

REPORTe

CESOP

TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS

CONVOCATORIA PERMANENTE

de recepción de artículos, ensayos y notas para publicar en la

Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública

La mayoría de los temas de interés público tienen una relación estrecha con las leyes, por ello la Revista Legislativa se publica con la certeza de que un análisis de estos temas desde la perspectiva de las ciencias sociales contribuye a mejorar el diseño y la coherencia del marco legal.



La Revista incorpora textos en español y en inglés que analizan la problemática social, económica, política y legal con el objetivo de mejorar la legislación y aspira a promover investigación aplicada desde diferentes perspectivas metodológicas con el fin de discutir problemas públicos y su posible solución en el contexto del proceso legislativo.

La Revista Legislativa se publica desde 2007, es arbitrada y se encuentra registrada en los siguientes índices: Benson, Latin American Collection, Dialnet, Flacso Andes, Ulrich's International Periodicals Directory, Latindex, Clase y e-revistas.



CESOP
Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública

El artículo o ensayo deberá ser inédito y enviado a:
revista.legislativa@congreso.gob.mx
liz.cesop@gmail.com

Consultar bases de la convocatoria en:
www.diputados.gob.mx/cesop
[@cesopmx](https://www.youtube.com/@cesopmx) [f cesop01](https://www.facebook.com/cesop01)

CONTENIDO

3 **Presentación**

Transparencia sindical

Sandra Flores Alonso

5

El Servicio Profesional de Carrera como elemento fundamental para la reestructuración de la administración pública en México

19

Omar Cortés Macías

Transparencia y ordenamiento ecológico

Karla Carolina Solís Correa

30

Gobierno abierto en el Poder Legislativo: avance en la rendición de cuentas y transparencia en los congresos

35

Juan Pablo Aguirre Quezada

Transparencia, rendición de cuentas y gestión pública. Retos del Congreso ante la Agenda 2030

Guadalupe Morales Núñez

44

Transparencia y calidad de la democracia. Entrevista con el doctor René Torres-Ruiz

59

Luis Angel Bellota



Comité del CESOP

Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública

Netzahualcóyotl Vázquez Vargas
Encargado de la Dirección General

Ricardo Martínez Rojas Rustrian
Director de Estudios de Desarrollo Regional

Ernesto Ramón Cavero Pérez
Subdirector de Estudios de Opinión Pública

José Francisco Vázquez Flores
Subdirector de Análisis y Procesamiento de Datos

Katia Berenice Burguete Zúñiga
Coordinadora Técnica

Enrique Esquivel Fernández
Asesor del CESOP

Roberto Candelas Ramírez
Felipe de Alba Murrieta
Rafael Del Olmo González
Gabriel Fernández Espejel
José de Jesús González Rodríguez
Giovanni Jiménez Bustos
Rafael López Vega
Salvador Moreno Pérez
Rafael Eduardo Villarreal Ordóñez
Investigadores

Reporte CESOP, núm. 120, agosto de 2018. Publicación mensual del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados, Av. Congreso de la Unión 66, Edificio I, primer piso, Col. El Parque, Ciudad de México, CP 15960.

Tel. 5036 0000 ext. 55237. Correo electrónico: cesop@congreso.gob.mx • Los artículos contenidos en esta publicación y las opiniones vertidas no reflejan la postura de la Cámara de Diputados.

Luis Angel Bellota
Guillermina Blas Damián
Edith Carmona Quiroz
Omar Cortés Macías
Ignacio Jaromil González Bautista
Natalia Hernández Guerrero
Érika Martínez Valenzuela
María Guadalupe S. Morales Núñez
Marcos Palafox Reyes
Karen Nallely Tenorio Colón
Apoyo en investigación

Alejandro Abascal Nieto
Abigail Espinosa Waldo
Staff administrativo

Ricardo Ruiz Flores
Liliana Hernández Rodríguez
Diseño de portada e interiores

José Guillermo Toledo Trejo
Ilustraciones

José Olalde Montes de Oca
Nora Iliana León Rebollo
Formación y diagramación

Claudia del Carmen Ayala Sánchez
Corrección de estilo

Alejandro López Morcillo
Responsable de edición

Netzahualcóyotl Vázquez Vargas
Director del Reporte CESOP

PRESENTACIÓN

La transparencia es un componente en todo gobierno que se precie de ser democrático. Se refiere a la honestidad, ética y responsabilidad que deben tener los gobiernos, los entes públicos y las instituciones privadas a fin de dar a conocer a los ciudadanos cuáles son las gestiones y actividades que se realizan.

En la transparencia se busca generar una relación de confianza y seguridad con los ciudadanos a fin de dar a conocer todas aquellas actividades, negociaciones, presupuestos y acceso a la información que es de carácter e interés público.

La rendición de cuentas significa “la obligación de todos los servidores públicos de dar cuentas, explicar y justificar sus actos al público, que es el último depositario de la soberanía en una democracia”.¹

Sin embargo, hay muchos casos en los cuales no existe dicha transparencia y rendición de cuentas lo que se relaciona con hechos de corrupción, malversación de bienes, falta de información, pérdida de dinero, obras inconclusas, entre otros.

Es por ello que el número 120 del *Reporte CESSOP*, lo dedicamos a la transparencia y rendición de cuentas, mostrando otra visión con temas relacionados al Congreso, a los sindicatos, al

ordenamiento ecológico, al gobierno abierto, a la gestión pública y al servicio profesional de carrera.

El primero de ellos, con el tema “Transparencia sindical”, elaborado por Sandra Flores Alonso, da cuenta de que la reforma constitucional en materia de transparencia amplió el catálogo de sujetos obligados por la ley, al definir que toda la información en posesión de cualquier sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional.

Así es como los sindicatos se suman a las instituciones públicas que venían trabajando en la construcción de la cultura de la transparencia. Ahora los sindicatos, desde su ámbito privado, pero como organizaciones que reciben recursos públicos, trabajan cotidianamente en implementar la transparencia como un valor activo, tanto en el funcionamiento de los propios sindicatos como en la sociedad en general.

El siguiente artículo, elaborado por Omar Cortés Macías trata sobre “El Servicio Profesional de Carrera como elemento fundamental para la reestructuración de la administración pública en México”. Señala que la profesionalización del servicio público es fundamental para mejorar la eficacia, eficiencia e incluso avanzar en el combate a la corrupción en todos los niveles de la administración pública. Establecer un esquema de Servicio Profesional de Carrera funcional en cada una de las instituciones públicas es una tarea esencial para fortalecer al Estado.

¹ Delmer D. Dunn, “Mixing Elected and Nonelected Officials in Democratic Policy Making: Fundamentals of Accountability and Responsibility”, en Bernard Manin, Adam Przeworski y Susan C. Stokes, *Democracy, Accountability and Representation*, Cambridge University Press, Cambridge, 1999, p. 298.

El tercer artículo, “Transparencia y ordenamiento ecológico”, de Karla Carolina Solís Correa, explica que la rendición de cuentas es vital en una sana relación entre el gobierno y la sociedad, y señala que pareciera trivial informarnos acerca de cómo se manejan las dependencias de gobierno, pero los ciudadanos deben saber sobre los programas del gobierno y el adecuado uso de los recursos económicos, más cuando el interés es sobre los recursos naturales y las políticas públicas en materia ambiental.

Además, señala que ante la pregunta de para qué ordenar el territorio la respuesta no es sencilla, de ahí la necesidad de informarse y conocer las estrategias de planeación y ordenamiento para el desarrollo en México.

El siguiente artículo, “Gobierno abierto en el Poder Legislativo: avance en la rendición de cuentas y transparencia en los congresos”, elaborado por Juan Pablo Aguirre Quezada, indica que el gobierno abierto es un concepto que define los avances de la administración pública en materias como transparencia, rendición de cuentas, acceso a la información, o datos abiertos. Es un logro social que permite mayor confianza al ciudadano en sus instituciones, al tiempo de fortalecer la máxima apertura a la información gubernamental.

El documento refiere estos cambios en instituciones del Poder Legislativo como la Cámara de Diputados, el Senado de la República y algunos

congresos de las entidades federativas, en un ejercicio de gobierno abierto.

Con la participación de Guadalupe Morales Núñez presentamos el quinto artículo: “Transparencia, rendición de cuentas y gestión pública. Retos del Congreso ante la Agenda 2030”. Este documento explica brevemente el desarrollo que ha tenido la transparencia como fragmento de la acción del Estado que parte de un contexto administrativo, constitucional que en el ámbito diplomático está vinculado a la agenda 2030; su evolución pasó de ser un principio ético en la administración pública, a un concepto constitucional en la gestión oficial en el contexto de los derechos humanos, para luego sumar el compromiso diplomático.

Por último, se destaca la importancia en el ámbito diplomático con el compromiso que asume el Estado mexicano con la Alianza para el gobierno abierto y los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030 (ONU-2015) y su vinculación al Plan Nacional de Desarrollo.

Finalmente, el último artículo se deriva de la entrevista realizada por Luis Angel Bellota al Dr. René Torres-Ruiz.

Aunque la entrevista versa indirectamente sobre la calidad democrática, trata de enfocarse hacia la importancia de la transparencia para mejorar la democracia e imprimirle más confianza a las instituciones.

Netzahualcóyotl Vázquez Vargas

TRANSPARENCIA SINDICAL

*Sandra Flores Alonso**

Resumen

La reforma constitucional en materia de transparencia amplió el catálogo de sujetos obligados por la ley, al definir que toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional.

Así es como los sindicatos se suman a las instituciones públicas que venían trabajando en la construcción de la cultura de la transparencia. Ahora los sindicatos, desde su ámbito privado, pero como organizaciones que reciben recursos públicos, trabajan cotidianamente en



implementar la transparencia como un valor activo, tanto en el funcionamiento de los propios sindicatos como en la sociedad en general.

El Sindicato de Trabajadores de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión ha dado cumplimiento a sus nuevas obligaciones de transparencia gracias al acompañamiento del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, y aprovechando las ventajas de la implementación de la reforma constitucional donde los derechos de acceso a la información y de protección de datos personales sean para la organización y la sociedad mexicana herramientas efecti-

* Titular de la Unidad de Transparencia del Sindicato de Trabajadores de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, México. Correo electrónico: sandy.congreso@gmail.com

vas en la construcción de una nueva cultura basada en la confianza y el respeto hacia las instituciones democráticas.

Palabras clave: transparencia, derecho de acceso a la información, sindicatos e INAI.

Transparencia sindical

Introducción

Una de las reformas constitucionales más significativas del sexenio 2012-2018 es la referida a la materia de transparencia. Mediante el decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de transparencia, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF 2014) es como inicia todo un sofisticado entramado llamado Sistema Nacional de Transparencia.

Se trata del artículo único del Decreto que reforma las fracciones I, IV y V del apartado A, y se adiciona al artículo sexto la fracción VIII; se adicionan al artículo 73 las fracciones XXIX-S y XXIX-T; se añade al artículo 76 la fracción XII y se recorre la subsecuente; del artículo 89 se reforma la fracción XIX; del artículo 105 se reforma la fracción I, inciso II) y se añade a la fracción II el inciso h); del artículo 108 se reforma el párrafo tercero; del artículo 110 se reforman los párrafos primero y segundo; del artículo 111 se reforman los párrafos primero y quinto; se adiciona al artículo 116 la fracción VIII; se adjunta un inciso ñ), recorriéndose los actuales incisos en su orden, a la fracción V, de la base primera del apartado C del artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, CPEUM (2014).

De todas las reformas y adiciones anteriores, destaco la reforma al artículo sexto constitucional, con la adición de la fracción VIII, que establece que la federación contará con un organismo autónomo y especializado, responsable de garantizar el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados en los términos que establezca la ley reglamentaria en la materia.

Así, el Congreso de la Unión emitió la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP) para establecer las bases, principios generales y procedimientos del ejercicio de los derechos de acceso a la información pública y de protección de datos personales, LGTAIP 2014.

Asimismo, la nueva ley de transparencia determinó que el organismo garante debería cambiar de nombre y transformarse de Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI) al Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), por lo que este Instituto renovó su misión, visión y objetivos para llevar a cabo sus nuevas atribuciones.

De acuerdo con la Constitución, en su funcionamiento el INAI debe regirse por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, eficacia, objetividad, profesionalismo, transparencia y máxima publicidad. A su vez tiene competencia para conocer de los asuntos relacionados con el acceso a la información pública y la protección de datos personales de cualquier autoridad, entidad, órgano u organismo que forme parte de alguno de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicatos que reciban y ejerzan recursos públicos o realicen actos de autoridad en el ámbito federal.

De esta forma, vemos que los sindicatos que reciben recursos públicos son sujetos obligados de esta Ley General y corresponde a la Dirección General de Enlace con autoridades laborales, sindicatos, universidades y personas físicas y morales, brindar el acompañamiento necesario para que se cumplan los objetivos de esta ley.

En los siguientes apartados se hace un breve recorrido por las etapas de formación de los órganos de transparencia que forman parte del sindicato, para analizar cuáles son las principales implicaciones de la reforma constitucional de transparencia en el sindicalismo mexicano.

Titular del sujeto obligado

El primer paso del INAI para integrar a los sindicatos a la dinámica de la cultura de la transparencia fue elaborar el directorio con los titulares de los sujetos obligados, en este caso los secretarios generales de los sindicatos que ejercen recursos públicos. Para el caso de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (CDHCU) que cuenta con dos sindicatos, únicamente me voy a referir a la experiencia del sindicato mayoritario, Sindicato de Trabajadores de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (STCDHCU), que para finales de 2015 tenía como titular a Jesús Almanza Ontiveros. En ese sentido, con fundamento en el artículo 52, fracción VIII, del Estatuto de Trabajadores de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (Estatuto) que le da atribuciones al Secretario General para “ser el representante del Comité Ejecutivo General y como tal ejecutar, cuando sea necesario, las obligaciones que competen globalmente a dicho organismo” es como se empieza a tomar decisiones en el tema de transparencia.

De esta forma y con fundamento en la CPEUM artículo sexto, apartado A, fracciones I, VI y VII, y LGTAIP, artículo 23, que establecen como sujetos obligados a las agrupaciones sindicales que ejercen recursos públicos, el STCDHCU es sujeto obligado a transparentar y permitir el acceso a su información pública y proteger los datos personales que obren en su poder. De igual forma, de acuerdo con lo dispuesto por los artículos 24 fracciones I, II, VII, VIII, X y XIII, 34 y 45 de la LGTAIP, se deben crear la unidad y el comité de transparencia para cumplir con las obligaciones que la ley impone.

El problema para la organización sindical surge en el momento de constituir la unidad de transparencia y el comité de transparencia, así como de “vigilar su correcto funcionamiento de acuerdo con su normatividad interna”, ya que ésta no prevé la creación de nuevos órganos de representación, ni unidades de apoyo técnico.

Sin embargo, la ley sí prevé que la normatividad interna de los sujetos obligados debe tra-

mitarse, expedirse o modificarse a más tardar dentro de los 12 meses siguientes a la entrada en vigor de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP), como lo señala su transitorio tercero (con fecha del 10 de mayo de 2017).

Para mayo de 2016, el sindicato ya contaba con solicitudes de información y requerimientos que atender por medio de la plataforma nacional de transparencia y el INAI entregó al titular del sujeto obligado las claves de acceso a la plataforma. Dado lo anterior, la situación de la normatividad interna se resolvió realizando los nombramientos por medio de un acta constitutiva y fundamentada en el artículo 52, fracción VIII del estatuto.

Por otro lado, las primeras actividades de transparencia fueron básicamente de capacitación, entre las que se encuentran:

- Asistencia a la jornada de sensibilización en materia de transparencia en la CDHC, el 23 de octubre de 2015 y al encuentro por la transparencia sindical y protección de datos personales de los trabajadores, el 24 y 25 de octubre de 2015 en el INAI.
- Acreditación del curso introductorio de la LGTAIP, el primero de diciembre de 2015 y el día internacional de la protección de datos personales, en el Palacio de Minería, el 29 de enero de 2016.
- Atención al oficio de la comisionada María Patricia Kurczyn Villalobos, en enero de 2016, donde se adjunta el proyecto de tablas de aplicabilidad del artículo 70 de la LGTAIP.
- Reunión con el licenciado Marcos Ordaz, entonces titular de la unidad de transparencia de la Cámara de Diputados, en marzo de 2016, para recibir orientación sobre la propuesta de lineamientos del artículo 70 de la ley general.
- Reunión de trabajo con los directores generales de enlace del INAI, el jueves 7 de abril de 2016. Al finalizar la reunión, el secretario general sindical designa a Sandra Flo-

res, Francisco Téllez y Socorro Ávila para encargarse del tema de transparencia.

La primera reunión de los encargados de transparencia se realizó el lunes 11 de abril de 2016, se acordó recomendar la designación de una persona como titular de la unidad de transparencia; además, se integró otro compañero sindicalizado para conformar el comité de transparencia, con base en el articulado de la LGTAIP.

Se pidió también elaborar un acuerdo de creación y acta de instalación, para cumplir de alguna manera con la normatividad interna. La contadora Socorro Ávila fue propuesta para colaborar como asesora técnica externa.

En respuesta al oficio del 13 de abril de 2016 de la comisionada Ximena Puente de la Mora, el sindicato hace llegar el nombre de Sandra Marisela Flores Alonso, como la persona que será el enlace con la dirección general de tecnologías de la información del INAI, para que se incorpore a la organización sindical en la Plataforma Nacional de Transparencia (PNT).

Para cumplir con la obligación de crear un comité de transparencia colegiado, compuesto por un número impar y con personas que no podrán depender jerárquicamente entre sí, ni tampoco podrán reunirse dos o más de estos integrantes en una sola persona, se propuso integrar a Gustavo Muñoz González y a un secretario del comité ejecutivo general, con la titular de transparencia.

Unidad de transparencia

Como se especificó anteriormente, el estatuto no tiene contemplado el procedimiento para la creación de la unidad de transparencia y en uso de las atribuciones especiales de la secretaria general que se establecen en el artículo 52, fracción VIII, se procedió a la creación de la unidad con el acta constitutiva del 16 de mayo de 2016, designando a Sandra Marisela Flores Alonso, como titular de ésta.

Entre las primeras notificaciones y actividades de transparencia se encuentra la jornada de ca-

pacitación, que se llevó a cabo el 20 de abril de 2016, donde se dieron a conocer las obligaciones de transparencia, los lineamientos técnicos generales, la presentación de la PNT y una introducción a la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

El 26 de abril de 2016, la doctora Graciela Sandoval Vargas, directora general de enlace con autoridades laborales, sindicatos, personas físicas y morales, convocó a los sindicatos al curso teórico práctico sobre “Aspectos relevantes de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y la PNT”.

El INAI pidió el 28 de abril del año en curso la actualización de datos para el directorio de organizaciones sindicales que se publica en la PNT. Solicitó: nombre del sindicato, nombre, domicilio, teléfono y correo electrónico oficial del secretario general y del titular de la unidad de transparencia y sitio web oficial (opcional).

Se entregó el 2 de mayo de 2016 la clave de la PNT. Es importante precisar que el nombre de usuario y contraseña son datos definitivos e indispensables para utilizarla, por lo que el día siguiente se impartió una asesoría sobre el uso del sistema de atención de solicitudes de información, y la presentación oficial de la PNT se llevó a cabo el 6 de mayo de ese mismo año.

El 12 de mayo de 2016 se realizó una reunión de trabajo con los compañeros propuestos para integrar el comité de transparencia final y se acordó además notificar al Comité Ejecutivo General (CEG).

El 16 de mayo de 2016 se llevó a cabo una reunión con el CEG, cuya finalidad fue presentar a las personas designadas para integrar la unidad de transparencia y al no ser objetados los nombramientos, se formalizaron las actas constitutivas de la unidad y del comité, dando paso al primer curso de capacitación interno sobre la LGTAIP.

En la misma fecha, el INAI informó que el maestro Miguel Ángel Pastrana González sería el coordinador o enlace con el sindicato.

El segundo curso de capacitación interno se realizó el 19 de mayo de 2016, donde se abordó el tema de los lineamientos generales de la PNT y se acordó una agenda de visitas a las áreas responsables de la información, en este caso todas las secretarías del CEG y se llevarían a cabo del 23 de mayo al 6 de junio del mismo año.

Se impartió el 10 de junio de 2018 el primer curso para el personal adscrito a las secretarías con los temas: ley general y lineamientos técnicos.

El 17 de junio de 2016 venció el plazo para remitir al INAI respuesta del oficio por el que se solicitó validar la aplicabilidad de las fracciones del artículo 70 de la LGTAIP de forma fundada y motivada.

El INAI brindó asesoría especializada sobre la operación del Sistema de Portales de Obligaciones de Transparencia (SIPOT), el 30 de junio de 2016 y llevó a cabo el foro “Avances y retos de la transparencia en los sindicatos”, el 7 y 8 de julio de 2016 con el fin de compartir las experiencias de las organizaciones sindicales en las acciones que deben realizar como nuevos sujetos obligados, así como las mejores prácticas.

