tasas de interés suben 57 puntos base y su inflación se incrementa 0.46 por ciento. El índice de opacidad de México es de 44, ubicándose en la posición 36 de 48 países (en 2001, México ocupó el lugar 6 de 35 países, aunque dados los cambios en la metodología y el incremento de países, ello no podría interpretarse como un incremento en la opacidad general del país).

#### Esquema

##### Falta de Transparencia

Aumentar un punto en el Índice de Opacidad implica: (Disminuir la transparencia)	un	{	Cae el ingreso per cápita 986 dólares La Inversión Extranjera Directa (IED) baja 1% del PIB. Activos bancarios caen 4% del PIB. Suben las tasas de interés 57 puntos base. (Disminuir la Incrementa la inflación 0.46% - Índice de Opacidad de México: 46 (lugar 36 de 48)
---	----	---	---

### *Desincentivación de Inversiones*

La inversión extranjera resulta fundamental para los países en desarrollo, al representar no sólo una fuente de capital, sino también un conducto importante para la transferencia de tecnología.

Existen evidencias concretas de que la presencia de la corrupción reduce los beneficios de la globalización y que de manera particular, la existencia de estas prácticas nocivas de los servidores públicos esencialmente, provoca la reducción de los niveles de inversión extranjera directa que reciben los países que registran este problema; pero es obvio que no es la única causa de que se desincentive la inversión, fenómenos como la delincuencia, la inseguridad pública, la regulación excesiva y la inestabilidad política o social son factores que ahuyentan a los inversionistas, según citas de la COPARMEX Sección Puebla<sup>6</sup>, el Banco Mundial (1997), ha determinado tres causales fundamentales de este fenómeno:

- a). Un ambiente de política distorsionado, ya que esto da mayores oportunidades al funcionario público de manipular las reglas existentes en su beneficio.
- b). Un sistema judicial débil, lo que se traduce en una incapacidad para castigar a quien incurra en un acto de corrupción.
- c). Bajos salarios en el sector público. Según esta organización patronal, en fechas recientes, la lista anterior se ha visto incrementada con factores como: la complejidad del ambiente regulatorio; la inflación y la apertura al comercio internacional.

A lo anterior hay que agregar elementos adicionales como una regulación excesiva y en ocasiones rígida, la inseguridad, la escasez de mano de obra calificada, infraestructura deficiente y obsoleta,

---

<sup>6</sup> COPARMEX op. Cit.

entre otros; al respecto existe un reporte titulado: "México en caída libre", que maneja diferentes indicadores, así por ejemplo: La Heritage Foundation publica su reporte anual de avances en la libertad económica en la que México ocupa el lugar 65. El World Economic Forum informa que el país ha perdido competitividad debido a la inhabilidad del Gobierno de avanzar en sus reformas y, de ocupar el lugar 33 en el año 2000, para ahora al 56. Por su parte, la OECD en su evaluación educativa de los países miembros, sitúa a México en el último lugar.

En otro reporte de la firma AT Keamey, se informa que México cayó de ser el número 2, al número 22 en cuanto a la preferencia de la inversión mundial. Transparencia Internacional ubica a nuestro país en el sitio 67 en lo relativo a niveles de corrupción -comparable con países africanos-, mientras otro reporte lo ubica como el número 2 del mundo en secuestros en la retaguardia de Colombia, pero se estima este año ocupe el número 1.

No obstante lo anterior, las encuestas señalan a México como el país número 3 de residentes billonarios, más que en Alemania, Francia o Inglaterra, los que controlan 5% del PIB, lo que denota que si bien nuestro país es una nación de oportunidades, la brecha entre pobres y ricos se ensancha cada vez más y la desigualdad social se acentúa, profundizando males que aun cuando se puedan considerar como inherentes a la modernidad, en nuestro caso tienden a salirse de control. Por otro lado, como se aprecia, todos los problemas tienen un origen común: una inobservancia de la ley por parte de autoridades y sociedad, acentuado por una deficiente cultura de legalidad y transparencia.

Esquema

Desincentivación de Inversiones

Factores claves, que limitan el ambiente económico internacional	{	Nivel de corrupción percibida; Sistema Legal; Política Económica; Normas Contables y de Información; y Regímenes Reguladores.
--	---	--

*Regímenes Reguladores*

Lo hasta aquí planteado, denota la extrema necesidad de adoptar las estrategias y políticas necesarias para enfrentar estas nocivas prácticas, que no sólo afectan la gobernabilidad y ponen en riesgo nuestro estado de derecho, sino que fundamentalmente, alteran la paz y estabilidad social; políticas que sólo tendrán viabilidad, si cuentan con la participación decidida y corresponsable de todos los sectores sociales y el compromiso consciente de los servidores públicos.