Se remitió el 7 de septiembre de 2016 —vía Herramienta de Comunicación (HCOM)— el requerimiento de los nombramientos oficiales del titular de la unidad de transparencia y los integrantes del comité de transparencia. Cabe señalar que toda la comunicación con el INAI se lleva a cabo de forma electrónica por medio de la PNT, que es el instrumento informático a través del cual se ejercerán los derechos de acceso a la información y de protección de datos personales, así como su tutela, de manera que garantice su uniformidad respecto de cualquier sujeto obligado, y sea también el repositorio de información en la materia a nivel nacional.¹

¹ *Lineamientos para la implementación y operación de la Plataforma Nacional de Transparencia*, 2016e. Disponible en: <http://eventos.inai.org.mx/consultasnt/docs/9ProyectoImplementacionyOperacionPlataformaNT190116.pdf>

La PNT consta de cuatro sistemas:

1. Sistema de solicitudes de acceso a la información, SISAI;
2. Sistema de gestión de medios de impugnación, SIGEMI;
3. Sistema de portales de obligaciones de transparencia, SIPOT y
4. Sistema de comunicación entre organismos garantes y sujetos obligados, SICOM.

El SISAI tiene como objetivo asesorar técnicamente al personal de las unidades de transparencia en el funcionamiento del sistema para cumplir con la atención de las solicitudes de información conforme a lo que establece la ley general.

El SIGEMI comenzó a funcionar en julio de 2018 y el SIPOT empezó a cargar información el 4 de julio de 2016, mientras que el SICOM es un sistema de comunicación y gestión electrónica autorizado por el INAI para substanciar y cumplir con los recursos de revisión, recibir comunicados, cumplir requerimientos y formular consultas.

A través de él, los sujetos obligados del ámbito federal pueden establecer cualquier tipo de comunicación con el INAI. Este sistema no funcionó sino hasta julio de 2018, por lo que a la fecha se utilizó la HCOM, que también genera registros electrónicos del envío y recepción de la información.

Siguiendo con el tema de las acciones realizadas, tenemos que las jornadas de asesoría en materia de transparencia y acceso a la información, que analizan aspectos relevantes de la normatividad aplicable y revisan la operación técnica de diferentes sistemas electrónicos que administra el instituto, se llevaron a cabo el 20 y 21 de septiembre de 2016.

Se informó el 30 de septiembre de 2016 que ya se contaba con la disponibilidad de las tablas de obligaciones comunes para poder cargar la información correspondiente en el SIPOT (<http://www.plataformadetransparencia.org.mx/>).

A través de la HCOM, se recibe el comunicado sobre el *acuerdo mediante el cual se determina comunicar a los sujetos obligados la forma en que, de considerarlo necesario, harán del conocimiento del organismo garante su calendario de días hábiles e inhábiles para efectos de atención a las solicitudes de acceso a la información y datos personales*. Este calendario se solicita todos los años y nuestra organización sindical siempre ha optado por ir de acuerdo con el calendario del INAI.

Derivado de una discusión sindical, el 24 de octubre de 2016 se llevó a cabo una reunión con autoridades del INAI, a la que asistieron integrantes de los órganos de representación sindical como son el CEG, el consejo directivo, líderes seccionales, miembros de comisiones permanentes, la comisión general de vigilancia y el comité de transparencia.

Comité de transparencia

Como se especificó en puntos anteriores, y considerando que el Estatuto no tiene contemplado el procedimiento para la creación del comité de transparencia y en uso de las atribuciones especiales de la secretaría general que se establecen en el artículo 52, fracción VIII de la norma, se procedió a la creación del comité de transparencia con el acta constitutiva del 16 de mayo de 2016.

De la propuesta de conformación inicial del comité, se eligió a Francisco Téllez y se incorporó la secretaria de asuntos escalafonarios. De esta forma, el comité de transparencia quedó integrado de la siguiente manera: como presidente, Gustavo Muñoz González, Trinidad Otilia Moreno Becerra, secretaria de asuntos escalafonarios y Sandra Flores Alonso como titular de la unidad de transparencia.

En cuanto a la discusión sindical sobre la integración del comité de transparencia y su reglamento o lineamientos por recomendación directa de las autoridades del INAI en la reunión de marzo de 2016, se decidió trabajar con lo que estipulan las leyes general y federal, así como con los lineamientos emitidos por el pleno del INAI, mu-

chos de ellos publicados en el *Diario Oficial de la Federación* Cuadro 1.

Comisión transitoria

La mayoría de los hechos expuestos hasta ahora dejan testimonio de lo que ha sido un éxito en la implementación de la transparencia sindical; sin embargo, existen obstáculos y peculiaridades frente a lo que ocurre en otros sujetos obligados.

En septiembre de 2016 se tramitó una solicitud de información que requería datos de un expediente en posesión de la comisión de honor y justicia, misma que puso en duda la legalidad de la existencia de la unidad y del comité de transparencia, situación que llevó meses de discusión acerca de quiénes serían las personas idóneas para formar dicho comité.

La titular de la unidad de transparencia presentó en noviembre de 2016 un informe detallado de la conformación de los órganos antes mencionados al consejo directivo y se dio respuesta a todas las interrogantes planteadas por los integrantes de dicho consejo. El resultado de las acciones anteriores fue la emisión de un comunicado que explica lo siguiente:

1. “En reunión extraordinaria de consejo directivo, celebrada el 14 de noviembre de 2016 se abordó el tema de las obligaciones de transparencia del sindicato de trabajadores de la Cámara de Diputados con el fin de resolver algunas interrogantes y poder desahogar la opinión solicitada por la comisión de honor y justicia”.
2. “El consejo directivo acordó por unanimidad dar a conocer a la base trabajadora la opinión que recae en el tema de obligaciones de transparencia”.
3. “El comité ejecutivo general presentó un informe detallado de la conformación de la unidad y comité de transparencia, a solicitud del consejo directivo”.
4. “El cumplimiento de lo anterior se fundamenta en el artículo 52, fracción VIII. Esto

Cuadro 1

<i>Lineamientos</i>	<i>Fecha publicación DOF</i>	<i>Objetivo</i>	<i>Entrada en vigor</i>
<p>Lineamientos técnicos generales para la publicación, homologación y estandarización de la información de las obligaciones establecidas en el título quinto y en la fracción IV del artículo 31 de la LGTAIP, que deben de difundir los sujetos obligados en los portales de internet y en la PNT.</p> <p>Anexo I. Artículo 70, obligaciones de transparencia.</p> <p>Anexo XI. Artículo 78, autoridades administrativas y jurisdiccionales en materia laboral y sindicatos.</p> <p>Anexo XII. Artículo 79, sindicatos que reciban y ejerzan recursos públicos.</p>	4 de mayo de 2016	Definir los formatos que se usarán para publicar la información prescrita en el título quinto de la ley general y asegurar que sea veraz, confiable, oportuna, congruente, integral, actualizada, accesible, comprensible y verificable. Contemplan las especificaciones necesarias para la homologación en la presentación y publicación de la información, al tiempo que detallan los criterios mínimos, tanto de contenido como de forma, que los sujetos obligados deberán tomar en consideración al preparar la información que publicarán para cumplir con sus obligaciones de transparencia.	5 de mayo de 2016
<p>Lineamientos que deberán observar los sujetos obligados para la atención de requerimientos, observaciones, recomendaciones y criterios que emita el SNT.</p>	4 de mayo de 2016	Definir los formatos que se usarán para publicar la información prescrita en el título quinto de la LGTAIP y asegurar que sea veraz, confiable, oportuna, congruente, integral, actualizada, accesible, comprensible y verificable. Contemplan las especificaciones necesarias para la homologación en la presentación y publicación de la información, al tiempo detallan los criterios mínimos, tanto de contenido como de forma, que los sujetos obligados deberán tomar en consideración al preparar la información que publicarán para cumplir con sus obligaciones de transparencia.	5 de mayo de 2016

es, la formalización de los nombramientos y se documenta por medio de un acta, ya que nuestra organización sindical no cuenta con normatividad en materia de transparencia. Al respecto, la comisión general de vigilancia ha propuesto subsanar el hecho mediante la creación de una comisión transitoria considerada por el consejo directivo en tanto se lleva a cabo la armonización de nuestro estatuto con las leyes de transparencia”.

5. “Sandra Flores Alonso, encargada hasta el momento de la unidad de transparencia, quien depende directamente del titular del sujeto obligado y que acredita contar con experiencia en las materias de derecho de acceso a la información y protección de datos personales como lo requiere la ley, informó detalladamente de las actividades realizadas a la fecha y destacó el cumplimiento de los requerimientos específicos de actividades por parte de los comisionados del INAI, operación de los diversos aspectos que nos corresponden dentro de la plataforma nacional de transparencia, respuestas a las solicitudes de información, asistencia a los cursos de capacitación e implementación operativa de los lineamientos expedidos por el instituto”.
6. “De la misma forma, dio a conocer las actividades del comité de transparencia y destacó que éste se integró por tres personas que no dependen jerárquicamente entre sí y que durarán en el cargo en tanto el titular del sujeto obligado en turno lo determine”.
7. “Por lo anteriormente expuesto, se resuelve que debido a que nuestro Estatuto no tiene contemplado el procedimiento para la creación de la unidad y comité de transparencia y en uso de las atribuciones especiales de la Secretaría General, que se establecen en el artículo 52, fracción VIII, se procedió a su creación. Por lo anterior se debe ratificar la actuación de dichos órganos mediante la creación de una comisión transitoria y verificar que se cuente con los

recursos humanos y materiales para su óptima operación y funcionamiento, en tanto se realizaran las modificaciones estatutarias necesarias en materia de transparencia por medio de una asamblea general en el plazo señalado por la ley”.

De esta forma el CEG, por recomendación de la comisión general de vigilancia, constituyó una comisión transitoria para auxiliarlo en la tramitación del tema de transparencia de conformidad con el artículo 75 del Estatuto en vigor.

Dicha comisión transitoria se creó el 22 de noviembre de 2016 por medio del siguiente acuerdo del comité ejecutivo general:

Acuerdo de creación de la comisión transitoria de la unidad y el comité de transparencia del sindicato de trabajadores de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, que le concede atribuciones a dicha comisión para “instrumentar el cumplimiento de las obligaciones de transparencia y acceso a la información en cuanto a estructura, clasificación de la información, SNT, digitalización de información, ajustes razonables, documentación y archivos”.

La instalación de la comisión transitoria se llevó a cabo el mismo 22 de noviembre de 2016 en las oficinas sindicales de Donceles 40 en el Centro Histórico de la Ciudad de México.

Básicamente la comisión se enfocó en la responsabilidad del cumplimiento de las obligaciones, procedimientos y responsabilidades establecidas en las leyes general y federal, para evitar ser acreedores de las sanciones y medidas de apremio establecidas en las mismas, de conformidad con el artículo 10 de la LFTAIP.

Para el cumplimiento de las obligaciones contenidas en la LFTAIP, los sindicatos que reciben recursos públicos deberán cumplir con nueve tipos de obligaciones, que a continuación se describen (Cuadro 2).

Cuadro 2

<i>Obligaciones de transparencia y acceso a la información</i>	<i>Artículo 11, LFTAIP</i>
1. Estructura	XVI. Contar con los comités de transparencia, las unidades de transparencia y vigilar su correcto funcionamiento de acuerdo con su normatividad interna; II. Designar en las unidades de transparencia titulares que dependan directamente del titular del sujeto obligado, y que preferentemente cuenten con experiencia en la materia.
2. Capacitación	XVI. Proporcionar capacitación continua y especializada al personal que forme parte de los comités de transparencia y unidades de transparencia.
3. Documentación y archivos	IV. Constituir y mantener actualizados sus sistemas de archivo y gestión documental conforme a la normatividad aplicable; V. Promover la generación, documentación, y publicación de la información en formatos abiertos y accesibles; XII. Difundir proactivamente información de interés público.
4. SIPO y obligaciones con la LGTAIP	XI. Publicar y mantener actualizada la información relativa a las obligaciones de transparencia; XVI. Las demás que resulten de la ley general y demás normatividad aplicable.
5. Clasificación de la información	VI. Proteger y resguardar la información clasificada como reservada o confidencial.
6. Órgano garante	VII. Reportar al Instituto sobre las acciones de implementación de la normatividad en la materia, en los términos que éste determine; X. Cumplir con las resoluciones emitidas por el Instituto en ejercicio de las facultades legales respectivas; XV. Dar atención a las recomendaciones del Instituto.
7. Sistema nacional de transparencia	VIII. Atender los requerimientos, observaciones, recomendaciones y criterios que en materias de transparencia y acceso a la información realice el instituto y el sistema nacional.
8. Digitalización y tecnologías	IX. Fomentar el uso de tecnologías de la información para garantizar la transparencia, el derecho de acceso a la información y la accesibilidad a éstos; XIV. Promover la digitalización de la información en su posesión y la utilización de las tecnologías de información y comunicación, de conformidad con las políticas que al efecto establezca el sistema nacional.
9. Ajustes razonables	XIII. Promover acuerdos con instituciones públicas especializadas que pudieran auxiliarles para entregar las respuestas a solicitudes de información en lengua indígena, braille o cualquier otro ajuste razonable con el formato accesible correspondiente, en la forma más eficiente.

Esta comisión presentó un proyecto de reforma estatutaria en materia de transparencia al consejo directivo en marzo de 2017, documento que fue publicado en el sitio web del sindicato: http://www3.diputados.gob.mx/camara/004_transparencia/16_sindicato/019_transparencia_sindical.

Se entregó también un informe solicitado por la comisión general de vigilancia en agosto de 2017.

Reforma estatutaria

El 17 de abril de 2017 el consejo directivo —en reunión extraordinaria— aprobó un acuerdo para reformar y adicionar al Estatuto una fracción al artículo 49 y otra fracción al artículo 52, así como dos artículos transitorios. Sin embargo, dos días después, en reunión extraordinaria, se rompió el acuerdo. El 22 de abril el consejo aclaró que no se logró consenso en la propuesta de reforma y, por tanto, no suscribió el proyecto de reforma. No obstante, acordó apoyar el proyecto que al final presentó el secretario general a nombre del comité ejecutivo general en la asamblea general extraordinaria, realizada el 24 de abril de 2017.

El proyecto de reforma Estatutaria en materia de transparencia que se presentó fue el siguiente:

“Primero. Se adiciona una fracción al artículo 49, y se recorren las demás en su orden, del Estatuto del sindicato de trabajadores de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, para quedar como sigue:

Artículo 49. Son atribuciones del comité ejecutivo general:

I. ...

II. Nombrar al titular de la unidad de transparencia y a los integrantes del comité de transparencia, a propuesta del titular de la secretaría general;

III. ...

Segundo. Se adiciona una fracción al artículo 52, y se recorren las demás en su

orden, del Estatuto del sindicato de trabajadores de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, para quedar como sigue:

Artículo 52. Son atribuciones especiales de la secretaría general:

I. ...

II. Proponer al comité ejecutivo general, para su nombramiento, al titular de la unidad de transparencia y a los integrantes del comité de transparencia;

III. ...

Transitorios

Primero. Las adiciones en materia de transparencia entrarán en vigor al día siguiente de su aprobación por la asamblea general extraordinaria del día 24 de abril de 2017.

Segundo. Para el funcionamiento de la unidad de transparencia y el comité de transparencia se estará a lo dispuesto por la ley general de transparencia y acceso a la información pública y la normatividad en la materia”.

Durante el debate del proyecto de reformas y luego de escuchar todos los posicionamientos, se realizó la votación cuyo resultado fue mayoría en contra, por lo que lamentablemente se desechó el proyecto. Así pues, el intento de la representación sindical para armonizar el estatuto al marco jurídico en materia de transparencia no pudo consolidarse.

Inclusive después hubo desacuerdos entre los integrantes de las diferentes secciones sindicales, quienes llevaron a cabo asambleas extraordinarias seccionales con el propósito de elegir a un titular y un suplente —en cada una— para conformar el comité de transparencia.

Toda esta situación generó conflictos que llevaron a la comisión general de vigilancia a convocar a una reunión con todos los actores involucrados. El objetivo de ésta fue para tratar de aclarar la situación de los nombramientos del comité de

transparencia. Los acuerdos a los que se llegaron son los siguientes:

- ⇒ La unidad y el comité de transparencia seguirán trabajando con el titular designad@.
- ⇒ A los compañeros equivocadamente electos en las secciones para ser los nuevos integrantes del comité de transparencia, se les exhortó a sumarse al programa de capacitación del INAI.
- ⇒ La reunión concluyó sin poner en tela de juicio que el sindicato está en pleno cumplimiento de las leyes de transparencia.

De lo anterior se desprende que las principales dificultades —en materia operativa— para la implementación de la ley son las siguientes:

- Difusión insuficiente o confusa de la ley general entre los trabajadores.
- Dificultades técnicas por el mal funcionamiento de la PNT, en algunos casos.
- Inconformidades en la integración del comité de transparencia.
- Solicitudes poco claras o múltiples.
- Veracidad de los solicitantes.

En materia administrativa:

- Dificultad para recabar información de años anteriores.
- Falta de capacitación en cultura de transparencia y apertura gubernamental.

En materia normativa:

- ⇒ Desconocimiento o interpretación de la ley
- ⇒ Indefiniciones o deficiencias en el texto de la ley general.

Conclusiones

Las unidades de transparencia son el enlace entre las personas que realizan las solicitudes de información y los sujetos obligados, no son las áreas que poseen la información y que finalmente son las responsables de sus propios archivos.

Ante el supuesto de que alguna de las áreas del sujeto obligado se negara a colaborar con la unidad de transparencia, ésta puede avisar al superior jerárquico del área en cuestión para que ordene al funcionario sindical de quien se trate de dar cumplimiento inmediato.

En caso de que persista la negativa de colaboración, la unidad de transparencia lo hará del conocimiento de la autoridad competente para que se inicie, en su caso, el procedimiento de responsabilidad respectivo (artículo 46, LGTAIP y artículo 62, LFTAII).

Por otro lado, son características destacables de las unidades de transparencia que dependen directamente del titular del sujeto obligado y que coordinan la difusión, propiciar la actualización periódica de la información que los sujetos obligados deben transparentar y la obligación de garantizar el ejercicio del derecho de acceso a la información entre el sujeto obligado y los solicitantes.

Además, la ley les confiere la responsabilidad de auxiliar a los particulares en la elaboración de solicitudes de acceso a la información y, en su caso, orientarlos sobre los sujetos obligados competentes conforme a la normatividad aplicable; promover e implementar políticas de transparencia proactiva procurando su accesibilidad, así como fomentar la transparencia al interior del sujeto obligado.

Para el adecuado ejercicio de sus funciones, las oficinas que ocupan las unidades de transparencia deben estar ubicadas en lugares visibles para el público general y ser de fácil acceso. Asimismo, deben contar con las condiciones mínimas de operación que aseguren el cumplimiento de sus funciones. De esta forma, garantizarán efectivamente el ejercicio del derecho de acceso a la información de los particulares (artículo 63, LFTAIP).

Por su parte, los comités de transparencia serán colegiados, integrados por un número impar, designado por el titular o el órgano su-

premo y adoptarán sus resoluciones por mayoría de votos.

De las atribuciones y funciones de los comités de transparencia destaca que establecen políticas para facilitar la forma de obtener información, la manera óptima para ejercer el derecho de acceso a la información y promueven la capacitación en el sujeto obligado.

Nuestro sindicato, atendiendo el mandato de la ley, no sólo constituyó la unidad de transparencia y el comité de transparencia sino que puso en marcha el departamento de protección de datos personales en su carácter de sujeto regulado, obligado a proteger los datos personales que obren en su poder.

En todo el proceso —la representación sindical— como responsable de la protección de la información personal de todos los trabajadores sindicalizados y en defensa del principio de autonomía sindical, ha mantenido la postura de señalar en las instancias correspondientes cuáles son las obligaciones de transparencia que no son aplicables al sindicato.

Esto es, aunque la ley señala 48 obligaciones de transparencia comunes que deben estar a disposición del público de forma actualizada a nuestro sindicato, únicamente le aplican 17 fracciones del artículo 70 que se refiere a las obligaciones comunes de los sujetos obligados más las obligaciones específicas de los sindicatos.

De la misma forma, estamos pendientes del papel de sujeto regulado por la Ley Federal de Datos Personales en Posesión de los Particulares vigente, ya que la nueva Ley General de Protección de Datos Personales en posesión de sujetos obligados no se aplica a sindicatos.

El INAI mantiene un acompañamiento constante con el sindicato y mediante la titular de la unidad de transparencia se ha dado cumplimiento en tiempo y forma a todos los requerimientos, recomendaciones y lineamientos derivados de

la implementación de la ley, así como de las respuestas a las solicitudes de información. Se presentaron cinco recursos de revisión de los que el pleno del INAI confirmó la respuesta en tres de ellos, uno modificó y otro confirmó parcialmente.

Para el sitio web del sindicato se creó el menú de transparencia sindical con toda la información que señala la ley y actualmente se está trabajando con la dirección general de tecnologías de la información de la CDHCU para dar a conocer el nuevo portal de transparencia al mismo estilo que maneja la propia Cámara de Diputados.

El comité de transparencia ha cumplido con sus funciones de sesionar de manera regular, atender los asuntos presentados por la unidad de transparencia y emitir las resoluciones correspondientes. También ha confirmado o modificado las determinaciones que en materia de ampliación del plazo de respuesta, clasificación de la información y declaración de inexistencia o de incompetencia han realizado las áreas, sin que a la fecha se haya solicitado una revocación total.

Ha establecido asimismo políticas para facilitar el ejercicio del derecho de acceso a la información y ha promovido a su vez la capacitación y actualización de los trabajadores a través del programa de capacitación anual en materia de transparencia, acceso a la información, accesibilidad y protección de datos personales.

Es el órgano que recaba y envía al INAI la información trimestral del sujeto obligado para la elaboración del informe anual del instituto.

En el ámbito de la capacitación nuestra organización resultó ser el sindicato que más instruyó a sus integrantes, quienes acudieron a encuentros sindicales y acreditaron cursos presenciales, en línea, seminarios, diplomados y la oportunidad de cursar la maestría en derecho de la información.

Igualmente, con la presentación de las siguientes variables se constata a qué grado el sindicato ha asumido los compromisos en la materia: asistencia a los talleres de la RED y cumplimiento de los acuerdos; designación del enlace de capacitación 2016-2017 y 2018; entrega de la detección de necesidades de capacitación para 2017 y 2018, así como elaboración del programa de capacitación en materia de transparencia, acceso a la información, protección de datos personales y temas relacionados de 2017 y 2018.

De la misma forma, rediseñó la estructura orgánica sindical con fines de capacitación en transparencia. Como resultado de las acciones de capacitación con asistencia a capacitación presencial, especializada y en la modalidad en línea en CEVINAI, resultó que el impacto positivo de la capacitación recibida es la mejora en las respuestas a solicitudes de información (en el sentido de compleción y oportunidad).

Finalmente, de la puesta en marcha de esta reforma y su legislación reglamentaria surgen interrogantes, como por ejemplo si la transparencia puede contribuir a cambiar la percepción negativa que se tiene de los sindicatos en México. Aún es pronto para responderlo, aunque lo políticamente correcto es decir que sí, que la transparencia es una herramienta básica en el mundo democrático.

El ejercicio cotidiano del derecho de acceso a la información permite poner límites a la secrecía y abatir la opacidad de las organizaciones sindicales que se encuentran en la parte más baja de la escala de confianza en las instituciones, apenas por encima de diputados, senadores, partidos políticos y la policía.

Si se desea transitar hacia la cultura de transparencia sindical, se requiere la práctica cotidiana, ya que para ser transparentes, como organizaciones y como individuos, se necesita la modificación de viejas prácticas y generar nuevas capacidades.

En consecuencia, los retos para nuestro sindicato son consolidar el cumplimiento de obligaciones en la plataforma nacional de transparencia y continuar con la capacitación e implementar las nuevas obligaciones en materia de archivos.

Mesografía

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, Cámara de Diputados, 2018. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_art.htm

DOF, *Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de transparencia, 2014*. Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5332003&fecha=07/02/2014

LGTAIIP, *Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública*, 2015. México, Cámara de Diputados. Disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>

LFTAIP, *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública*, 2016, México. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>

LFPDPPP, *Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de Particulares*, 2011. Disponible en: <http://inicio.ifai.org.mx/LFPDPPP/LFPDPPP.pdf>

INAI (Instituto Nacional de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales), *Lineamientos Técnicos Generales para la publicación, homologación y estandarización de la información de las obligaciones establecidas en el Título Quinto y en la fracción IV del artículo 31 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública*, México, 2016. Disponible en: http://www.inai.org.mx/consulta_LT/opciones.html

—, *Actualización del padrón de sujetos obligados del ámbito federal, en términos de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública*, 2016. Fecha de actualización, 23 de mayo de 2016. Disponible en: <http://inicio.ifai.org.mx/nuevo/Actualizacion%20Padr%C3%B3n%20Sujetos%20Obligados.pdf>

- , *Consulta de Lineamientos Técnicos Generales*. México, 2016. Disponible en: http://www.inai.org.mx/consulta_LT/anexos.html
- , *Estructura Orgánica*, México, 2016. Disponible en: http://portaltransparencia.gob.mx/pot/estructura/showOrganigrama.do?method=showOrganigrama&_idDependencia=06738
- , *Lineamientos para la implementación y operación de la Plataforma Nacional de Transparencia*, 2016. Disponible en: <http://eventos.inai.org.mx/consultasnt/docs/9ProyectoImplementacionyOperacionPlataformaNT190116.pdf>

EL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA COMO ELEMENTO FUNDAMENTAL PARA LA RESTRUCTURACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN MÉXICO

*Omar Cortés Macías**

Preámbulo

La profesionalización del servicio público es fundamental para mejorar la eficacia, eficiencia e incluso avanzar en el combate a la corrupción en todos los niveles de la administración pública. Establecer un esquema de Servicio Profesional de Carrera funcional en cada una de las instituciones públicas es una tarea esencial para fortalecer al Estado.

Las primeras prácticas relacionadas a un servicio profesional en la administración pública en México pueden remontarse a la época virreinal. No obstante, la evolución institucional de lo que hoy es la Secretaría de Relaciones Exteriores puede ser un referente contemporáneo a través del cual es posible apreciar la importancia de establecer bases de igualdad de oportu-



nidades en el acceso, ascenso y permanencia de los servidores públicos en las instituciones públicas.

En enero de 2006 fue publicado el decreto por el cual se expide la *Ley del servicio profesional de carrera en la administración pública federal*, a partir de entonces diversas instituciones de la administración pública han creado modelos afines, como es el caso del Poder Judicial con su *carrera judicial*; en los órganos de fiscalización, particularmente la Auditoría Superior de la Federación, la *Certificación en fiscalización superior profesional*; y en otras

* Pasante de la licenciatura de relaciones internacionales, FCPYS, UNAM. Líneas de investigación: transparencia y rendición de cuentas, fenómenos sociopolíticos nacionales e internacionales. Correo electrónico: torrijos_@hotmail.com

ramas del servicio público aplican un modelo de Servicio Profesional de Carrera con base en la ley citada.

No obstante los esfuerzos para profesionalizar a los servidores públicos, los resultados frente a la opinión pública no son muy alentadores, ya que existe una percepción negativa respecto al desempeño, con relación al cumplimiento de metas y objetivos establecidos en cada una de las instituciones públicas de este país, y por tanto, los ciudadanos han mantenido una percepción negativa del desempeño de los servidores públicos, y por ende de las instituciones.

Frente a este contexto, el Servicio Profesional de Carrera toma una gran relevancia, pues los ciudadanos, la sociedad civil e incluso el propio Estado requiere de manera imperante alcanzar mejores estándares de calidad en los servicios y en general en todas las actividades que se desarrollan en la administración pública.

La importancia del Servicio Profesional de Carrera para la organización del Estado

La organización administrativa de las instituciones del Estado y sus servidores públicos son fundamentales para el sano desarrollo de la nación. Optimizar el buen funcionamiento de la administración pública es una labor que debe estar encaminada a lograr un ágil, eficiente y transparente manejo de recursos financieros, humanos y materiales, a través de lo cual se pueden potencializar las capacidades y oportunidades de la productividad del Estado con la finalidad de satisfacer el desarrollo social, empresarial y político de nuestro país.

La misión más importante de la administración pública es trabajar para cumplir con los objetivos de desarrollo de la nación mediante la gestión de todos los asuntos públicos de forma efectiva, ágil y transparente, de tal manera que este funcionamiento atienda de forma homogénea las necesidades de los diversos sectores de la sociedad, y no sólo a los intereses del

grupo en el poder, con el objetivo de brindar servicios públicos de alta calidad, pero también mejores condiciones para el desarrollo nacional y de vida de los ciudadanos.

El manejo político de la administración pública representa un freno al desarrollo empresarial, social y a la maduración de la democracia en nuestro país. La gestación de una administración pública que no esté cooptada por partidos políticos es de vital importancia para propiciar la evolución de sus estructuras, intereses, prácticas y sobre todo para crear una cultura de alto desempeño y reconocimiento al mérito, esfuerzo, productividad, formación académica, capacitación y de igualdad de oportunidades.

Para lograrlo, es necesario que paralelamente se establezcan procesos de seguimiento y control con un enfoque de acceso público, transparente y de carácter permanente, lo cual puede llevarse a cabo mediante el empoderamiento del Servicio Profesional de Carrera como mecanismo único, pero flexible, para el ingreso a ocupar un puesto en el servicio público, sin que esto implique la cancelación de movilidad o ascenso de un servidor público en diferentes instituciones de la administración pública.

El Servicio Profesional de Carrera debe entenderse como una herramienta fundamental para la evaluación y control respecto al acceso, permanencia y de nivelación en el servicio público, que además puede fungir como elemento adicional para los procesos de rendición de cuentas al que todo servidor público debe estar sujeto.

Uno de los ejes rectores de la evolución burocrática debe ser la profesionalización del servicio público con la finalidad de cumplir con los criterios de erigir “un proceso a través del cual las instituciones estatales adquieran un conjunto de atributos que les permitan disponer de personal que garantice a la ciudadanía profesionalismo y objetividad, vocación democrática y el respeto a los principios de igualdad, mérito y competencia. Supone la aplicación de criterios,

métodos y tecnologías que aseguren el acceso de los más aptos, su adecuada ubicación en los puestos de trabajo, la periódica evaluación de su desempeño y su eventual promoción, así como el reconocimiento de una compensación justa por sus servicios y la vigencia de derechos y obligaciones que permitan el desarrollo profesional, estabilidad en el empleo en tanto reúna y ratifique su desempeño meritorio y su conducta honesta y transparente”.¹

De acuerdo con un documento del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública,² que toma en cuenta la opinión de diversos autores, el servicio público de carrera comprende al menos los siguientes elementos:

- El sistema se basa en un esquema de ingreso y promoción a partir de concursos de oposición para ocupar puestos administrativos. Los concursos buscan garantizar la transparencia y objetividad de la selección del personal.
- Precisa de un sistema de formación y capacitación permanente, diseñada de manera diferenciada para satisfacer las necesidades y requerimientos de cada organismo o institución.
- Cuenta con un método que permite evaluar el desempeño de los servidores de carrera.
- Provee un marco normativo con reglas claras y definidas sobre el funcionamiento del sistema en su conjunto.

Fortalecer y profesionalizar al sistema administrativo del Estado para lograr eficiencia, eficacia y disminuir la corrupción no debe ser un tema

¹ Programa para el Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal 2013-2018. Disponible en: [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/51937/Propuesta_Programa_SPC_2013_2018_VER_FINAL_OCT_2015__ACEPTUAJ_13112015_.pdf] (consulta: 28 de febrero de 2018).

² María de los Ángeles Mascott Sánchez, *Sistemas de servicio civil: una comparación internacional*, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados. Disponible en: [file:///C:/Users/Usuario/Downloads/pop002%20Sistemas%20de%20servicio%20civil%20-%20comparacion%20internaciona%20(2).pdf](consulta: 28 de febrero de 2018).

utópico, sino un objetivo de nación. Establecer sistemas que garanticen el perfeccionamiento y óptimo desarrollo administrativo-burocrático del país requiere la implementación de políticas, normas y procesos que garanticen que en primer término los perfiles con mayor formación académica, y posteriormente, con mayor experiencia en el cumplimiento de objetivos dentro de su ámbito obligación y responsabilidad que ocupen un cargo, sean removidos o promocionados de forma ascendente en la administración pública.

Marco normativo general

- ↪ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- ↪ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- ↪ Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.
- ↪ Ley General de Contabilidad Gubernamental.
- ↪ Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.
- ↪ Disposiciones Generales, Procedimiento de Contratación, de las Infracciones y Sanciones.

Normas de aplicación interna en algunas instituciones

Servicio Exterior de carrera

- ↪ Ley del Servicio Exterior Mexicano.
- ↪ Reglamento de la Ley del Servicio Exterior Mexicano.
- ↪ Reglamento interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

Carrera judicial

- ↪ Reglamento de la carrera judicial.
- ↪ Ley Orgánica del Poder Judicial Federal.
- ↪ Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.
- ↪ Reglamento Interior del Consejo de la Judicatura Federal.
- ↪ Estatuto de Gobierno de la CDMX.
- ↪ Normatividad estatal emitida por su Congreso.

Certificación de fiscalización

- ⇨ Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación.
- ⇨ Estatuto del Servicio Fiscalizador de Carrera de la Auditoría Superior de la Federación.
- ⇨ Manual de Organización de la Auditoría Superior de la Federación.

Servicio Profesional Electoral Nacional

- ⇨ Estatuto del Servicio Profesional Electoral Nacional y del Personal de la Rama Administrativa.
- ⇨ Normatividad estatal emitida por su Congreso.

La corrupción en el servicio público

La *Ley del Servicio Público de Carrera en la Administración Pública Federal* describe al Servicio Profesional de Carrera como un mecanismo para garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública con base en el mérito y con el fin de impulsar el desarrollo de la función pública para beneficio de la sociedad.

Los principios rectores de este sistema son: legalidad, eficiencia, objetividad, calidad, imparcialidad, equidad, competencia por mérito y equidad de género.

No obstante que el concepto del Servicio Público de Carrera satisface la concepción teórica del mismo, la percepción social indica que nos encontramos a una enorme distancia de empatar hechos con teoría.

Lamentablemente, el control partidista y su falta de voluntad política han derivado en ineficiencia, corrupción y/o altos costos burocráticos, que han impedido la adopción de identidad hacia los preceptos teóricos, generando un abismal diferencia entre lo que es y lo que debería ser.

En una concepción sociológica la corrupción puede ser entendida como una “práctica con-

sistente en la realización de actos ilícitos o la utilización de medios económicos o materiales de manera inapropiada para conseguir un beneficio personal”.³

La administración pública en México enfrenta una crisis de corrupción, siendo ésta uno de los mayores lastres que impiden el fortalecimiento de la democracia, ocasiona pérdidas millonarias al erario público, retrasa la generación de bienestar social, impide que se genere alta productividad, obstaculiza la competencia económica, además, crea una especie de grupo de control burocrático que ejerce control sobre las instituciones públicas, lo que impacta negativamente las acciones, políticas y programas de gobierno.

La corrupción y la impunidad, al ser problemas complejos y multidimensionales, ocasionan daños al sector empresarial, al Estado y la sociedad en general, es decir, impactan todos y cada uno de los ámbitos de desarrollo nacional, pues degradan la moral, la ética pública y los valores sociales, tanto en el desempeño de un cargo público como al ejercer la política, e incluso, en la vida diaria, lo que proyecta incertidumbre hacia las instituciones públicas y/o privadas, que a su vez merma la confianza hacia las instituciones, de los servidores públicos e incluso respecto a la solidaridad entre ciudadanos.

En la encuesta *La corrupción en México: percepción, prácticas y sentido ético*, elaborada por la Universidad Nacional Autónoma de México, se describe que “la desconfianza, como la condición de lo creíble, desdibuja la integridad de las instituciones, de las personas y de la autoridad pública que se funda en la solidez moral.

La obediencia de la autoridad sólo es posible cuando ésta tiene credibilidad y la sospecha

³ María Marván Laborde *et al.*, *La corrupción en México: percepción, prácticas y sentido ético*. Los mexicanos vistos por sí mismos, Universidad Nacional Autónoma de México, 2015. Disponible en: [<http://www.losmexicanos.unam.mx/corrupcionyculturadelalegalidad/libro/html5forpc.html?page=0>] (consulta: 28 de agosto de 2018).

sobre su integridad y desempeño hacen que deje de ser un referente cotidiano de la vida social y política”.⁴

La misma encuesta menciona que para que un hecho pueda ser calificado como corrupción es necesario que exista la violación de algún tipo de norma, se presente una conducta indebida o manejo indebido de recursos y se realicen estos actos para la búsqueda de un beneficio personal.

Bajo este tenor de ideas es preciso mencionar que el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la Organización de las Naciones Unidas ha mencionado que

[...] diversos estudios realizados por organismos internacionales registran evidencias acerca de una relación positiva entre la existencia de sistemas de función pública o servicio profesional de carrera, respecto a los niveles de confianza de los ciudadanos en su administración pública, la eficacia gubernamental, la lucha contra la corrupción y la capacidad de crecimiento económico sustentable de los países. Por otra parte, una administración profesional que incorpora tales sistemas contribuye al fortalecimiento institucional de los países y a la solidez del sistema democrático.⁵

Una de las acciones más recurrentes de corrupción dentro de la administración pública son las llamadas “mordidas”, requeridas para realizar un trámite o incluso para recibir un servicio, hecho que en apariencia pudiera ser de menor impacto, pero que en la práctica tiene dimensiones gigantescas, ya que de acuerdo con el Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno 2010, elaborado por Transparencia Mexicana (TM), se observa lo siguiente:⁶

⁴ *Ibidem*.

⁵ Carta Iberoamericana de la Función Pública (Resolución Núm. 11 de la “Declaración de Santa Cruz de la Sierra”). Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la Organización de las Naciones Unidas; Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 2003. Disponible en [<http://old.clad.org/documentos/declaraciones/cartaibero.pdf>] (consulta: 29 de agosto de 2018).

⁶ Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno. Transparencia Mexicana. Disponible en: [<http://www.tm.org>]

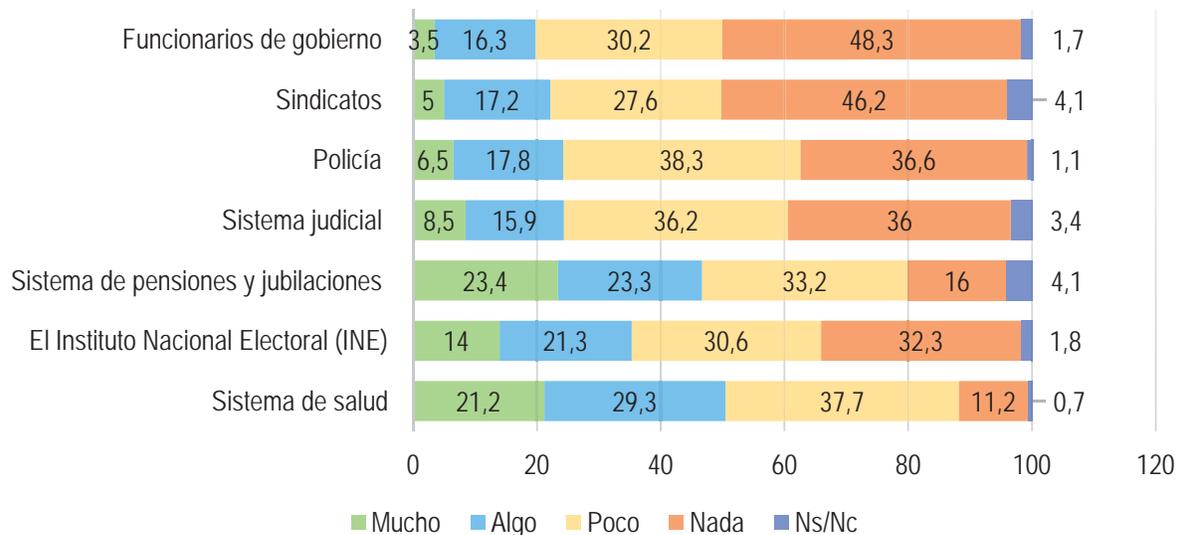
- ⇨ Se identificaron 200 millones de actos de corrupción en el uso de servicios públicos provistos por autoridades federales, estatales, municipales, así como concesiones y servicios administrados por particulares.
- ⇨ Una “mordida” costó a los hogares mexicanos un promedio de \$165.00. En 2007 el promedio fue de \$138.00.
- ⇨ Para acceder o facilitar los 35 trámites y servicios públicos medidos por TM se destinaron más de 32 mil millones de pesos en “mordidas”.
- ⇨ En promedio, los hogares mexicanos destinaron 14% de su ingreso a este rubro.
- ⇨ De los 35 trámites evaluados, 14 redujeron sus niveles de corrupción y 21 empeoran sus niveles de corrupción.

Lamentablemente los ejemplos de corrupción son muchos; lo más grave es la falta de acciones ejemplares por parte de los poderes de la unión para disminuir significativamente este problema, lo que ha generado una percepción de habitualidad respecto a que los responsables de corrupción no afrontan las consecuencias de sus actos tanto en lo político como en el ámbito legal.

Para corregir este obstáculo a la competitividad ocasionado por la corrupción se puede optar por la instauración de la *certificación de sistemas de gestión para la atención y calidad de los servicios que brinda el Estado*, de tal manera que todo trámite o servicio cuente con un esquema de: tiempos de recepción, elaboración, validación y entrega, de forma tal que una vez que un usuario reúna los requisitos no exista espacio para que una gestión sea atendida con mayor o menor celeridad. De esta manera se puede consolidar la estandarización de eficiencia, eficacia y calidad de la mayoría de los servicios, particularmente en los trámites que reciben los ciudadanos y empresarios por parte del Estado (Gráfica 1).