En mérito de lo expuesto y en ejercicio de las facultades que me confieren los artículos 79 fracciones II, IV y XXXIII, 81 y 84 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla, y 2, 3, 7 y 19 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Puebla, he tenido a bien emitir el siguiente:

**ACUERDO POR EL QUE SE ESTABLECE EL PROGRAMA:**

**"CULTURA DE LEGALIDAD Y TRANSPARENCIA"**

**Artículo primero**

Se establece en el Estado de Puebla, de forma permanente, el Programa "Cultura de Legalidad y Transparencia", el cual para efectos de este Acuerdo se denominará "El Programa".

## **Artículo segundo**

"El Programa" tendrá los siguientes objetivos y líneas de acción:

*Objetivo General.* Contribuir con la gobernabilidad y el estado de derecho, a través del fortalecimiento de sus instituciones, propiciando la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones dentro de un marco de respeto, tolerancia y estricto apego a la ley.

*Objetivos Específicos.* Rescatar nuestra identidad como mexicanos, reforzando los valores que nos han permitido desarrollarnos como país en un clima de libertad y armonía; para sentar las bases de una sociedad más justa y equitativa.

Favorecer la interacción de las autoridades con los gobernados, proponiendo los mecanismos idóneos para que la sociedad tenga sus propios espacios y formas de expresión.

Establecer en estrecha coordinación con las dependencias y entidades de la administración pública y con los diversos sectores sociales, un Consejo Estatal Ciudadano por la Cultura de Legalidad y Transparencia, que estudie, valore, emita recomendaciones, proponga políticas públicas e impulse acciones en el seno de la sociedad sobre asuntos relacionados con la observancia y aplicación de la ley; así como con la transparencia de las actividades gubernamentales.

Estimular la participación decidida, consciente y corresponsable de los sectores organizados de la sociedad en el diseño, aplicación y evaluación de las políticas públicas.

Propiciar la revisión constante y permanente del marco jurídico que nos rige a efecto de actualizarlo y modernizarlo, haciéndolo acorde con la realidad que pretende regular.

*Líneas de Acción*

Diseño e implantación de un Programa Interinstitucional de formación y capacitación de servidores públicos en materia de calidad en el servicio y respeto a la legalidad y la transparencia.

Organización e implementación de actividades y eventos de capacitación orientados a la formación y actualización de los servidores públicos, que incluya conocimientos básicos de la administración pública y del marco jurídico que la rige.

Coordinación con las autoridades educativas en el diseño, elaboración, aplicación y evaluación de un Plan de Estudios orientado a lograr la Formación Ciudadana de las nuevas generaciones, que incluya a la Cultura de Legalidad Y Transparencia y el fortalecimiento de una cultura cívica.

Difusión de manera periódica y permanente de los diferentes ordenamientos, resaltando los derechos y obligaciones que éstos confieren a la ciudadanía, así como las sanciones en caso de incumplimiento a la ley.

Implementación de las estrategias y mecanismos necesarios, a fin de garantizar la participación abierta y sin presiones de la sociedad civil en la toma de decisiones gubernamentales, estimulando las acciones de quejas y denuncias contra actos de autoridad irregulares.

Fortalecimiento de los sistemas de información que permitan indicadores de gestión y seguimiento de las actividades de la administración pública.

Establecer un sistema de evaluación, seguimiento y control que permita una mayor precisión en cuanto a los Alcances e impactos que se desprendan con motivo de la implantación del Programa.

Constitución de una instancia colegiada plural que se encargue del seguimiento y evaluación de los compromisos Adoptados, derivados

del desarrollo del Programa, que al mismo tiempo se constituya en un canal de retroalimentación para corregir las deficiencias detectadas.

Mayor coordinación y mejor comunicación con el Poder Legislativo, a efecto de impulsar iniciativas y reformas legislativas de manera conjunta, que propicien una sociedad mas justa, equilibrada y equitativa.

Generación de las estrategias y mecanismos idóneos, a fin de estrechar la colaboración con el Poder Judicial, en materia de combate a la delincuencia y abatimiento de la impunidad, a través de la unificación de criterios en la Interpretación y aplicación de la ley, concibiendo a la procuración y a la administración de justicia como partes fundamentales de un verdadero sistema de justicia penal.