[mx/wp-content/uploads/2013/05/01-INCBG-2010-Informe-Ejecutivo1.pdf](http://www.tm.org/wp-content/uploads/2013/05/01-INCBG-2010-Informe-Ejecutivo1.pdf)

Gráfica 1. Ahora le voy a mencionar el nombre de algunas instituciones o grupos sociales. Por favor dígame, ¿qué tanto confía usted en cada una de ellas: mucho, algo, poco o nada? (parte 2).



Derechos sociales y cohesión social 2018.

Fuente: Encuesta territorial nacional: Derechos sociales y cohesión social, CESOP. Disponible en [https://drive.google.com/drive/folders/1w9ng_Q-UVrKlrZWOpnJn8Y5jSuGNuXu4?ogsrc=32] (consulta: 30 de agosto de 2018).

Gerardo Ávalos Tenorio

[...] refiere que la reflexión de la filosofía y la ética dentro de nuestro régimen político es un ejercicio obligado para generar las transformaciones que se deben impulsar para ocasionar cambios de fondo a los problemas que se presentan en nuestra sociedad, ya que actualmente las instituciones diseñadas para garantizar la vida, la libertad, la seguridad, los derechos civiles y las reglas del juego social, son debilitadas por la propia práctica gubernativa carente de soportes éticamente cimentados.⁷

⁷ Gerardo Ávalos Tenorio, *Ética y política para tiempos difíciles*, CESOP Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco, 2017. Disponible en: [<http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CESOP/Estudios-e-Investigaciones/Libros/Etica-y-politica-para-tiempos-violentos>](consulta: 21 de febrero de 2018).

Bajo este contexto, se puede ubicar a la corrupción como un fenómeno maleable, capaz de penetrar a todo tipo de organización política, social o empresarial. Esta realidad se ha constituido así no porque sea la naturaleza antropológica o se encuentre contenida en el ADN de los mexicanos, sino por la falta de decisión y determinación por parte de los protagonistas de los grupos de poder en nuestro país para enfrentar el principal obstáculo de la competencia económica, el incremento de la violencia, la inseguridad.

No es muy difícil identificar que casi en cualquier ámbito de la vida institucional pública o privada la corrupción se ha alojado creando una metástasis que ha dañado el tejido social, político y empresarial, ocasionando la perdura-

bilidad de círculos degenerativos en todos los sistemas de nuestro país.

La gravedad de la corrupción en México es alarmante. De acuerdo con el Índice de Percepción de la Corrupción 2017, publicado por Transparencia Internacional en 2018, nuestro país pasó del lugar 129 en 2016 al 135 en 2017, con una calificación de 29 sobre 100 puntos en una escala donde cero es una percepción de altos niveles de corrupción y 100 son bajos niveles de percepción de corrupción,⁸ con lo cual seguimos ubicados como el peor país evaluado dentro de los países integrantes de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), así como entre los peores países evaluados de América Latina. No obstante los vergonzosos resultados, se ha demostrado una apática y taimada decisión política para enfrentar este lastre que ocasiona falta de oportunidades, desigualdad, violencia, delincuencia, injusticia y escasa competencia económica en todas las coordenadas de nuestra nación.

La profesionalización de servidores públicos por medio de la instauración de un Servicio Profesional de Carrera como única vía de ingreso, pero flexible, a la administración pública es una tarea que fortalecerá implícitamente a todas las instituciones del Estado; sin embargo, es necesario tener claro que el SPC es tan sólo una pieza dentro de un número de acciones a implementarse paralelamente tanto para el fortalecimiento de las instituciones como para el combate a la corrupción. Los puntos que a continuación se presentan fueron desarrollados en un documento de investigación denominado *Combate a la corrupción. Un paralelismo de sinergias para su combate integral*, con la finalidad de visualizar una manera integral de fortalecer a las instituciones y el combate a la corrupción:⁹

⁸ Índice de percepción de la corrupción 2016 vía Transparencia Internacional. IMCO. Disponible en: [https://www.tm.org.mx/ipc2017/] (consulta: 1 de febrero de 2018).

⁹ Omar Cortés Macías, *Combate a la corrupción. Un paralelismo de sinergias para su combate integral*, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Di-

- ⇨ Creación de una fiscalía especializada para la defensa de servidores públicos honestos, ya que éstos son la primera línea de defensa contra cualquier acto de corrupción en la administración pública.
- ⇨ Establecer un Servicio Profesional de Carrera como mecanismo único, pero flexible, de ingreso, promoción y permanencia en cualquier rama del servicio público, a partir de lo cual sería posible evitar la discrecionalidad en la designación de cargos en la administración pública.
- ⇨ Delimitación en dos ramas del servicio público: judicial-fiscalizador o político administrativo, para evitar que se confabulen conflictos de interés al pasar de una rama a la otra.
- ⇨ Certificación de procesos al estilo ISO-9001, que representa una gran ventana de oportunidad en toda la administración pública para mejorar la gestión de la operatividad del servicio público.
- ⇨ Ampliar los mecanismos de transparencia y acceso a la información pública bajo un esquema de gobierno abierto y datos abiertos.
- ⇨ Establecer nuevos mecanismos para la designación de los integrantes del Poder Judicial con la finalidad de lograr autonomía plena de los órganos de impartición de justicia.
- ⇨ Autonomía de los órganos de fiscalización a través de la discusión de nuevos mecanismos de designación de sus titulares, de tal manera que se evite romper con toda posibilidad de conflicto de interés.
- ⇨ Reforma al marco normativo de adquisiciones y contratación de arrendamientos y servicios con el gobierno para evitar compras a sobre precio.
- ⇨ Creación de una oficina de presupuesto para el análisis de la viabilidad de asigna-

putados, 2018. Disponible en: [http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CESOP/Estudios-e-Investigaciones/Documentos-de-Trabajo/Num.-285.-Combate-a-la-corrupcion.-Un-paralelismo-de-sinergias-para-su-atencion-integral-Parte-1] (consulta: 29 de agosto de 2018).

ción de recursos en el presupuesto público federal.

- ↪ Ampliar mecanismos de participación ciudadana y el empoderamiento de estas labores a través del reconocimiento meritatorio para el ingreso al servicio público.
- ↪ Integración de la Unidad de Inteligencia Financiera del SAT al Sistema Nacional Anticorrupción.
- ↪ Publicar los formatos para realizar la declaración “tres de tres” para cumplir con la obligatoriedad de su presentación.

Brevísimos comentarios de la implementación del Servicio Profesional de Carrera en México

El Programa del Servicio Profesional de Carrera 2013-2018 describe que la profesionalización del servicio público

[...] supone la aplicación de criterios, métodos y tecnologías que aseguren el acceso de los más aptos, su adecuada ubicación en los puestos de trabajo, la periódica evaluación de su desempeño y su eventual promoción, el reconocimiento de una compensación justa por sus servicios y la vigencia de derechos y obligaciones que permitan su realización profesional y su estabilidad en el empleo en tanto reúna y ratifique su desempeño meritatorio y su conducta honesta y transparente.¹⁰

Lo que tácitamente propone *el Programa del Servicio Profesional de Carrera 2013-2018* es una gestión pública con base en resultados, que a su vez implica la instrumentación de mecanismos para establecer una administración pública más eficiente a través de la medición de resultados y el desempeño. Mecanismos que fueron propuestos por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico desde la década de 1990 con: informes de desempeño; objetivos de desempeño; auditorías de desempeño; contratos sobre la base de desempeño y presupuesto por resultados. Meca-

¹⁰ Programa para el Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal 2013-2018.

nismos que se han implementado en menor o mayor grado en la administración pública de México; sin embargo, dichos instrumentos no han sido lo suficientemente contundentes para lograr incidencia directa para definir el rumbo de la estructura institucional, pues se han mantenido prácticas de presupuesto inercial, contratación de personal de manera discrecional y resultados de fiscalización sin que exista una incidencia para la modificación inmediata de conductas o hechos dañinos para el cumplimiento de objetivos en la administración pública.

Algunos análisis, como el de Luis Arturo Rivas Tovar, en su investigación *Diagnóstico del sistema profesional de carrera y certificación de competencias gerenciales de los servidores públicos en México*,¹¹ refiere que el Servicio Profesional de Carrera ha sido muy productivo en la mayoría de los países de la Unión Europea, con lo cual los servidores públicos han logrado generar una gran legitimidad social, ya que son considerados los brazos ejecutores del Estado y los agentes públicos que guían sus actos por la neutralidad y la responsabilidad ante la Ley.

La investigación de Luis Arturo Rivas Tovar refiere que estudiar “los modelos tanto en México como en el ámbito internacional permite sugerir una tipología de modelos de servicio civil que pueden ser resumidos en tres tipos.

- ↪ Los modelos evolucionados de botín, donde existe ausencia de disposiciones legales o voluntad para acatarlos; distribución vertical de las posiciones políticas o administrativas; institucionalización de prácticas viciadas, como nepotismo, autoritarismo, recompensas partidistas y personalistas.
- ↪ Los modelos de servicio civil incipiente o limitados a casos concretos, donde

¹¹ Luis Arturo Rivas Tovar, *Diagnóstico del sistema profesional de carrera y certificación de competencias gerenciales de los servidores públicos en México*, 2013, El Sevier Doyma. Estudios gerenciales. Disponible en: [http://www.redalyc.org/pdf/212/21230026005.pdf] (consulta: 30 de agosto de 2018).

existen lineamientos generales y una estructura central supervisora; hay requisitos de ingreso y ascenso que tienden a la profesionalización del personal; existe insuficiencia de recursos y persistencia de intereses particulares que pervierten parcialmente el sistema.

↪ Los modelos de servicio civil ortodoxos, donde existe centralización de normas y políticas, el ingreso se hace por rigurosa selección; hay una estricta profesionalización del personal, los ascensos se hacen previa capacitación y examen, y se tiene acceso a los niveles técnicos administrativos más elevados (generalmente, hasta director general).¹²

En México, la *Ley del servicio profesional de carrera en la administración pública federal*,¹³ que entró en vigor en 2006 estableció, en su artículo primero,

[...] las bases para la organización, funcionamiento y desarrollo del Sistema de Servicio Profesional de Carrera en las dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada; y en su artículo segundo, que el SPC sería un mecanismo para garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública con base en el mérito y con el fin de impulsar el desarrollo de la función pública para beneficio de la sociedad.

Principios que hasta la fecha se encuentran muy lejos de su cumplimiento, pues lamentablemente los servidores públicos que han logrado obtener un cargo a través de un concurso de oposición no cuentan con garantías de permanencia o estabilidad laboral, por lo que persiste una práctica discrecional de puestos, o en el peor de los casos, se han empleado los modelos de SPC para establecer y consolidar grupos de poder político al interior de las instituciones.

Como ejemplo de estas prácticas es posible citar las investigaciones realizadas por orga-

nizaciones de la sociedad civil, académicos e investigadores como son:

- Roberto Borrego Estrada, *Estudio sobre redes familiares y clientelares en el Consejo de la Judicatura Federal*, Instituto de investigaciones Jurídicas, UNAM, 2017. Disponible en: [file:///C:/Users/Usuario/Downloads/12316-15621-2-PB.pdf] (consulta: 30 de agosto de 2018).
- Julio Ríos Figueroa, *El déficit meritocrático. Nepotismo y redes familiares en el Poder Judicial de la Federación*, Mexicanos contra la Corrupción y la Impunidad A.C. Disponible en: [https://nepotismo.contralacorrupcion.mx/] (fecha de consulta: 30 de agosto de 2018).

Comentarios finales

La instauración de un Servicio Profesional de Carrera es un elemento fundamental para la profesionalización del servicio público; sin embargo, representa sólo un elemento dentro de una serie de acciones paralelas y sincronizadas para lograr mayor eficiencia, eficacia, transparencia, equidad de oportunidades y profesionalismo.

Para lograrlo, será necesario generar las condiciones de voluntad política para alcanzar acuerdos que puedan traducirse en el fortalecimiento y perfeccionamiento de las leyes y normas vigentes para accionar sinergias institucionales que den paso a una nueva generación de servidores públicos que construyan instituciones sólidas, eficientes, confiables y a costos razonables.

Aparato crítico

Ávalos Tenorio, Gerardo, *Ética y política para tiempos difíciles*, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Cámara de Diputados/ Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco 2017. Disponible en [http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CESOP/Estudios-e-Investigaciones/Libros/Etica-y-politica-para-tiempos-violentos] (consulta: 21 de febrero de 2018).

¹² *Ibidem.*

¹³ *Ibidem.*

- Carta Iberoamericana de la Función Pública (Resolución Núm. 11 de la “Declaración de Santa Cruz de la Sierra”), Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la Organización de las Naciones Unidas; Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 2003. Disponible en [http://old.clad.org/documentos/declaraciones/cartaibero.pdf] (consulta: 29 de agosto de 2018).
- Cortés Macías, Omar, *Combate a la corrupción. Un paralelismo de sinergias para su combate integral*. Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Cámara de Diputados, 2018. Disponible en [http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CESOP/Estudios-e-Investigaciones/Documentos-de-Trabajo/Num.-285.-Combate-a-la-corrupcion.-Un-paralelismo-de-sinergias-para-su-atencion-integral-Parte-1] (consulta: 29 de agosto de 2018).
- Encuesta territorial nacional: Derechos sociales y Cohesión social, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Cámara de Diputados. Disponible en [https://drive.google.com/drive/folders/1w9ng_Q-UVrKlrZWOpnJn8Y5jSuGNuXu4?ogsrc=32] (consulta: 30 de agosto de 2018).
- García Hernández, Jorge, “La carrera judicial”, *Revista de la Facultad de Derecho de la UNAM*, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2003. Disponible en [https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/rev-facultad-derecho-mx/article/view/28627/25882] (consulta: 27 de agosto de 2018).
- Guerrero Orozco, Omar, *Servicio civil de carrera en México. Origen y evolución*, 2005. Disponible en: [http://omarguerrero.org/articulos/Servicio_civil.pdf] (consulta: 27 de agosto de 2018).
- Índice de percepción de la corrupción 2016 vía Transparencia Internacional, IMCO. Disponible en [https://www.tm.org.mx/ipc2017/] (consulta: 1 de febrero de 2018).
- Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno. Transparencia Mexicana (en línea). Disponible en: <http://www.tm.org.mx/wp-content/uploads/2013/05/01-INCBG-2010-Informe-Ejecutivo1.pdf>
- Marván Laborde, María *et al.*, “La corrupción en México: percepción, prácticas y sentido ético”, en *Los mexicanos vistos por sí mismos*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2015. Disponible en [http://www.losmexicanos.unam.mx/corrupcionculturadelalegalidad/libro/html5forpc.html?page=0] (consulta: 28 de agosto de 2018).
- Mascott Sánchez, María de los Ángeles, *Sistemas de servicio civil: una comparación internacional*, México, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados. Disponible en [file:///C:/Users/Usuario/Downloads/POP002%20Sistemas%20de%20servicio%20civil%20-%20comparacion%20internacional%20(2).pdf] (consulta: 28 de febrero de 2018).
- Oyarce, Héctor, *Panorama de los sistemas de recursos humanos en América Latina y el Caribe*, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planeación Económica y Social (ILPES), CEPAL, 2010. Disponible en: [https://www.cepal.org/ilpes/panorama/documentos/INFORME_HECTOR_OYARCE.pdf] (consulta: 14 de febrero de 2017).
- Rivas Tovar, Luis Arturo, *Diagnóstico del sistema profesional de carrera y certificación de competencias gerenciales de los servidores públicos en México*, El Sevier Doyma. Estudios gerenciales, 2013. Disponible en [http://www.redalyc.org/pdf/212/21230026005.pdf] (consulta: 30 de agosto de 2018).
- Sánchez Ildelfonso, Luis Alfredo, “Análisis del Servicio Profesional de Carrera: la necesidad del cambio”, *Encrucijada*, Revista electrónica del Centro de Estudios en Administración Pública, 2017. Disponible en: [file:///C:/Users/Usuario/Downloads/61450-179671-1-PB.pdf] (consulta: 14 de febrero de 2017).
- Secretaría de la Función Pública, *Programa para el servicio profesional de carrera en la administración pública federal 2013-*

2018. Disponible en: [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/51937/Propuesta_Programa_SPC_2013_2018_VER_FINAL_OCT_2015__ACEPTAUAJ_13112015_.pdf] (consultas: 14 de febrero de 2017 y 28 de febrero de 2018).

Zurbriggen, Cristina, *Hacia un nuevo Estado desarrollista: desafíos para América Latina*, Universidad de la República de Uruguay, 2016. Disponible en: [<http://www.scielo.org.mx/pdf/perlat/v24n47/v24n47a11.pdf>] (consulta: 14 de febrero de 2017).

TRANSPARENCIA Y ORDENAMIENTO ECOLÓGICO

*Karla Carolina Solís Correa**

La rendición de cuentas es vital para una sana relación entre el gobierno y la sociedad. Informarnos acerca de cómo se manejan las dependencias de gobierno pareciera que es trivial, pero no es así. Los ciudadanos deben saber sobre los programas del gobierno y el adecuado uso de los recursos económicos, más cuando el interés es sobre los recursos naturales y las políticas públicas en materia ambiental.

La pregunta ¿para qué ordenar el territorio?, no tiene una respuesta sencilla; para ello se requiere estar bien informado y conocer las estrategias de planeación y ordenamiento del desarrollo en México.

Existen desafíos a resolver a fin de que el ciudadano tenga conocimiento y manejo de datos abiertos. El reto es alcanzar el uso adecuado de las herramientas tecnológicas que nos permitan acceder a la información. El debate que aquí se señala consiste en resolver la participación ciudadana y el tema de vigilancia ambiental como un sistema de transparencia y participación ciudadana.

* Ingeniera en Sistemas Ambientales con maestría en Geociencias y Administración de los Recursos Naturales por el Instituto Politécnico Nacional.
Correio electrónico: karolinasolis.isa@gmail.com



Introducción

La actual era de la administración pública ha generado un nuevo esquema en cuanto a la forma en que funciona el gobierno. Se ha llamado gobierno abierto a los nuevos enfoques que permiten incorporar de manera más efectiva la participación del ciudadano en los programas y toma de decisiones de la gestión pública; es decir, se ha empoderado a los ciudadanos mediante instrumentos como el acceso a la información pública, informes, rendición de cuentas y acciones de fiscalización, entre otros. En conjunto, la suma de las funciones de dichas acciones brinda certeza en cuanto al desempeño y desarrollo de las instituciones, al tiempo que aumenta la confianza en la administración pública en diferentes ámbitos.

Sin embargo, existen todavía algunas fallas en el proceso de la modernidad administrativa

sobre el acceso a la información, como datos erróneos o falsos, información a medias, tardanza en la entrega, exceso de reserva de contenidos, lo cual dificulta la gestión ciudadana y el conocimiento de la situación real de un tema o problema. Esta opacidad resulta preocupante cuando las consecuencias impactan en el sector salud, el medio ambiente o el cuidado del agua, ya que tiene consecuencias en la población y los ecosistemas. Por ello es importante conocer y poder abordar los problemas en la nueva estrategia del gobierno abierto, particularmente en las instituciones vinculadas con el sector salud o ambiental, como la Secretaría de Salud, Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (Sagarpa), Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (Sedatu), Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat), Comisión Nacional del Agua (Conagua), entre otras.

Al respecto, en México se ha establecido un marco normativo para el desarrollo de alternativas para un gobierno abierto basado en la operación intensiva de las tecnologías de la información y comunicación emitida por la *Ley Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental*, misma que entró en vigor en junio de 2002. Con esta acción el gobierno buscó romper barreras geográficas y hacer más inclusiva la participación ciudadana y facilitar el acceso a la información gubernamental, fundamento del acceso a la información.

El acceso a la información en México está garantizada en el artículo 6° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y refiere que “toda persona tiene derecho al libre acceso a información plural y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión”.¹ Por tanto, la Carta Magna establece la obligación del Estado para que, por medio de las tecnologías modernas, se brinde por

todos los medios posibles la máxima difusión de la información pública, además de señalar qué organismos y bajo qué circunstancias se puede acceder a sus contenidos.

Este mecanismo legal también se fortalece con la *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública* emitida en mayo de 2016, la cual pretende: proveer lo necesario en el ámbito federal para garantizar el derecho de acceso a la información pública en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos federales o realice actos de autoridad, en los términos previstos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

En materia ambiental se manifiesta la obligación de la transparencia común para el caso de las entidades federativas, en el capítulo II fracción xxviii tanto en el inciso a) que se refiere a las licitaciones públicas o procedimientos de invitación restringida, como en el inciso b) de las adjudicaciones directas numeral ocho, los mecanismos de vigilancia y supervisión, incluyendo, en su caso, los estudios de impacto urbano y ambiental.²

No menos importante es la *Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares*, emitida en julio de 2010, que cuida la información de la población frente a la difusión de datos.

Ordenamiento territorial y transparencia

Dado el escenario que se plantea, lo ideal es pensar en el desarrollo y crecimiento planificado como referencia del ordenamiento eco-

¹ Cámara de Diputados, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, julio de 2018. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_150917.pdf (consulta: 9 de julio de 2018).

² Cámara de Diputados, *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública*, julio de 2018. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFTAIP_270117.pdf (consulta: 9 de julio de 2018).

lógico que es un “instrumento de la política ambiental que se concibe como un proceso de planeación cuyo objetivo es encontrar un patrón de ocupación del territorio que maximice el consenso y minimice el conflicto entre los diferentes sectores sociales y las autoridades en una región”.³

Por su parte, la *Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente* establece en su artículo tercero, fracción XXIV, que el ordenamiento ecológico es [...] el instrumento de política ambiental cuyo objeto es regular o inducir el uso del suelo y las actividades productivas, con el fin de lograr la protección del medio ambiente y la preservación y el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, a partir del análisis de las tendencias de deterioro y las potencialidades de aprovechamiento de los mismos.

En este sentido el marco normativo establece cuatro modalidades del ordenamiento ecológico: general, marino, regional y local, considerando la competencia de los tres órdenes de gobierno, así como los alcances de acuerdo con el área territorial de aplicación; su implementación se debe dar en el contexto del territorio nacional, los estados y los municipios, lo que podrá permitir una adecuada gestión de los recursos naturales y un sistema de planeación del territorio que sea satisfactorio en la estrategia de un adecuado desarrollo sustentable.

Esto con el fin de ir construyendo en términos de estructura, funcionamiento, imagen y evolución un crecimiento ordenado y sustentable. Se trata de una función básica de planeación para la construcción de un sistema que permita atender y resolver los conflictos entre factores sociales, económicos y ambientales de un horizonte temporal y largo plazo, donde tan importante es “lo que se debe hacer” como lo que “no se debe hacer” y donde lo trascendental es

³ Disponible en: <https://www.gob.mx/semarnat/acciones-y-programas/ordenamiento-ecologico> (consulta: 9 de julio de 2018).

resolver los problemas actuales para prevenir escenarios de conflicto potenciales.

Sin embargo, a pesar de existir el marco jurídico sobre el tema, se tienen rezagos en la implementación del ordenamiento ecológico en algunos estados, como el caso de San Luis Potosí, que aún no cuenta con este instrumento de planeación y ordenamiento de su territorio.⁴

Lo cual toma particular relevancia, considerando que se han autorizado por parte del gobierno federal actividades de perforación de pozos petroleros en los municipios de Ébano, Tanlajas y Tamuín, ubicados en la Huasteca Potosina, y que estas actividades de perforación permiten el uso de la tecnología llamada *fracking*, lo que es contrario al actual uso de suelo de esa región, que es preferentemente agropecuario.⁵

Otro caso muy sonado fue el que se presentó en enero de 2016, cuando en redes sociales comenzó a circular la noticia de que el manglar de Tajamar, en Cancún, había sido destruido para construir un complejo turístico. Las obras comenzaron de madrugada, con el resguardo de granaderos de la policía.

La devastación fue muy grande, se trató de 57 hectáreas de manglar, hogar de cocodrilos, iguanas, aves y serpientes, cuyos beneficios ambientales, sociales y económicos lo hacían “insustituible”. Se documentó que cientos de animales habían sido enterrados vivos.

Greenpeace exigió a las autoridades federales y estatales detener estas obras que atentan contra el ecosistema, hasta que no se resuelvan y transparenten los procesos y los recursos interpuestos por la sociedad civil.

En junio de 2017, el fallo del tercer tribunal colegiado del vigésimo séptimo circuito obli-

⁴ Disponible en: Subsistema de Información sobre el Ordenamiento Ecológico, http://gisviewer.semarnat.gob.mx/aplicaciones/uga_oe/# (consulta: 10 de agosto de 2018).

⁵ Disponible en: <http://planoinformativo.com/606024/realizaran-manifestacion-contra-fracking-en-la-huasteca-slp> (publicado el 5 de agosto de 2018).

gó a la autoridad ambiental a no emitir ningún nuevo permiso y a restaurar la zona afectada.

En otros estados se ha permitido un crecimiento y desarrollo urbano desordenado, proyectos industriales en sitios no apropiados, entre otros ejemplos, lo cual refleja la falta de compromiso por parte de las autoridades de los tres niveles de gobierno, de utilizar el ordenamiento ecológico como un instrumento de planeación en la estrategia de la sustentabilidad.

Bajo este esquema la participación ciudadana debe ser un actor clave en la política de transparencia y acceso a la información en el sector ambiental, ya que genera las capacidades necesarias no sólo para solicitar información sino para vigilar el cumplimiento de la política pública, inclusive coadyuvar y evaluar el papel del gobierno. Es necesario vincularse con las acciones, proyectos y programas que promuevan un medio ambiente sano y equilibrado.

Otro indicio es el acelerado crecimiento poblacional que en los últimos años ha tenido el país y se especula que “para el 2030, México será el noveno país con el mayor número de pobladores en el mundo, pues actualmente ocupa el lugar 11, y este aumento ya puede considerarse como grave”.⁶

El crecimiento de la población va más rápido que el producto interno bruto (PIB), y ello tiene consecuencias económicas y sociales, de igual manera en la demanda y producción de alimentos.

De acuerdo con el Sistema de Cuentas Económicas y Ecológicas del INEGI, los costos totales por agotamiento y degradación de los recursos naturales representan 4.6% del PIB en México. De ese total, 13.6% corresponde al agotamiento, que comprende bienes como hidrocarburos, agua subterránea y recursos forestales, mientras que la degradación abarcó 86.4%, integrando aspectos como emisiones a la atmósfera (provenientes de fuentes móviles, de área

y fijas), degradación del suelo, residuos sólidos y contaminación del agua.

Asimismo, en 2016 únicamente 0.7% del PIB se destinó a gastos de protección ambiental, cifra alarmante al considerar que dentro de ese renglón deberá considerarse la mitigación de impactos de carácter acumulativo, sinérgicos, residuales y relevantes.

Comentarios finales

En el tema de la transparencia y acceso a la información es importante fortalecer la participación ciudadana, además de implementar mecanismos que permitan dar mayor difusión para conocer las leyes que hay al respecto y tener en claro su adecuada interpretación y aplicación, lo cual permitirá un verdadero empoderamiento de los ciudadanos y puedan participar en los programas de gobierno y en la toma de decisiones.

Por otra parte, son varios los factores que alteran y degradan nuestros ecosistemas, así como la naturaleza, la contaminación, la pérdida de la biodiversidad y desertización de los suelos, entre otros.

Por ello, la implementación de los Ordenamientos Ecológicos es un instrumento de ley que debe ser usado en una adecuada estrategia para el desarrollo sustentable y el fortalecimiento de la política ambiental, así como las acciones de una adecuada planeación que permita el equilibrio entre el desarrollo y cuidado de los recursos naturales.

Se debe pensar en la integración de grupos sociales que estén mejor informados, mediante el uso adecuado de las herramientas de la informática y los mecanismos definidos en el acceso a la información, lo que permitirá una mayor participación en las acciones y programas, con particular atención en el cumplimiento de la normatividad ambiental.

Aún hay mucho por hacer y aunque se tienen avances importantes, todavía hay que mejorar

⁶ Disponible en: <http://www.un.org/es/sections/issues-dep-th/population/index.html>, (consulta: 5 de agosto de 2018).

las reglas establecidas. Estamos en un momento de transición y se tiene que pensar en un sistema congruente e integral tanto en la transparencia y acceso a la información como

en el fortalecimiento de la política ambiental, teniendo como resultado una sociedad mejor informada y más participativa.

GOBIERNO ABIERTO EN EL PODER LEGISLATIVO: AVANCE EN LA RENDICIÓN DE CUENTAS Y TRANSPARENCIA EN LOS CONGRESOS

*Juan Pablo Aguirre Quezada**

La rendición de cuentas, transparencia y acceso a la información han sido materia que ha mejorado la gobernanza mundial en los últimos años y en México no ha sido la excepción. Ejemplo del interés en la administración pública han sido las reformas estructurales que se han implementado desde 2013 y que ha fortalecido las obligaciones de las instituciones de gobierno. El presente ensayo refiere estos cambios en instituciones del Poder Legislativo como la Cámara de Diputados, el Senado de la República y algunos congresos de las entidades federativas, en un ejercicio de gobierno abierto.

* Posdoctorado en Control Parlamentario por la Universidad de Alcalá de Henares y la Academia Internacional de Ciencias Político Administrativas y Estudios de Futuro (IAPAS). Doctorado en Humanidades y Maestría en Historia de México por la Universidad Latinoamericana, estudios de maestría en administración Pública por la Universidad del Valle de México. Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública por la UNAM.



Introducción

El gobierno abierto es un concepto que define los avances de la administración pública en materia como transparencia, rendición de cuentas, acceso a la información, o datos abiertos. Es un avance social que permite mayor confianza al ciudadano en sus instituciones, al tiempo de fortalecer la máxima apertura a la información gubernamental. De acuerdo con Álvaro Ramírez Alujas:

El gobierno abierto surge como un nuevo paradigma y modelo de relación entre los gobernantes, las administraciones y la sociedad: transparente, multidireccional, colaborativo y

orientado a la participación de los ciudadanos tanto en el seguimiento como en la toma de decisiones públicas, a partir de cuya plataforma o espacio de acción es posible catalizar, articular y crear valor público desde y más allá de las fronteras de las burocracias estatales.¹

Otra definición de gobierno abierto es señalada por Rita Grandinetti y

[...] tiene que ver con nuevos sustratos ideológicos y transformación de las relaciones Estado-sociedad civil para una ampliación democrática, que en un proceso dinámico y sinérgico dé respuestas de valor a la sociedad; resulta innegable que la innovación está llamada a asumir el protagonismo en los procesos para su instauración, ya que se trata de un vuelco sustantivo en las nociones tradicionales de gobierno.²

Es decir, el gobierno abierto debe acercarse a la ciudadanía con el ejercicio de las acciones, lo que mejora la gobernanza y la confianza en las relaciones entre sociedad y servidores públicos, en el caso de este ensayo, los legisladores, ya sean estatales, diputados federales o senadores de la república.

México está en un cambio constante hacia la transparencia y la rendición de cuentas de una forma más especializada y con un cambio positivo en la población. De acuerdo con Óscar Guerra Ford “la reforma constitucional de transparencia y acceso a la información tiene el propósito de generar un entramado normativo e institucional para encaminarnos hacia un régimen de transparencia y rendición de cuentas, además de coadyuvar en el combate a la corrupción”.³ Por tanto, los efectos de estos cambios están presentes en las tres divisiones

de gobierno, por lo que el Poder Legislativo tiene una gran responsabilidad de apertura institucional hacia el *open government*, con todos sus elementos característicos.

Asimismo, la corrupción le cuesta a México alrededor de 9% del producto interno bruto (PIB) “que equivale a más de 1.5 millones de pesos anuales”.⁴ Por lo que los congresos deben fortalecer los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas a fin de fortalecer su confianza ciudadana, la cual es baja de acuerdo con diferentes sondeos. Ejemplo de ello es el estudio *México, confianza en las instituciones 2017* realizado por Consulta Mitofsky, en donde los senadores y diputados recibieron una calificación reprobatoria por parte de la ciudadanía, al sumar 4.8 y 4.6, respectivamente, en una escala de 0 a 10, por lo que ocuparon los nada honrosos lugares 14 y 16 de 17 actores evaluados. La publicación refiere que “la mayor caída la sufre el INE que pasa de categoría media a baja, pero también senadores, diputados y partidos políticos que siguen en la última posición”.⁵

Por lo que es necesario implementar medidas de innovación al sector público a fin de brindar servicios a la población con calidad y empeño, e introducir “cambios significativos o novedades que transformen los servicios públicos con objeto de lograr mayor eficiencia, incrementar la aportación de valor al entorno y satisfacer las necesidades de la ciudadanía, la organización y la sociedad en general”;⁶ tal como lo refiere un estudio publicado por la diputación de Castello.

⁴ *Ídem*.

⁵ Consulta Mitofsky, *México, confianza en las instituciones 2017*. Disponible en: <http://consulta.mx/index.php/estudios-e-investigaciones/mexico-opina/item/1003-mexico-confianza-en-instituciones-2017> (consulta: 8 de agosto de 2018).

⁶ J. V., García Manjón, & J. A., Rodríguez Escobar, “Defendiendo la innovación. En Introducción a la innovación en la administración pública: visiones para una administración pública innovadora. Oleiros: Netbiblo, 2013, p. 8. Recuperado a partir de: <http://www.libreriavirtuali.com/#!inicio/c16az!/Introducción-a-la-innovación-en-la-Administración-Pública-Visiones-para-una-Administración-Pública-innovadora/p/55680077/category=14802082> (consulta: 8 de agosto de 2018).

¹ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). *Qué es el gobierno abierto*. CEPAL. Disponible en: <https://biblioguias.cepal.org/EstadoAbierto/concepto> (consulta: 7 de agosto de 2018).

² Rita Grandinetti, “De la innovación en el gobierno, más allá, y más acá, del Gobierno Abierto”, *Revista Estado Abierto*, Grupo de Innovación Pública, GEIP/Instituto de Investigaciones, FCPYRRII. UNR. Argentina, 2018. p. 2.

³ Óscar Guerra Ford, presentación en el foro “Balance de la reforma en materia de transparencia y acceso a la información”, Senado de la República, 7 de agosto de 2018.

El presente artículo incluye un avance en la revisión de los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas en el Senado de la República, la Cámara de Diputados y algunos congresos estatales seleccionados, como un ejercicio de gobierno abierto de cara a la transición entre la LXIII y la LXIV legislaturas del Congreso de la Unión.

Transparencia y rendición de cuentas en el Senado de la República

El Senado de la República tiene varias obligaciones de transparencia las cuales son llevadas a cabo por la Secretaría General de Servicios Parlamentarios en los periodos ordinarios, mientras que en los recesos las comisiones de Trabajo de la Comisión Permanente son las encargadas de cumplir estos requerimientos. La información que se difunde en cada una puede verse en el Cuadro 1.

Las tecnologías de la información han sido herramientas importantes para que el Senado de la República, en un esquema de gobierno abierto, pueda rendir cuentas de las actividades de sus representantes mediante la transparencia. En ese sentido algunos expertos proponen que “se debe identificar el rol del sector público en el desarrollo de nuevos sectores de alta tecnología, considerando por supuesto el papel que puede tener Big Data, así como las posibilidades de impulsarlo de manera eficiente en México y, particularmente para el análisis legislativo”.⁷ Por lo que se deben utilizar todas las alternativas a fin de dar una máxima difusión a las actividades internas.

Si bien se han presentado avances en el acceso a la información y transparencia en la Cámara alta de México como las actividades de las y los senadores en el Pleno y las comisiones,

⁷ Érika Tapia Nava, “El uso del Big Data en los estudios de opinión pública” (Cuaderno de Investigación núm. 46), Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República, México, agosto de 2018, p. 33. Disponible en: http://bibliodigitalbd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/4066/CI_46.pdf?sequence=1&isAllowed=y (consulta: 13 de agosto de 2018).

votaciones, inasistencias, comisiones a las que pertenecen, datos de contacto, entre otros, no toda la información está presente como datos abiertos y hay que recurrir a la solicitud de acceso para conseguir informes específicos, que, si bien es público, no se muestra en la página de internet de la institución.

Un problema detectado en el acceso a transparencia en la página de internet del Senado de la República es que hay que ir a dos accesos a fin de ingresar a la información obligada, cuando lo mejor sería tener un acceso directo desde el inicio del portal, tal como se puede apreciar en la Imagen 1.

Es decir, el acceso a la información pública debe ser ágil y de fácil consulta, a fin de que los usuarios puedan obtener en el menor tiempo y con la máxima calidad la información deseada.

A diferencia de los recursos en la página de internet de la Cámara de Diputados, el Senado de la República no tiene accesos directos desde su portal de inicio a la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* o las leyes federales. Pese a ello sí tiene un enlace en la parte inferior acerca de los tratados internacionales firmados por México.

El órgano técnico de transparencia en el Senado de la República tiene la facilidad de utilizar la plataforma de Infomex a fin de que los usuarios puedan realizar solicitudes de acceso a la información, esto como resultado de “la firma de convenio con el IFAI, a partir del 12 de septiembre de 2013 el Senado de la República recibe las solicitudes de información a partir del sistema Infomex”,⁸ lo cual da cumplimiento a lo estipulado en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y en el acuerdo parlamentario para la aplicación de la Ley Fede-

⁸ Órgano técnico de transparencia en el Senado de la República. Disponible en: <http://transparencia.senado.gob.mx/> (consulta: 14 de agosto de 2018).

Cuadro 1. Obligaciones de transparencia en el Senado de la República

<p>Obligaciones de transparencia de la Secretaría General de Servicios Parlamentarios</p>	<p>Marco Normativo</p> <ul style="list-style-type: none"> • Servicios que ofrece el sujeto obligado • Trámites que se realizan • Recomendaciones emitidas por la Comisión Nacional de Derechos Humanos • Casos especiales emitidos por la CNDH u otros organismos • Recomendaciones emitidas por organismos internacionales • Catálogo de disposición documental y guía simple de archivos • Actas del Consejo Consultivo • Opiniones y recomendaciones del Consejo Consultivo • Gaceta Parlamentaria • Orden del día • Diario de los Debates • Versión estenográfica de la sesión. • La asistencia de sesiones del Pleno • Iniciativas de ley o decreto y puntos de acuerdo • Leyes, decretos, acuerdos • Actas en el Pleno • Lista de asistencia a la sesión • Acuerdos en el Pleno • Listas de votaciones nominales en el Pleno • Votos particulares y reservas. • Resoluciones de juicios políticos y declaraciones de procedencia • Audiencias públicas y comparecencias convocadas • Padrón de cabilderos
<p>Obligaciones de transparencia del segundo receso de las comisiones de trabajo de la Comisión Permanente</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Versiones estenográficas • Listas de asistencia • Convocatorias • Acta de la sesión • Lista de asistencia a la sesión • Acuerdos • Listas de votación • Audiencias públicas y comparecencias • Personal contratado por honorarios • Informes trimestrales de gastos

Fuente: Página de internet de transparencia del Senado de la República. Disponible en: http://infosen.senado.gob.mx/formatos_INAI-INFOSEN/ (consulta: 10 de agosto de 2018).

Imagen 1



Tomado de: página de internet del Senado de la República. Disponible en: <http://www.senado.gob.mx/index.php> (fecha de consulta: 13 de agosto de 2018).

ral de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental en la Cámara de Senadores.

Asimismo, la Cámara alta cuenta con el Comité de Garantía de Acceso y Transparencia de la Información, que es el área correspondiente de difundir la información generada en la institución en carácter de “órgano garante, especializado e imparcial, dotado de autonomía operativa y de gestión, responsable de coordinar y supervisar el adecuado cumplimiento de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental en la Cámara de Senadores”.⁹ Una ventaja de dicha instancia es que está conformada por un senador de cada grupo parlamentario, por lo que será renovada al inicio de la LXIV Legislatura.

Si bien el Senado de la República ha realizado esfuerzos para promover estas acciones de gobierno abierto en la población, con hechos como los mencionados o la “semana de la transparencia”, hay desafíos a resolver en el futuro. Ejemplo de esto es que

[...] el proceso legislativo en el Senado cumplió con las condiciones ideales: fue abierto, plural

⁹ Senado de la República, Comité de Garantía de Acceso y Transparencia de la Información. Disponible en: <http://www.senado.gob.mx/comisiones/cogati/> (consulta: 15 de agosto de 2018).

e incluyente. En la Cámara de Diputados no fue así. Una lección aprendida, para todas las partes involucradas, tendría que ser que sí puede haber participación directa de quienes tienen el conocimiento empírico sobre los asuntos que se legislan.¹⁰

Por lo que en la próxima legislatura existirá la necesidad de realizar ajustes que permitan una mejor transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas.

Transparencia y rendición de cuentas en la Cámara de Diputados

La Cámara de Diputados también se ha esmerado en torno a la transparencia, con la característica de que dentro de sus funciones cuenta con los servicios de la Auditoría Superior de la Federación (ASF), el cual, como órgano técnico especializado y autónomo:

[...] se encarga de fiscalizar el uso de los recursos públicos federales en los tres poderes de la unión; los órganos constitucionales autónomos; los estados y municipios; y en general cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada que haya captado, recaudado,

¹⁰ Guillermo Ávila, “¿Cuáles son los retos para la transparencia y acceso a la información, con la aprobación de la reforma constitucional en la materia?”, *Café Político*. Disponible en: <http://mx.boell.org/sites/default/files/retosparalatransparencia.pdf> (consulta: 16 de agosto de 2018).

administrado, manejado o ejercido recursos públicos federales. El resultado final de la labor de la ASF son los informes individuales de auditoría y el informe general ejecutivo del resultado de la fiscalización superior de la cuenta pública.¹¹

La gestión de la ASF permitió generar innovaciones en la rendición de cuentas debido a la difusión de sus estudios y análisis, lo que ha contribuido al combate a la corrupción y transparencia al incluir mecanismos como el Sistema Público de Consultas de Auditorías, Participación Ciudadana, la Plataforma Nacional de Transparencia (PNT), el Sistema Nacional de Transparencia, y el Control Interno, administración de riesgos y promoción de la integridad. En conjunto, estas innovaciones han permitido una mejor gobernanza entre las instituciones y dependencias que conforman la Cámara de Diputados con toda la población en general, y con organismos de la sociedad civil y medios de comunicación de forma particular.