### *Indicadores, Metas y Escenario*

#### *Indicadores de Desempeño*

Para cumplir con el compromiso de conformar un Gobierno con resultados, no basta con que las distintas dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal realicen su mejor esfuerzo; tampoco es suficiente que se cuente con objetivos claros y con proyectos y procesos eficientes. Siempre será necesario contar con un sistema eficaz de control y evaluación, lo que requiere desarrollar y aplicar indicadores de desempeño.

Es de todos conocido que el establecimiento de objetivos sin mecanismos (proyectos y procesos) alineados a éstos y sin indicadores para medir el desempeño, se convierte en un ejercicio meramente intelectual, académico y teórico, derivando en lo que popularmente se ha denominado como un catálogo de buenas intenciones.

Por otro lado, contar con objetivos claros y adicionales alineados con sus respectivos proyectos y procesos pero sin indicadores, dan lugar a la desviación o abandono de los objetivos planteados. Esto que resulta extremadamente grave para el trabajo metodológico de cualquier área, se toma particularmente dañino cuando se trata del quehacer gubernamental, la planeación y programación de las actividades gubernamentales debe ser rigurosamente desarrollada, precisa y pertinente, de lo contrario la discrecionalidad y deficiente aplicación de la normatividad, se vuelve práctica cotidiana y los propósitos institucionales se ven rebasados si no es que desplazados.

Por ello, la adecuada definición y uso sistemático de indicadores de desempeño y su alineación con los objetivos, constituyen un ejercicio obligado para maximizar las probabilidades de alcanzar los resultados esperados.

Para efectos de la elaboración del Programa, se consideró pertinente identificar o definir, el o los indicadores una vez concretadas las tareas específicas, sin descuidar que éstos se deben derivar directamente de los objetivos propuestos y de las estrategias adoptadas para lograr su consecución.

En el tema que nos ocupa un ejemplo de indicador objetivo y mensurable sería el número de servidores públicos capacitados en el Estado.

### *Metas*

Las metas constituyen el valor numérico que se espera obtener en relación con cada uno de los indicadores adoptados. Las metas ofrecen la oportunidad de cuantificar los objetivos, a efecto de hacer posible una medición imparcial que no esté sujeta a criterios

subjetivos. Por ello, en la determinación de metas, se deberán plantear una vez definida la actividad concreta plasmándose en el instrumento que para tal efecto se elija cuidando que éstas sean realistas, en función de los recursos financieros, humanos y materiales de que dispongan los sectores involucrados.

### *Escenario*

No obstante lo anterior y reconociendo el entorno cambiante y los factores externos que influyen en el comportamiento de los indicadores sociales adoptados, como parte esencial de un ejercicio responsable de planeación de la política social del Estado, se ha diseñado el escenario más real posible, que permita proyectar el comportamiento y el alcance de las metas fijadas hacia el año 2011, en función de los factores internos y externos que pudieran limitar o potenciar el cumplimiento de las mismas. Un escenario que muchos pudieran considerar adverso, en el que se toman en cuenta los recursos disponibles y las condiciones internas y externas en un entorno desfavorable, pero que se basa en una amplia participación social y un consenso generalizado derivado de un interés común: Dejar a las futuras generaciones un Estado fuerte, una sociedad más justa y equitativa, pero sobre todo un contexto de convivencia social caracterizado por la confianza, el respeto y la solidaridad social. A continuación se describen las variables que intervienen en el escenario planteado:

*Escenario:* Parte del supuesto de que se logra la concientización de los ciudadanos en una comunicación estrecha con las autoridades para el impulso y desarrollo de una Cultura de Legalidad y Transparencia, lográndose una verdadera participación ciudadana.

Además que las diferentes instancias estatales, se comprometan a la implantación de los subprogramas en sus respectivas áreas. También se debe tomar en cuenta la aportación oportuna de los recursos financieros y materiales que permita realizar las tareas comprometidas en el lapso de tiempo acordado, de manera eficaz y eficiente.

#### *Factores críticos de éxito*

En los programas orientados a la promoción de una cultura pública, es necesario identificar los objetivos del Programa y señalar los factores necesarios que deben presentarse para considerar que se ha obtenido exitosamente el logro de las metas establecidas. De esta forma, se debe contribuir a la disminución gradual de la inobservancia de la ley, garantizando la prestación de los servicios públicos con eficiencia y en estricto apego a derecho.

Para el efecto de que se cumplan los objetivos del Programa, se deben considerar los siguientes aspectos:

#### *Participación Ciudadana*

El involucramiento y la confianza de la sociedad hacia las instituciones gubernamentales, se constituye en un acto esencial para la observancia de la ley y la difusión de una cultura de legalidad y transparencia, hacia los demás ámbitos de ésta, aumentando el nivel de participación conforme se vayan incorporando nuevos actores.