El trabajo realizado por la ASF cuenta con el respaldo de la Unidad de Evaluación y Control (UEC) de la Cámara de Diputados, al vigilar las actividades de la auditoría, con medidas tales como informes anuales, opiniones, solicitudes y denuncias del funcionamiento de los encargos institucionales en materia de fiscalización que realiza la ASF,¹² por lo que esta dependencia rinde cuentas e informes a otros órganos.

Por su parte, la Cámara de Diputados realiza diferentes acciones de gobierno abierto, en ejercicio de la transparencia y acceso a la información pública, como difusión de convocatorias públicas, normatividad, leyes federales, proceso presupuestal, reformas constitucionales, *Diario de Debates*, *Gaceta Parlamentaria*, reformas constitucionales, entre otros.

¹¹ Auditoría Superior de la Federación (ASF), Acerca de la ASF. Disponible en: https://www.asf.gob.mx/Section/45_Acerca_de_la_ASF (consulta: 16 de agosto de 2018).

¹² Cámara de Diputados, Unidad de Evaluación y Control de la Comisión de Vigilancia. Disponible en: http://www3.diputados.gob.mx/camara/001_diputados/008_comisioneslx/001_ordinarias/042_vigilancia_de_la_auditoria_superior_de_la_federacion/012_unidad_de_evaluacion_y_control (consulta: 16 de agosto de 2018).

Una ventaja que tiene la Cámara de Diputados a través de su portal de internet es la facilidad de acceder a la sección de transparencia con un solo click, ubicado en el cintillo principal. En esta opción el usuario puede consultar la información básica de transparencia, la situación financiera de la institución, los servicios que ofrece, datos de adquisiciones del Congreso, directorio, buzón de quejas y sugerencias o situación de los proveedores.¹³

Mención especial merecen en esta sección los accesos al trabajo legislativo, conformado por la *Gaceta Parlamentaria*, *Diario de Debates*, bitácora de asistencias en el Pleno, sentido del voto de los diputados, dictámenes, iniciativas y puntos de acuerdo, actas de sesiones, acuerdos, órganos de gobierno e informes.¹⁴

Dicha información es el quehacer legislativo de día a día, y son todos los datos mínimos que la población espera conocer de sus representantes.

Finalmente, como ejercicio de gobierno abierto, la Cámara baja ofrece información directa de convenios firmados —entre ellos con el Banco Mundial—, boletines informativos, características del servicio social, información del sindicato, reglamentación en materia de protección civil, capacitación, relaciones laborales o las remuneraciones de los servidores públicos adscritos a la dependencia.

Pese a las acciones emprendidas por la Cámara de Diputados para fortalecer su mecánica de transparencia y rendición de cuentas, aún hay muchos pendientes por realizar. Algunos especialistas afirman que de “conformidad con el principio de máxima publicidad de la información, un listado de transparencia de la información parlamentaria de oficio debería incluir, entre otros:

¹³ Portal de transparencia de la Cámara de Diputados, LXIII Legislatura. Disponible en: <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/Transparencia> (consulta: 17 de agosto de 2018).

¹⁴ *Ídem*.

- Negociaciones políticas;
- disposiciones, acciones y medidas administrativas;
- tareas legislativas, incluida la información de las que dejan de hacerse;
- actas del trabajo deliberativo;
- reuniones de trabajo de comisiones, subcomisiones, comisiones especiales o de investigación; y
- trabajos de gabinete y de campo de los legisladores.¹⁵

En tanto, Transparencia Mexicana señaló en su estudio *Congresos abiertos, democracias efectivas: diagnóstico de Parlamento Abierto 2017*, que la Cámara de Diputados obtuvo, de una escala del 1 al 100%, las siguientes calificaciones respecto a rubros evaluados: derecho a la información, 100%; participación ciudadana y rendición de cuentas, 54%; información parlamentaria, 71%; información presupuestal y administrativa, 50%; información sobre legisladores y servidores públicos, 50%; información histórica, 100%; datos abiertos y software libre, 0%; accesibilidad y difusión, 67%; y conflicto de intereses, 57%.¹⁶ Este análisis constituye una evaluación de los aspectos que puede mejorar la Cámara baja en materia de gobierno abierto.

Transparencia y rendición de cuentas en congresos de las entidades federativas seleccionadas

El gobierno abierto no es un ejercicio exclusivo de dependencias federales, sino de cualquier órgano de gobierno y la mínima oficina, ya que al depender de un presupuesto público, también deben ser transparentes en sus actividades e informes, por lo que a continuación se incluyen algunas ideas acerca de la transpa-

rencia y acceso a la información en congresos locales.

Ciudad de México

El órgano legislativo local se encuentra en una fase de transición, ya que como consecuencia de la sustitución del Distrito Federal por la Ciudad de México y la promulgación de la Constitución de la entidad federativa, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal será en breve Congreso de la Ciudad de México, con la instalación de su I Legislatura.

En la VII Legislatura de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal se incentivó como parte de la imagen institucional el lema “Parlamento abierto, la voz de la ciudadanía”, que acompañó al logotipo oficial. Pese a las innovaciones de los últimos meses, todavía en el último periodo de la anterior legislatura (marzo de 2015), los mismos legisladores hacían críticas severas en los atrasos en materia de transparencia y rendición de cuentas:

Gómez del Campo y Llerenas Morales, coincidieron en que el portal de transparencia de la ALDF observa diversas omisiones, pues a diferencia de la Cámara de Diputados y el Senado, no se publica la votación de los legisladores respecto a los distintos instrumentos legislativos discutidos en el pleno y la diputación permanente; la ciudadanía no tiene acceso a la lista de asistencia de los legisladores, mientras que éstos no son notificados sobre la respuesta de las distintas instancias de gobierno y órganos autónomos a las peticiones realizadas a través de puntos de acuerdo.¹⁷

La innovación de acciones en materia de gobierno abierto permitió a la ALDF tener algunos avances en gobierno abierto; sin embargo, el estudio realizado por Transparencia Mexicana resaltó que este Congreso reprobó en temas como datos abiertos y software público (27%), informar sobre

¹⁵ Salvador O. Nava Gomar y Javier Miguel Ortiz Flores, “Transparencia en el Congreso de la Unión: algunas propuestas. Derecho a saber. Balance y perspectivas cívicas”, FUNDAR, p. 108. Disponible en: <http://www.fundar.org.mx/mexico/pdf/pdfsderechoasaber/SEC2Salvador%20O.%20Nava%20y.pdf> (consulta: 15 de agosto de 2018).

¹⁶ Transparencia Mexicana, *Congresos abiertos, democracias efectivas: diagnóstico de Parlamento Abierto 2017*, abril de 2018. Disponible en: <https://www.tm.org.mx/diagnosticoapa2017/> (consulta: 20 de agosto de 2018).

¹⁷ Asamblea Legislativa del Distrito Federal, VI Legislatura, *Pendientes de la ALDF en materia de transparencia deben ser resueltos en este periodo de sesiones*, 17 de marzo de 2015. Disponible en: <http://aldf.gob.mx/comsoc-pendientes-aldf-materia-transparencia-deben-ser-resueltos-este-periodo-sesiones--20904.html> (consulta: 22 de agosto de 2018).

legisladores y servidores públicos (33%), información presupuestal y administrativa (33%), conflicto de intereses (43%), información parlamentaria (48%) y accesibilidad y difusión (50%).¹⁸ Asimismo, la rendición de cuentas obtuvo únicamente una puntuación de 62%, por lo que el reto en el nuevo Congreso de la Ciudad de México será una mejora en cuanto a acceso a la información y rendición de cuentas.

Veracruz

Debido a su población, el Congreso del estado de Veracruz es uno de los más numerosos por la cantidad de escaños locales, al contar con 50 legisladores. El portal de internet de la LXIV Legislatura de la entidad tiene dos accesos a temas de interés ciudadano, tal como información legislativa y transparencia. Cabe destacar que en el encabezado hay un logo con la leyenda “transparencia SUTSPL”, el cual da paso a un menú con secciones como: gaceta, comisiones, leyes y códigos, sesiones legislativas, comunicados, adquisiciones, parlamento abierto, entre otros.¹⁹

No obstante, el estudio de Transparencia Mexicana refirió que el Congreso del estado de Veracruz no cumple con los requerimientos de datos abiertos y software público (0%), conflicto de intereses (14%) e información presupuestaria y administrativa (17%). Además, también salió reprobado en rubros como información sobre legisladores y servidores públicos (39%), participación ciudadana y rendición de cuentas (46%) y accesibilidad y difusión (50%). Es deseable que este recinto también mejore en información parlamentaria (62%), legislar a favor del gobierno abierto (67%), y derecho a la información (80%).²⁰

Chihuahua

El Congreso del estado de Chihuahua tiene 33 diputados locales en su LXV Legislatura. En su

cintillo principal contiene el enlace a la sección de transparencia, la cual menciona las obligaciones que tiene como sujeto obligado. Asimismo, el portal de internet de dicho Congreso presume un premio denominado Ox. Pese a señalar la normatividad, los enlaces directos se encuentran en la parte de debajo de la página, lo cual dificulta su visualización para el público usuario.²¹

Acerca de este Congreso, el estudio de Transparencia Mexicana refiere que el Congreso de Chihuahua no cumple con la información presupuestal y administrativa al promediar 17% de los requisitos de evaluación. Asimismo, reprobada en materias como: conflictos de interés (29%) y datos abiertos y software público (36%). Mientras que en los demás rubros hay oportunidades de mejora aunque con resultados más satisfactorios.²²

Estado de México

El Congreso del Estado de México es el más numeroso respecto al total de escaños locales a escala nacional. Su menú de transparencia se despliega en la parte izquierda de su portal de internet, con información de la cantidad de solicitudes, datos de diputados, información de la Secretaría de Servicios Parlamentarios y datos de las oficinas y responsables del procedimiento de acceso a la información.²³

La evaluación de Transparencia Mexicana reflejó que la transparencia en el Congreso mexiquense está reprobada en ocho de 10 elementos analizados (salvo el derecho a la información y legislar a favor del gobierno abierto). Es decir, el acceso a los datos públicos son deficientes en temas como conflicto de interés (29%), información sobre legisladores y servidores públicos (28%), participación ciudadana

¹⁸ Transparencia Mexicana, *Congresos abiertos...*, op. cit., p. 60.

¹⁹ H. Congreso del Estado de Veracruz, LXIV Legislatura. Disponible en: <http://www.legisver.gob.mx/> (consulta: 23 de agosto de 2018).

²⁰ Transparencia Mexicana, *Congresos abiertos...*, op. cit., p. 106.

²¹ Página de internet del H. Congreso de Chihuahua, LXV Legislatura. Disponible en: <http://www.congresochihuahua.gob.mx/> (consulta: 24 de agosto de 2018).

²² Transparencia Mexicana, *Congresos abiertos...*, op. cit., p. 58.

²³ Página de internet del H. Congreso del Estado de México, LX Legislatura. Disponible en: <http://www.cddiputados.gob.mx/transparencia/> (consulta: 24 de agosto de 2018).

y rendición de cuentas (23%), accesibilidad y difusión (17%), información parlamentaria (14%), información presupuestal y administrativa (8%), información histórica (8%) y datos abiertos y software público (0%).²⁴

Comentarios finales

El gobierno abierto es una nueva forma de gobernanza y de asegurar con calidad la rendición de cuentas, acceso a la información pú-

blica, datos abiertos, combate a la corrupción y la transparencia.

En las entidades federativas se puede observar un grave atraso respecto a lo que ha logrado en materia de gobierno abierto el Senado de la República y la Cámara de Diputados, por lo que es necesaria la adecuación de los congresos locales en reformas que abonen a la transparencia y rendición de cuentas.

²⁴ Transparencia Mexicana, *Congresos abiertos...*, *op. cit.*, p. 76.

TRANSPARENCIA, RENDICIÓN DE CUENTAS Y GESTIÓN PÚBLICA

RETOS DEL CONGRESO ANTE LA AGENDA 2030

Es indispensable que todos los mexicanos, particularmente quienes son depositarios de una responsabilidad pública, convengan en que el destino personal y el destino patrio están indisolublemente ligados, que el interés particular debe subordinarse al superior interés de la nación que es el verdadero desarrollo que incluye el fortalecimiento de nuestra moral ciudadana.
México, Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988.

*Guadalupe Morales Núñez**

I. Introducción

En este documento se explica brevemente el desarrollo que ha tenido la transparencia como parte de la acción del Estado conforme a un contexto administrativo, constitucional y actualmente desde el ámbito diplomático vinculado a la agenda 2030, su evolución pasó de ser un principio ético en la administración pública a un concepto constitucional en la gestión pública en el contexto de los derechos humanos, para luego sumar el compromiso diplomático. Se trata de un derecho relativamente nuevo, a partir de la conceptualización del derecho a la verdad,¹ y la regulación de la transparencia

* Licenciada en derecho por la UNAM. Investigador-asistente de la subdirección de Opinión Pública del CESOP. Líneas de investigación: gestión administrativa parlamentaria, derecho, instituciones y procesos legislativos, objetivos de desarrollo sostenible de la Agenda 2030; transparencia y rendición de cuentas. Correo electrónico: gmorales@cesop.mx



documental relacionada con el acceso a la información pública respecto de las acciones —u omisiones— de todos los sujetos obligados.²

Su desarrollo en un contexto “administrativo” puede verse a través del Plan Nacional de De-

¹ Gerardo Bernales Rojas, El derecho a la verdad, Chile, Universidad de Talca.

² Véase Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Artículo 5. La presente Ley es de observancia obligatoria para los sujetos obligados y deberá aplicarse e interpretarse atendiendo a los principios, definiciones, objetivos, bases generales y procedimientos señalados en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (DOF 9 de mayo de 2016 y 4 de mayo de 2015).

sarrollo (PND) a partir de 1983, año en que se publica la reforma constitucional al artículo 26 que aprueba el sistema nacional de planeación democrática en un documento rector que es precisamente el PND, a partir de entonces el Poder Ejecutivo asume una función de control y vigencia acotada al periodo sexenal.

Por cuanto al avance constitucional, se presenta una breve referencia del proceso legislativo, que da paso al nuevo marco legal de transparencia en México, atendiendo al compromiso con la Alianza para el Gobierno Abierto.

Por último, se destaca la importancia en el ámbito diplomático, con el compromiso que asume el Estado mexicano con la Alianza para el Gobierno Abierto y los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030 (ONU-2015) y su vinculación con el Plan Nacional de Desarrollo.

El propósito es aportar elementos que permitan subrayar que la transparencia y rendición de cuentas enfrenta dos tipos de retos, por cuanto al cumplimiento constitucional y como nación ante el compromiso con las Naciones Unidas para presentar el Informe Anual Voluntario sobre el avance en la apropiación e implementación de la Agenda 2030 y el Congreso asume una responsabilidad mayor no sólo por la aprobación del marco legal que facilite la implementación, sino porque está llamado a aprobar el Plan Nacional de Desarrollo con una visión al 2030 y consecuentemente alinear su agenda legislativa; en este contexto, el desempeño de ambos poderes deberá coordinarse para que la planeación de la gestión pública permita crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles, como lo establece el Objetivo 17.

II. La transparencia y rendición de cuentas desde el Plan Nacional de Desarrollo

El Plan Nacional de Desarrollo ha transitado de ser una herramienta de gestión del poder público a un documento que rige la programación y ejercicio presupuestal de la Administración Pú-

Agenda 2030
Objetivo 16: Paz, justicia e instituciones fuertes
Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles.
Crear instituciones eficaces, responsables y transparentes a todos los niveles.
Promover el estado de derecho en los planos nacional e internacional y garantizar la igualdad de acceso a la justicia para todos.

Fuente: <http://www.mx.undp.org/content/mexico/es/home/post-2015/sdg-overview/goal-16.html>

blica Federal (2018), ahora con visión de largo plazo hacia el 2030 con criterios de transparencia y rendición de cuentas más robustos.

El sistema de planeación democrática ha sido desde 1983 el instrumento del gobierno para lograr el desarrollo del país. En su diseño incorpora planteamientos y aspiraciones ciudadanas, compromete a los órdenes de gobierno y a los poderes de la unión, y uno de los temas que forma parte de este sistema es precisamente la transparencia en la gestión pública, que conserva principios éticos de su creación,³ pero ahora con estructuras institucionales *ex profeso*.

A continuación se presentan los aspectos más relevantes respecto de la transparencia desde el ámbito del Poder Ejecutivo:

2.1. El Plan Nacional de Desarrollo del periodo 1983-1988

Referente importante debido a que el Estado mexicano adopta en este PND el criterio constitucional de distribución equitativa de la riqueza; proscribire en la gestión pública toda ventaja

³ Véase Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 (DOF: 31 de mayo del 1983). Recuperado de: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/pnd/PND_1983-1988_31may83.pdf (Consulta: agosto de 2018).

en favor de intereses particulares y en perjuicio de la sociedad en general; las instituciones y sus funcionarios juegan un papel muy importante porque son quienes adquieren mayor compromiso en la estrategia Renovación Moral como principio básico en la administración pública, pero además compromete a los ciudadanos en el siguiente sentido:

Es indispensable que todos los mexicanos, particularmente quienes son depositarios de una responsabilidad pública, convengan en que el destino personal y el destino patrio están indisolublemente ligados, que el interés particular debe subordinarse al superior interés de la nación, que es el verdadero desarrollo que incluye el fortalecimiento de nuestra moral ciudadana.

2.2. El Plan Nacional de Desarrollo del periodo 1989-1994.

Incorpora la estrategia de Modernizar a México y el Acuerdo Nacional para la Ampliación de Nuestra Vida Democrática, así como por primera vez, la palabra *corrupción* y reconoce la necesidad de castigar la ineficiencia de las funciones públicas.

2.3. El Plan Nacional de Desarrollo del periodo 1995-2000.

Advierte que el marco normativo e institucional no es el adecuado y reconoce atrasos, vicios y carencias en materia de combate a la corrupción (entre otros) y la incertidumbre sobre la igualdad ante la ley e instituciones públicas. Un aspecto importante en este documento es que presenta un listado de 32 programas sectoriales.⁴ Garantiza a la población la confianza de que los recursos públicos se utilizan con legalidad, transparencia, honestidad y eficiencia de acuerdo con el mandato del artículo 134 constitucional, así como crear mecanismos idóneos para prevenir, detectar y sancionar acciones de corrupción con independencia del nivel jerárquico del infractor con la participación del Congreso.

⁴ De acuerdo al artículo 22 de la Ley de Planeación, determina que el Plan Nacional de Desarrollo indicará los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales pertinentes.

2.4. El Plan Nacional de Desarrollo del periodo 2001-2006.

Asume una visión de largo plazo hacia el 2025 y crea estructuras para combatir a la corrupción. Los aspectos más relevantes de este periodo son los siguientes:

a) Crea la Comisión para la Transparencia y el Combate a la Corrupción en la Administración Pública Federal (2000) intersecretarial y de carácter permanente, la cual sentó las bases para identificar e implementar mejores prácticas en el combate a la corrupción y para desarrollar una cultura de transparencia y rendición de cuentas en el servicio público sustentada en valores y principios éticos.

Su propósito es coordinar las políticas y acciones para prevenir y combatir la corrupción y fomentar la transparencia en el ejercicio de las atribuciones de las diversas dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, integrada de la siguiente forma:

Artículo Tercero del decreto de creación:

I. Los titulares de las dependencias de la Administración Pública Federal;

II. El Subsecretario de Atención Ciudadana y Contraloría Social de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo;

III. Hasta cinco funcionarios titulares de las unidades adscritas a la Presidencia de la República;

IV. Representantes invitados de los sectores social y privado, destacados por su reconocida trayectoria profesional;

La Comisión invitará de manera permanente al Procurador General de la República o a la persona que éste designe. Asimismo, podrá invitar para asuntos específicos, a propuesta de cualquiera de sus integrantes y con aprobación del Pleno, a:

a. Autoridades de las entidades federativas y municipales, y

b. Titulares de entidades paraestatales del Gobierno Federal.⁵

⁵ Acuerdo por el que se crea la Comisión para la Transparencia y el Combate a la Corrupción en la Administración Pública Federal, como una comisión intersecretarial de carácter permanente, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 4 de diciembre del año 2000. Recuperado

Esta comisión es considerada un

valioso instrumento para impulsar una política de integridad y transparencia gubernamental orientada no sólo a mejorar y transparentar la gestión institucional, sino a la mejora de procesos, trámites y servicios públicos a la ciudadanía y a responder a la permanente exigencia de la sociedad de dar resultados tangibles en el combate a la corrupción y permitió sentar las bases para identificar e implementar mejores prácticas en el combate a la corrupción, desarrollar una cultura de transparencia y rendición de cuentas en el servicio público sustentada en valores y principios éticos.

Para su funcionamiento comprometió aprobar su Programa de Actividades para la transparencia y el combate a la corrupción —a más tardar el 30 de abril del 2001. (Transitorio Tercero);⁶ sin embargo, en el proceso de esta investigación no se tuvo acceso a este programa, pero la Comisión fue abrogada mediante acuerdo del Ejecutivo (2011).

[...] como resultado de las reformas efectuadas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, así como de la expedición y entrada en vigor de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, las atribuciones que le fueron otorgadas a la comisión intersecretarial fueron conferidas de manera particular, conforme al ámbito de sus respectivas competencias, a la Secretaría de la Función Pública y al Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos.⁷

b) Programa de Actividades para la transparencia y el combate a la corrupción, en el ámbito de

de: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=2064392&fecha=31/12/1969 (DOF: 31/12/1969 SIC)

⁶ Acuerdo por el que se crea la Comisión para la Transparencia y el Combate a la Corrupción en la Administración Pública Federal, como una comisión intersecretarial de carácter permanente. Recuperado de: DOF: 31/12/1969 [consulta: agosto de 2018].

⁷ Acuerdo por el que se abroga el diverso por el que se crea la Comisión para la Transparencia y el Combate a la Corrupción en la Administración Pública Federal, como una comisión intersecretarial de carácter permanente. Disponible en: DOF: 19/12/2011

la mejora a la gestión pública se aprueba este programa sectorial denominado Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001-2006⁸ con el objetivo de “abatir los niveles de corrupción en el país y dar absoluta transparencia a la gestión y desempeño de la Administración Pública Federal, incluyendo el desarrollo administrativo”.

2.5. El Plan Nacional de Desarrollo del periodo 2007-2012.

Establece un vínculo novedoso en materia de transparencia y rendición de cuentas para “avanzar en la perspectiva integral del Desarrollo Humano Sustentable” y reconoce que la falta de transparencia del gobierno no ha mejorado durante los últimos 10 años, por ello este periodo marca la necesidad de incrementar las medidas anticorrupción.

Si bien incorpora la transparencia en cada una de las estrategias del PND y establece combatir a la corrupción de forma frontal por medio de una cultura anticorrupción en la que:

[...] el Gobierno Federal implementará todos los programas, estrategias y acciones necesarias, coordinándose con las instancias internacionales y nacionales, públicas, privadas y sociales que quieran apoyar la campaña en favor de la honestidad en el servicio público. Es imperativo que la transparencia se vuelva parte integrante de la cultura cívica, es decir, que forme parte esencial de las actitudes y comportamientos de empresarios, sociedad civil, partidos políticos, organizaciones sindicales, servidores públicos y ciudadanos en general.

2.6. El Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018.⁹ Establece la estrategia Gobierno Cercano y Moderno con el propósito de que se refleje en calidad de vida para los ciudadanos, a partir

⁸ Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001-2006. *Diario Oficial de la Federación*, 22/04/2002. Recuperado de: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=734662&fecha=22/04/2002

⁹ Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. Recuperado de: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle_popup.php?codigo=5299465 [consulta: agosto de 2018].

de mecanismos de evaluación y rendir cuentas oportunamente, para mejorar su desempeño.

Accede a optimizar el uso de los recursos públicos, a utilizar las nuevas tecnologías de la información y comunicación e impulsar la transparencia y rendición de cuentas con base en un principio básico plasmado en el artículo 134 de la Constitución:

Los recursos económicos de que dispongan la Federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

A continuación, se presenta un esquema con algunos aspectos complementarios referidos a la transparencia y rendición de cuentas en el Plan Nacional de Desarrollo.

III. Transparencia, Agenda 2030 y Plan Nacional de Desarrollo 2018-2024

Con la suscripción de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ONU-2015), el Plan Nacional de Desarrollo adquiere una importancia mayor debido a que está llamado a ser el instrumento que incorpora los principios de la Agenda 2030 de forma transexenal en todos los ámbitos de las políticas públicas y los niveles de gobierno, agregando un nuevo eje de colaboración con los poderes de la Federación y asegura su vigencia más allá del ámbito político;¹⁰ la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos son el primer producto legislativo vinculado al cumplimiento de los ODS.¹¹

¹⁰ Véase Guadalupe Morales Núñez. “Los Objetivos de Desarrollo Sostenible en México y el reto en materia de Desarrollo Social”, *Reporte CESOP* 106, mayo de 2017. Recuperado de: <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara-Centros-de-Estudio/CESOP/Estudios-e-Investigaciones/Reporte-CESOP> [agosto de 2018].

¹¹ Véase Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Vinculación del Presupuesto a los Objetivos del Desarrollo Sostenible. Recuperado de: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/231527/Lineamientos_p_y_p_2018_Anejo_2_Vinculacion_ods.pdf [consulta: julio de 2018].

Este compromiso brinda la oportunidad de rescatar la importancia del Congreso para la conformación del Plan Nacional de Desarrollo, ya que por mucho tiempo el Poder Ejecutivo reservó para sí la responsabilidad y concedió a la Cámara de Diputados la facultad de examen y opinión mediante la Ley de Planeación, no obstante que la reforma constitucional de 1983 estableció “la intervención del Congreso” mientras que el PND “podrá contener consideraciones y proyecciones de más largo plazo”; debido a que probablemente la expectativa en ese contexto histórico pretendía una coordinación más vigorosa de ambos poderes, en términos de planeación y gestión de las políticas públicas.

Actualmente un nuevo contexto histórico precisa retomar estos planteamientos en favor de la planeación para el desarrollo mediante un compromiso diplomático con visión al 2030,¹² nada más que esta vez sólo compromete a la Cámara de Diputados y para ello el titular del Poder Ejecutivo impulsó la reforma a la Ley de Planeación para que la Cámara baja intervenga en el proceso de integración del PND y fortalecer los procedimientos de elaboración y aprobación del Plan Nacional de Desarrollo (PND).

El siguiente esquema compara el texto original de la Ley de Planeación y la redacción vigente que surge con la reforma que impulsara el titular del Poder Ejecutivo. Es importante mencionar que la Ley de Planeación, desde su creación, consideró necesario proyecciones de más largo plazo.

Un dato relevante tiene que ver con el régimen transitorio del decreto, ya que establece el proceso mediante el cual el presidente envía a la Cámara de Diputados para su aprobación el último día hábil de febrero del año siguiente al de su toma de posesión.

Es decir, se entiende que hasta el segundo periodo ordinario de sesiones en el 2019, la

¹² Morales Núñez, “Los Objetivos de Desarrollo...”, *op. cit.*

Reforma constitucional de 1983	Texto constitucional vigente
<p>Artículo 26.- El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación.</p> <p>....</p> <p>....</p> <p>El sistema de planeación democrática, el Congreso de la Unión tendrá una intervención que señale la Ley.</p>	<p>Artículo 26.- El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, competitividad, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación.</p> <p style="text-align: right;">Párrafo reformado DOF 05-06-2013.</p> <p>...</p> <p>....</p> <p>En el sistema de planeación democrática y deliberativa, el Congreso de la Unión tendrá la intervención que señale la ley.</p> <p style="text-align: right;">Párrafo reformado DOF 10-02-2014.</p>

Cámara de Diputados recibe y aprueba el Plan Nacional de Desarrollo, sin embargo, establece que a partir del 2024; entrará en vigor, lo cual puede confundir respecto al inicio de su vigencia.

Por otro lado, la importancia de la transparencia en este proceso tiene que ver con el seguimiento a los compromisos adquiridos en la agenda 2030, y el reto está en definir los mecanismos apropiados para revisar las asignaciones presupuestarias vinculadas a la agenda a partir de la Ley de Ingresos y el presupuesto de egresos 2017, establecer mecanismos abiertos, de forma periódica y exhaustiva sobre los recursos públicos asignados en la consecución de los objetivos, desde la recaudación, gasto y resultados,¹³ lo cual debe incorporarse al Plan Nacional de Desarrollo 2019-2025 con el compromiso del Poder Legislativo de alinear su agenda con los objetivos del PND, ya que dicha intervención no concluye con los decretos legislativos.

Por último, es importante destacar que el gobierno puso a disposición la plataforma Estrategia Nacional para la puesta en marcha de la Agenda 2030, que convoca a la participación de todos los sectores de la población a definir las prioridades, metas y retos que incluirá el

documento base para la construcción del Plan Nacional de Desarrollo 2018 -2030, el cual estuvo disponible para la “consulta” del 15 de febrero al 8 de marzo del 2018.

IV. Alianza para el Gobierno Abierto (AGA)

Es una instancia multilateral dirigida a “establecer compromisos concretos por parte de los gobiernos para promover la transparencia, aumentar la participación ciudadana en los asuntos públicos, combatir la corrupción y aprovechar las nuevas tecnologías para robustecer la gobernanza”.

México asume el compromiso para hacer valer los principios de transparencia, acceso a la información, rendición de cuentas, participación ciudadana e innovación, coordinados por dos instancias: el secretariado técnico, cuya función es conformar un espacio permanente e institucionalizado de diálogo y toma de decisiones y la Coordinación de Estrategia Digital Nacional, que es la instancia del Gobierno Federal que participa con el Secretariado, mientras que para el caso de la sociedad civil es Transparencia Mexicana.

4.1. Gobierno Abierto y Transparencia.

En septiembre de 2011 Brasil, Indonesia, Noruega, Filipinas, Sudáfrica, el Reino Unido, Estados Unidos y México, adoptaron la Declara-

¹³ SHCP, Vinculación del Presupuesto..., *op. cit.*

Periodo presidencial	1983-1988	1989-1994	1995- 2000	2001-2006	2007-2012	2012-2018	2019-2024
Publicación	DOF: 31.05.1983	DOF: 31.05-1989	DOF: 31-05-1995	DOF: 30-05-2001	DOF: 31-05-2007	DOF: 20-05-2013	En proceso de integración
Autoridad*	Secretaría de Programación y Presupuesto	Presidencia de la República	Secretaría de Hacienda y Crédito Público	Poder Ejecutivo	Secretaría de Hacienda y Crédito Público	Secretaría de Hacienda y Crédito Público	Estrategia Nacional
Objetivo genérico	La reordenación económica y el cambio estructural	Estrategia Nacional de Modernización Será una administración de puertas abiertas	Línea Estratégica Reforma de gobierno y modernización de la administración pública	Estrategia integral de política pública a partir de retos multidimensionales.	<u>Democracia efectiva y política exterior responsable</u>	<u>Gobierno cercano y moderno</u>	
Datos complementarios	La Secretaría de la Contraloría General de la Federación, a fin de que aporte elementos de juicio para el control y seguimiento de los objetivos y prioridades del Plan, deberá: I. Inspeccionar el ejercicio del gasto público federal y su congruencia con los presupuestos de egresos, en función de los objetivos y prioridades del Plan;	Responsabilidades en el desempeño de las funciones públicas. Se atenderá las denuncias y las sugerencias de los ciudadanos. Se castigará el incumplimiento con todo el peso de la ley y se combatirá a fondo la ineficiencia y la corrupción. Los servicios públicos deberán prestarse con eficacia y esmero; los funcionarios tienen la delicada responsabilidad de cuidar y utilizar con esmero los recursos que el pueblo pone a su cuidado. Se ejercerá control y vigilancia para garantizar el estricto cumplimiento de las normas.	Promover el uso eficiente de los recursos públicos, programas precisos y claros de rendición de cuentas. Rapidez y eficacia hacia la prestación de servicios integrados al público que eviten trámites, ahorren tiempo y gastos e inhiban discrecionalidad y corrupción. Asimismo, se requiere fomentar la dignidad y profesionalización de la función pública y proveer al servidor público de los medios e instrumentos necesarios para aprovechar su capacidad productiva y creativa en el servicio a la sociedad, a fin de que la función pública sea ejercida con absoluta transparencia, con trato imparcial para todos los grupos sociales y ciudadanos, rindiendo cuentas puntualmente sobre la observancia de la normatividad y el uso honesto y eficiente de los recursos públicos.	Junto con la transparencia y la rendición de cuentas, que la sociedad y el gobierno tienen la oportunidad de avanzar en la perspectiva integral del desarrollo humano sustentable.	Cinco ejes Eje 5. Democracia efectiva y política exterior responsable 5.1 Fortalecimiento de la democracia 5.2 Modernización del sistema político 5.3 Participación ciudadana 5.4 Eficacia y eficiencia gubernamental <u>Eje 5. Transparencia</u>	Cinco metas nacionales Estrategias transversales 1. Democratizar la productividad; 2. Un gobierno cercano y moderno; y 3. Perspectiva de género en todas las acciones de la presente administración.	

* Durante el proceso de análisis llamó la atención que cada PND tiene un criterio heterogéneo respecto de la autoridad que lo encabeza, lo cual podrá ser revisado en un estudio posterior.

Fuente: elaboración propia con información del Plan Nacional de Desarrollo.

<i>Ley de Planeación</i>			
<i>Texto original</i> <i>DOF 3 de enero de 1983</i>	<i>Texto vigente</i> <i>Última reforma DOF 16 de febrero de 2018</i>		
<p>Artículo 50.- El Presidente de la República remitirá el Plan al Congreso de la Unión para su examen y opinión. En esta ejecución de sus atribuciones constitucionales y legales y en las diversas ocasiones previstas por la Ley el Poder Legislativo formulará así mismo las observaciones que estime pertinentes durante la ejecución, revisión y adecuaciones al propio plan.</p>	<p>Artículo 50.- El Ejecutivo Federal elaborará el Plan Nacional de Desarrollo y lo remitirá a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión para su aprobación, en los plazos previstos en esta Ley.</p> <p>En el ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales y en las diversas ocasiones previstas por esta Ley, la Cámara de Diputados formulará, asimismo, las observaciones que estime pertinentes durante la ejecución y revisión del propio Plan.</p>	<p>Artículo Segundo Transitorio.- La reforma al artículo 60. entrará en vigor el 1o. de abril de 2018.</p> <p>Asimismo, la reforma al primer párrafo del artículo 21 entrará en vigor el 1o. de octubre de 2024, por lo que el Presidente de la República que comience su mandato el 1o. de diciembre de 2018 enviará el Plan Nacional de Desarrollo a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión para su aprobación, a más tardar el último día hábil de abril del año siguiente a su toma de posesión.</p>	<p>Artículo Quinto Transitorio.- Las Administraciones Públicas Federales correspondientes a los periodos 2018-2024 y 2024-2030 podrán considerar en su contenido las estrategias para el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y sus metas, contenidos en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.</p> <p>Para efectos de lo anterior, en los procesos de elaboración de los proyectos de dichos planes se considerarán las propuestas que, en su caso, elabore el Consejo Nacional de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.</p>
<p>Artículo 21.- El Plan Nacional de Desarrollo deberá elaborarse, aprobarse y publicarse dentro de un plazo de seis meses contados a partir de la fecha en que toma posesión el Presidente de la República, y su vigencia no excederá del periodo constitucional que le corresponde, aunque podrá contener consideraciones y proyecciones de más largo plazo.</p>	<p>Artículo 21.- El Presidente de la República enviará el Plan Nacional de Desarrollo a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión para su aprobación, a más tardar el último día hábil de febrero del año siguiente a su toma de posesión.</p>		
	<p>La vigencia del Plan no excederá del periodo constitucional del Presidente de la República. Sin perjuicio de lo anterior, deberá contener consideraciones y proyecciones de por lo menos veinte años, para lo cual tomará en consideración los objetivos generales de largo plazo que, en su caso, se establezcan conforme a los tratados internacionales y las leyes federales.</p> <p>La Cámara de Diputados del Congreso de la Unión aprobará el Plan Nacional de Desarrollo dentro del plazo de dos meses contado a partir de su recepción. En caso de que no se pronuncie en dicho plazo, el Plan se entenderá aprobado en los términos presentados por el Presidente de la República.</p> <p>La aprobación del Plan por parte de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, consistirá en verificar que dicho instrumento incluye los fines del proyecto nacional contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.</p>		

<i>Ley de Planeación</i>	
<i>Texto original</i> DOF 3 de enero de 1983	<i>Texto vigente</i> Última reforma DOF 16 de febrero de 2018
	En caso de que el Plan Nacional de Desarrollo no los incluya, la Cámara de Diputados devolverá el mismo al Presidente de la República, a efecto de que dicho instrumento sea adecuado y remitido nuevamente a aquélla para su aprobación en un plazo máximo de treinta días naturales.
	La vigencia del Plan no excederá del periodo constitucional del Presidente de la República. Sin perjuicio de lo anterior, deberá contener consideraciones y proyecciones de por lo menos veinte años, para lo cual tomará en consideración los objetivos generales de largo plazo que, en su caso, se establezcan conforme a los tratados internacionales y las leyes federales.
Plan Nacional de Desarrollo precisará los objetivos nacionales, estrategia y desarrollo integral del país, contendrá provisiones sobre los recursos que serán asignados a tales fines; determinará los instrumentos y responsabilidades de su ejecución, establecerá los lineamientos de política de carácter global, sectorial y regional, sus provisiones se referirán al conjunto de la actividad económica y social, y regirá el contenido de los programas que se generen en el Sistema Nacional de Planeación Democrática.	El Plan Nacional de Desarrollo precisará los objetivos nacionales, la estrategia y las prioridades del desarrollo integral, equitativo, incluyente, sustentable y sostenible del país; contendrá provisiones sobre los recursos que serán asignados a tales fines; determinará los instrumentos y responsables de su ejecución, establecerá los lineamientos de política de carácter global, sectorial y regional; sus provisiones se referirán al conjunto de la actividad económica, social, ambiental y cultural, y regirá el contenido de los programas que se generen en el sistema nacional de planeación democrática. El Plan se publicará en el Diario Oficial de la Federación, en un plazo no mayor a 20 días naturales contado a partir de la fecha de su aprobación.
La categoría de Plan queda reservada al Plan Nacional de Desarrollo.	La categoría de Plan queda reservada al Plan Nacional de Desarrollo.

Fuente: elaboración propia con base en la legislación citada.

<p align="center">Secretariado Técnico Tripartita <i>Espacio permanente institucionalizado de diálogo y toma de decisiones en torno a procesos de gobierno abierto en México. Se conforma con la participación de los siguientes actores:</i></p>		
Comité Coordinador de la Sociedad Civil	Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos	El Gobierno de la República
<p>Conjunto de organizaciones que participan en el proceso de la AGA</p> <p>Único enlace con las organizaciones de la Sociedad Civil</p>	Facilitar el diálogo entre el gobierno de la República y la sociedad civil	<p>–Le corresponde ser enlace institucional con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en temas relacionados con AGA, y administra el sitio http://ara.org.mx/</p>
<p>Fuente: Lineamientos de la organización y funcionamiento del Secretariado Técnico Tripartita.</p>		

ción de gobierno abierto. El 27 de septiembre de 2015 México firmó una iniciativa multilateral, junto con 12 países, sobre la declaración conjunta de gobierno abierto para la Agenda 2030, con el propósito de promover la transparencia, aumentar la participación ciudadana en los asuntos públicos, combatir la corrupción y aprovechar las nuevas tecnologías para robustecer la gobernanza.

La declaración cuenta con los siguientes principios: *a)* aumentar la disponibilidad de información sobre las actividades gubernamentales; *b)* apoyar la participación ciudadana; *c)* aplicar los más altos estándares de integridad profesional en todos nuestros gobiernos; *d)* aumentar el acceso a las nuevas tecnologías para la apertura y la rendición de cuentas.

<p align="center">Declaración Conjunta de Gobierno Abierto para la Agenda 2030 <i>Objetivos:</i></p>			
Promover la transparencia	Aumentar la participación ciudadana en los asuntos públicos	Combatir la corrupción	Aprovechar las nuevas tecnologías
<p align="center"><i>Robustecer la gobernanza.</i></p>			
<p>Fomentar una cultura de gobierno abierto que empodere y brinde resultados a los ciudadanos, y promueva los ideales del gobierno abierto y participativo del siglo XXI.</p>			

Fuente: Alianza para el gobierno abierto.

Su principal referente es la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción¹⁴ y otros instrumentos internacionales relacionados con derechos humanos. Reconoce que la transparencia y el gobierno abierto son herramientas esenciales para asegurar la implementación efectiva de la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible.