Por ello, es de fundamental importancia lograr desde el principio la participación de la ciudadanía para la difusión de "El Programa", estableciéndose acciones conjuntas con las instituciones encargadas de lograr el objetivo, a través de los correspondientes subprogramas de prevención, de educación, formación y capacitación que fomenten

una verdadera cultura de legalidad y transparencia. Una vez que este proceso sea logrado, fácilmente se encaminarán los esfuerzos a las áreas que ameriten atención en mayor grado, pues a través del ciudadano, se obtiene mayor percepción de las áreas más conflictivas y refractarias a los cambios institucionales, lo que permitirá orientar los esfuerzos de manera más precisa y sistematizada en cumplimiento de "El Programa".

Difícilmente se alcanzarán las metas sin la participación de la ciudadanía, ya que el trabajo de muchos, es más efectivo que el trabajo de pocos. Ello demanda, la concientización de los diferentes sectores sociales organizados para coadyuvar en las labores de esta cultura de legalidad y transparencia, fomentando la práctica de denunciar las conductas irregulares de los servidores públicos, además de establecer frentes comunes para atacar los problemas derivados de la inobservancia de la ley.

#### *Capacitación y actualización de los servidores públicos*

Los resultados de este subprograma, dependerán en gran medida del éxito de la capacitación y actualización de los servidores públicos seleccionados para recibirlos; así como de la suministración que se logre de los valores de la legalidad y la transparencia, erradicando en definitiva prácticas nefastas en la prestación del servicio público.

De esta forma se busca aumentar la confianza de los ciudadanos hacia las autoridades, fomentando un mayor acercamiento; permitiendo una mejor comunicación y la resolución de los problemas de manera más ágil, expedita y oportuna.

La dignificación del trabajo del servidor público, es otro de los factores que inciden en el trabajo de la administración pública, por lo que se ha establecido el compromiso de impulsar la difusión del marco

jurídico que la regula, entre la población y específicamente entre los servidores públicos, a fin de que conozcan sus obligaciones y hagan valer sus derechos.

#### *Coordinación Interinstitucional*

Con el propósito de estar alineados con el Plan Estatal y de unificar criterios en la interpretación de la ley, se debe prever la necesidad de establecer estrategias de forma coordinada entre las diferentes dependencias y entidades que conforman la administración pública, a fin de integrar sistemas de comunicación que permitan intercambiar información y experiencias de manera constante y permanente.

También es necesario, contar con la colaboración de los municipios en la implementación de los subprogramas de formación y capacitación de una cultura de legalidad y transparencia.

#### **Artículo tercero**

La instrumentación y difusión de "El Programa" y de las actividades que de él se deriven, quedarán a cargo de un Consejo Estatal Ciudadano por la Cultura de Legalidad y Transparencia, el que se conformará por representantes de los diversos sectores que integran nuestra sociedad.

#### **Artículo cuarto**

Se instruye a los Titulares de las dependencias y entidades de la Administración Pública del Estado, para que el ámbito de sus respectivas competencias, se coordinen con la instancia ejecutora para la adecuada instrumentación y desarrollo de "El Programa" y coadyuven en el diseño, aplicación y evaluación de las acciones realizadas para el desarrollo de los objetivos, estrategias y cumplimiento de los objetivos y metas materia de este Acuerdo.

## **TRANSITORIOS**

(Del Acuerdo que establece el Programa Cultura de Legalidad y Transparencia, publicado en el Periódico Oficial el 28 de septiembre de 2005)

Artículo primero. El presente Acuerdo entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial del Estado y surtirá sus efectos hasta la total conclusión de sus objetivos.

Artículo segundo. Las dependencias y entidades que participen en "El Programa", deberán rendir un informe al Titular del Ejecutivo del Estado, respecto del cumplimiento de los objetivos y metas que se instrumenten bajo su responsabilidad.

Dado en la sede del Poder Ejecutivo del Estado, a los seis días del mes de septiembre de dos mil cinco. El Gobernador Constitucional del Estado. LICENCIADO MARIO P. MARÍN TORRES. Rúbrica. El Secretario de Gobernación. LICENCIADO JAVIER LÓPEZ ZAVALA. Rúbrica. El Consejero Jurídico del Ejecutivo Estatal. DOCTOR RICARDO VELÁZQUEZ CRUZ. Rúbrica.