Uno de los principales compromisos de los países es elaborar un plan de acción desarrollado con consulta pública y comprometerse a informar de manera independiente sobre su progreso en el futuro. Actualmente México da cuenta de tres de ellos: el primero (2011-2013) conjugó 36 compromisos y fue el primer esfuerzo por abrir el diálogo y buscar un espacio de interlocución horizontal; el segundo (2013-2015), con 26 com-

Declaración Conjunta de Gobierno Abierto para la Agenda 2030

1. Promover un Estado de Derecho que sea consistente con los estándares internacionales en el ámbito nacional, regional e internacional mediante la transparencia, apertura, rendición de cuentas, acceso a la justicia e instituciones efectivas e incluyentes. Lo anterior, alineado con el Objetivo 16 de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.
2. Promover el acceso público a información y datos abiertos vigentes y desagregados sobre actividades gubernamentales relativas a la implementación y financiamiento de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, en seguimiento a la legislación nacional y los compromisos internacionales. Apoyamos el desarrollo de la Carta Internacional de Datos Abiertos y pretendemos explorar su implementación en nuestros países.
3. Apoyar la participación ciudadana en la implementación de todos los objetivos y metas de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, incluyendo la toma de decisiones, formulación de políticas y procesos de seguimiento y evaluación.
4. Defender los principios del gobierno abierto descritos en la Declaración de Gobierno Abierto en la definición de indicadores internacionales, regionales y nacionales para la medición de la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, tomando en cuenta las circunstancias nacionales y las prioridades del desarrollo. Identificaremos y compartiremos lecciones aprendidas y buenas prácticas para fortalecer la capacidad de los países para la implementación.
5. Utilizar los Planes de Acción Nacionales de la Alianza para el Gobierno Abierto para adoptar compromisos que sirvan como herramientas efectivas para promover la implementación transparente y con rendición de cuentas de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

¹⁴ La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (UNCAC), también conocida como la Convención de Mérida, por haber sido adoptada en esa ciudad de México, en diciembre de 2003, entró en vigor el 14 de diciembre de 2005, al reunir las 30 ratificaciones requeridas e incorpora 126 Estados miembros. Recuperado de: <http://www.programaanticorruptcion.gob.mx/index.php/internacionales/convenciones/convencion-de-las-naciones-unidas-contra-la-corruptcion-onu.html> [consulta: agosto de 2018].

promisos atendidos; el tercero, el Plan de Acción 2016-2018, en marcha, el cual concluye en octubre de 2018 con los siguientes compromisos:

1. Servicios públicos, derechos humanos y fortalecimiento del Estado de derecho
2. Sistema Nacional Anticorrupción
3. Pobreza y desigualdad
4. Igualdad de género
5. Gobernanza de recursos naturales y cambio climático.¹⁵

Uno de los retos para esta nueva administración será alinear estos temas con la agenda legislativa y establecer mecanismos de evaluación y seguimiento.

El principal propósito del Secretariado Técnico es monitorear los compromisos suscritos por el Estado mexicano ante la Alianza para el Gobierno Abierto. Cuenta con lineamientos que rigen su organización y funcionamiento [2014] suscritos por los representantes de cada uno de los actores.

A continuación se muestra un esquema que explica brevemente la conformación en cada plan así como la referencia al tablero de seguimiento que es un formato diseñado para el seguimiento y evaluación particular de cada uno de los programas. Su estructura contempla varios aspectos: la denominación del compromiso, características, actividades, indicadores, medios de verificación y un capítulo reservado para las recomendaciones y los factores de riesgo.¹⁶

El tablero de seguimiento (tablero.gobabiertomx.org) es una plataforma que permite identificar los compromisos, sus objetivos, una evaluación, así como los factores de riesgo y las recomendaciones. Es un mecanismo público para asegurar el avance y cumplimiento de cada uno de los compromisos de acuerdo con lo establecido en sus planes de trabajo. Registra 26 compromisos, de los cuales selec-

cioné algunos y de manera complementaria se cita la autoridad comprometida, con el propósito de aportar un referente que permita avanzar hacia la construcción de un proceso para alinear los mecanismos de evaluación y control.

4.2. Principales resultados del modelo de Gobierno Abierto.

Los cambios han sido fundamentales por cuanto a adecuación legal; sin embargo, no es suficiente, ya que la participación del Congreso no se limita a la aprobación de reformas sino a participar en un ámbito de equilibrio de poderes hacia un mecanismo de transparencia, rendición de cuentas y control continuo.

Destacan las reformas constitucionales en materia de transparencia y combate a la corrupción, de acceso a la información pública y de fortalecimiento al organismo encargado de garantizar este derecho dotándolo de autonomía constitucional. En el marco de este fortalecimiento, resultan relevantes dos disposiciones publicadas: la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública¹⁷ y la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.¹⁸

La Ley Federal de Transparencia da paso a incorporar el sistema de Gobierno Abierto orientado a mejorar la gestión pública; en el caso del combate a la corrupción, se aprueba el Sistema Nacional Anticorrupción, sin consolidarse aún¹⁹ la Ley General de Responsabilidades Administrativas, denominada Ley 3 de 3, la cual es el principal referente de iniciativa ciudadana aprobada por el Congreso de la Unión.

V. Consideraciones finales

Dentro de la agenda legislativa el Congreso tiene la facultad de aprobar el Plan Nacional de Desarrollo. Esta facultad no es nueva, desde 1983

¹⁵ Plan de Acción 2016-2018. Alianza para el Gobierno Abierto.

¹⁶ Formato y tablero de control para el seguimiento y evaluación del PA15.

¹⁷ *Diario Oficial de la Federación*, 4 de mayo de 2015.

¹⁸ *Ibid.*, 9 de mayo de 2016.

¹⁹ Guadalupe Morales Núñez, "Los retos ante el nombramiento del Fiscal Anticorrupción", documento de trabajo. Disponible en: [<http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CESOP/Novedades/Documento-de-trabajo.-Los-retos-ante-el-nombramiento-del-fiscal-anticorrupcion>] (consulta: septiembre de 2018).

Plan de Acción *		Tablero de seguimiento
Primer 2013-2015	<ul style="list-style-type: none"> • Mejora de servicios públicos • Aumentar la integridad pública • Manejo de recursos públicos con mayor eficacia y eficiencia • Aumento de la rendición de cuentas por parte de las empresas. • Construcción de ciudades más seguras 	tablero.gobabierto.mx/org
	<p>Segundo 2015- 2018 concluye en octubre de 2018</p>	
	<p>Integrantes</p>	
	<p>Por parte de la sociedad civil organizada</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. El Centro de Investigación para el Desarrollo A.C. (CIDAC) 2. Artículo 19 3. Fundar Centro de Análisis e Investigación A.C. 4. Instituto Mexicano para la Competitividad A.C. 5. Gestión Social y Cooperación A.C. (GESOC), 6. Transparencia Mexicana, Social TIC y Cultura Ecológica. 	Factores de riesgo
	<p>Por parte del gobierno federal</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. La Secretaría de la Función Pública, 2. Secretaría de Economía, 3. Secretaría de Desarrollo Social, 4. Secretaría de Hacienda y Crédito Público 5. Secretaría de Comunicaciones y Transportes, 6. Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, 7. Secretaría de Educación Pública, 8. Secretaría de Energía, 9. Secretaría de Gobernación 10. Petróleos Mexicanos 11. Procuraduría General de la República 12. Presidencia de la República. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Falta de compromiso por parte de las dependencias y entidades de la APF. 2. Presupuesto limitado.

* Secretariado Técnico Tripartita para la implementación y seguimiento de planes de acción de la Alianza para el Gobierno Abierto. Disponible en: [file:///C:/Users/Usuario/Downloads/Lineamientos-2014-06-17.pdf][consulta: agosto de 2018].

<i>Factores que pueden poner en riesgo el cumplimiento del compromiso</i>		
<i>Esta sección debe servir para identificar posibles retos y tomar medidas necesarias para evitar que se conviertan en impedimentos para el cumplimiento</i>		
<i>Nombre del compromiso</i>	<i>Características</i>	<i>Factores que pueden poner en riesgo el cumplimiento del compromiso</i>
Regulación clara y transparente	<p>Crear un sistema de información de las regulaciones y resoluciones administrativas de carácter general de los órganos reguladores:</p> <p>Institución comprometida: Secretaría de la Función Pública, Secretaría de Economía; Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial y la Comisión Federal de Protección sobre riesgos sanitarios.</p>	<p>Para los anteproyectos regulatorios: la falta de recursos para desarrollar el nuevo sistema de la MIR, así como las aplicaciones del DOF.</p> <p>Para las guías de cumplimiento de la regulación: un factor de riesgo es la necesidad de involucramiento, coordinación y compromiso de los reguladores elegidos (SFP/SE/IMPI/COFEP/PRIS) ya que la COFEMER sólo sería un apoyo técnico, pero los responsables de la información y del proceso son los reguladores.</p>
Base de datos de personas desaparecidas	<p>Reorganizar y mejorar la base de datos de personas extraviadas o desaparecidas en los términos establecidos en la Ley del Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas (RENPED). Su elaboración contará con mecanismos o espacios para la participación activa de la sociedad civil. La base de datos incluirá los registros de personas con la información establecida en la Ley del RENPED y deberá señalar las diferentes fuentes y autoridades que registran dicha información, de conformidad con la normatividad y previo consentimiento. De esta forma, el gobierno instrumenta mejores mecanismos de información que permitan acciones coordinadas entre los tres órdenes de gobierno para garantizar los derechos humanos de las personas extraviadas o desaparecidas y de sus familiares. Se incluirán estadísticas básicas publicadas periódicamente. Se promoverá la elaboración del Reglamento de la Ley.</p> <p>Institución comprometida: Procuraduría General de la República</p>	<p>Obstáculos técnicos y operativos que imposibilitan que la federación suministre o actualice los datos de las personas no localizadas de la PGR (fuero federal) y a su vez que a falta de esa información el Secretario Ejecutivo no cuente con datos para migrar al RENPED.</p> <p>Se requiere aprobación legislativa del Reglamento de la Ley del Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas.*</p>
Padrón abierto de beneficiarios	<p>Contar con un padrón único de beneficiarios abierto y actualizado de los programas sociales del gobierno federal que integran la "Cruzada nacional contra el hambre" que permita conocer con precisión la población atendida.</p> <p>Establecer un mecanismo de seguimiento para el cumplimiento de los criterios de integración de los padrones de gobiernos estatales y municipales.</p> <p>Objetivo mejorar las acciones político-sociales para identificar con mayor precisión la población objetivo y garantizar el derecho a la alimentación de los mexicanos que viven en condición de pobreza.</p> <p>Institución comprometida: Sedesol.</p>	<p>Sedesol mostró hallazgos importantes: La sola integración de los patrones no permite identificar a las personas que se hallan en condición de pobreza. Se busca a través de la transparencia un nivel de rendición de cuentas en la implementación de la política de desarrollo social.</p> <p>No registra factores de riesgo.</p>

* Ley del Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o desaparecidas, *Diario Oficial de la Federación* del 17 de abril del 2012. Régimen Transitorio:

Artículo Segundo.- Las autoridades competentes deberán emitir las leyes, reglamentos y otras disposiciones para instrumentar en todo el país lo establecido en esta ley, en un plazo que no exceda de seis meses, a partir de la publicación a que se refiere el artículo anterior.

Artículo Tercero.- El Secretariado Ejecutivo deberá tomar las medidas necesarias para migrar la información de todas las bases de datos y registros oficiales que contengan información relacionada con personas extraviadas o desaparecidas al Centro Nacional de Información del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

contó con la facultad de intervenir en ello, ahora cuenta con el apoyo no sólo legal sino del compromiso diplomático, por lo que adquiere una importancia mayor. En este contexto su intervención permite fortalecer facultades de fiscalización y control adicional a las que la Constitución le otorga y en consecuencia el sistema de gobierno abierto también se amplía para mostrar mecanismos legislativos que desarrolla en cumplimiento al Objetivo 17 de la Agenda 2030.

Es importante revisar el inicio de vigencia de la reforma a la Ley de Planeación respecto de la intervención del Congreso en la aprobación del Plan Nacional de Desarrollo, debido a que su redacción puede causar confusión, ya que entrará en vigor a partir de 2024.

Fuentes consultadas

Acuerdo por el que se crea la Comisión para la Transparencia y el Combate a la Corrupción en la Administración Pública Federal, como una comisión intersecretarial de carácter permanente, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 4 de diciembre de 2000.
Bernaldes Rojas Gerardo, *El derecho a la verdad*, Universidad de Talca, Chile.

Formato y tablero de control para el seguimiento y evaluación del PA15.

Ley de Planeación.

Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Morales Núñez, Guadalupe, “Los Retos ante el nombramiento del Fiscal Anticorrupción”, Documento de Trabajo. México, CESOP, Cámara de Diputados, septiembre de 2018.

—, “Los Objetivos de Desarrollo Sostenible en México y el reto en materia de Desarrollo Social”, *Reporte CESOP* 106, México, CESOP, Cámara de Diputados, mayo de 2017.

—, “Desempeño de México en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030”, En Contexto.

Plan de Acción 2016-2018. Alianza para el Gobierno Abierto.

Plan Nacional de Desarrollo.

Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001-2006.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Vinculación del Presupuesto a los Objetivos del Desarrollo Sostenible.

Secretariado Técnico Tripartita para la implementación y seguimiento de planes de acción de la Alianza para el Gobierno Abierto.

TRANSPARENCIA Y CALIDAD DE LA DEMOCRACIA

ENTREVISTA CON EL DOCTOR RENÉ TORRES-RUIZ

*Luis Angel Bellota**

Introducción

Nuevamente, el *Reporte CESOP* publica otra entrevista de corte académico con un experto cuyos puntos de vista enriquecen la información que publica mes a mes. Esta ocasión tuvimos la oportunidad de charlar y entrevistar al doctor René Torres-Ruiz, quien aceptó responder nuestras preguntas y, mientras las iba respondiendo, dilucidaba sobre los retos que tiene por delante la democracia mexicana. Comprenderemos que uno de ellos es el desarrollo de instituciones y mecanismos de transparencia que ayuden a vigilar el buen uso de los recursos públicos y el desempeño profesional del funcionariado mexicano. Aunque la entrevista habla indirectamente sobre la calidad democrática, trata de enfocarse hacia la importancia de la transparencia para mejorar la democracia e imprimirle más confianza a las instituciones.



El doctor Torres-Ruiz es profesor-investigador de tiempo completo en el Departamento de Ciencias Sociales y Políticas de la Universidad Iberoamericana desde hace ocho años; pertenece al Sistema Nacional de Investigadores y se desempeña como profesor de asignatura en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. También ejerció la docencia en la Universidad Autónoma de Barcelona, donde obtuvo el doctorado en Ciencia Política. Sus líneas de investigación académica son las problemáticas alrededor de la democracia, la construcción de ciudadanía, los movimientos sociales y los partidos políticos.

* Licenciado en Historia por la Universidad Iberoamericana y pasante de la maestría en Estudios Latinoamericanos por la UNAM. Investigador asistente en el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados.

Luis Angel Bellota (LAB): Antes de ir al grano, me gustaría pedirle una breve disertación sobre la relación entre los sistemas de transparencia y la democracia. Si hablamos de esta última desbordaríamos la charla y no llegaríamos a ningún lado, pues mucho se ha dicho y escrito sobre dicha forma de gobierno. Estimo relevante que nos dé un marco conceptual acerca del vínculo que une ambos conceptos. Pocos diferirán en que la transparencia es la mejor vía para que los asuntos relacionados con el gobierno no sean un arcano vedado a los ciudadanos.

René Torres-Ruiz (RTR): Sí, así es. La transparencia es un componente en todo gobierno que se precie de ser democrático. Las decisiones que ahí se toman y que afectan a una comunidad deben ser abiertas, transparentes y comprensibles para todos los ciudadanos. Esta idea de que lo que pasa en los corrillos de la política o en las cámaras legislativas se queda ahí, porque resulta incomprensible para el resto de las personas, es un tremendo anacronismo que nos cuesta muy caro en términos de confianza ciudadana, algo que hoy es totalmente inaceptable. A estas alturas de la historia, es imperioso que la opacidad se desvanezca y ganen centralidad la transparencia y la claridad en las decisiones oficiales.

Esta idea de mantener las tareas administrativas alejadas de la población porque ésta es ignorante y no cuenta, supuestamente, con la preparación ni los atributos intelectuales para comprender los menesteres que encierra “el arte de gobernar” se conoce en la tradición del pensamiento político occidental como los *arcana imperii* o la secrecía en los asuntos de Estado a los que únicamente tienen acceso un grupo muy reducido de personas. El ejercicio discrecional del poder se sostiene, esencialmente, en el ocultamiento, el engaño y la simulación; como diría un colega, Jesús Rodríguez Zepeda: posibilitan la construcción de distancias insalvables y obstáculos infranqueables entre quienes detentan el poder y quienes son gobernados. De este modo se generan socie-

dades enormemente asimétricas. Esto ocurre, por supuesto, en gobiernos no democráticos.

Los tomadores de decisiones deben reflexionar sobre los problemas a los que se enfrenta la población; juntan y sistematizan información muy variada, escuchan a los involucrados, construyen y comunican propuestas de solución y, finalmente, ponen en marcha esas decisiones. Claro, después habrá que evaluarlas para ver su pertinencia y eficacia. Todo este proceso que te estoy describiendo debe darse a conocer con total y absoluta transparencia.

Democratizar un sistema político pasa necesariamente —y más en estos tiempos en donde se piensa que las decisiones deben ser compartidas—, por no tomar desde las sombras determinaciones esenciales para la comunidad. Es importante, y esto lo recalco, no construir acuerdos “en lo oscurito”, por debajo de la mesa y a espaldas de la ciudadanía. Como quieras llamarle. Lo visible es, o debe ser, un signo inequívoco e irrenunciable de la democracia.

LAB: Puede decirse, entonces, que un elemento cada vez más evidente de las democracias contemporáneas es su transparencia.

RTR: Ya lo decía Norberto Bobbio cuando hablaba de democracia y secreto: “la democracia es el poder visible”. Según este prolífico autor, la naturaleza misma de la democracia consiste en que nada puede quedar en el misterio. Apelando a mi memoria, él lo dice más o menos así —aunque no sé si con estas palabras exactas—: “la democracia es el gobierno del poder público en público”.

Por otra parte, agregaría que un gobierno que sea transparente y rinda cuentas está íntimamente relacionado, en estos tiempos de las democracias abiertas y donde se ha hablado tanto de la calidad democrática, con la legitimidad. Recordemos también que un gobierno es representativo únicamente cuando es legítimo;

y es legítimo cuando ha sido elegido mediante el sufragio libre y universal pero también —y esto es importantísimo— cuando ejerce en la forma esperada sus funciones. ¿Qué quiero decir con esto? Que un gobierno es representativo porque la gente votó a su favor y porque se conduce con apego a la ley, cumpliendo con aquello que los ciudadanos esperan de él. La legitimidad de origen es tan importante como la legitimidad derivada. La democracia, recuerda [Tzvetan] Todorov, no sólo es importante por la forma en la que instituye el poder sino por las metas y el ejercicio de éste.

En resumen, las democracias contemporáneas requieren de la transparencia y la rendición de cuentas como elementos consustanciales de su legitimidad. Su valoración como una “buena forma de gobierno” debe sustentarse en la accesibilidad pública de sus decisiones, en el ejercicio responsable del poder y en atender o garantizar los derechos de las personas, en este caso el derecho a tener información de interés común, a saber cómo y por qué se toman ciertas determinaciones, a tener presente el destino de los impuestos que paga, etcétera.

LAB: Las democracias europeas o las sajonas, como la noruega o la neozelandesa, tienen estos mecanismos de monitoreo sobre los servidores públicos a pesar de que los ciudadanos de aquellos países tienen un poquito más de confianza en sus servidores públicos. Usted me corregirá si estoy mal, pero la idea de que existan sistemas de transparencia no sólo es para que los gobiernos se conduzcan con la mayor legalidad posible sino también contempla que los ciudadanos se formen un criterio sobre el uso eficaz de los recursos y, entonces, valore si le conviene o no votar por el partido en el gobierno. Esto robustece el Estado de derecho porque pone en una caja de cristal las acciones oficiales.

RTR: Sí, de alguna manera es así. La transparencia tiene que ver con el Estado de derecho. Esta es una dimensión de la noción de *calidad de la democracia*: el gobierno de la ley o *rule of*

law, como lo llaman los ingleses. Es una dimensión de carácter procedimental que consiste en observar la ley por parte de todos, principalmente las autoridades. Nadie puede estar por arriba del marco legal y si algún gobernante o funcionario público comete algún abuso o ilegalidad en el ejercicio de sus funciones, los mecanismos de control sirven para detectarlo rápidamente y sancionar sus faltas. A esta condición de buen gobierno y de un Estado responsable y legalmente democrático es a lo que se refiere Guillermo O’Donnell, un autor que tú ya conoces pues alguna vez lo discutimos en clase hace algunos años. Él habla de la dimensión legal del Estado no sólo como una simple agregación de normas sino como un entramado funcional de reglas legales e instituciones estatales en donde nadie puede estar por encima de la ley. El *legibus solutus* de los Estados absolutistas no tiene cabida. En los países que mencionas, la corrupción no va acompañada de un halo de impunidad. Allá sí hay consecuencias por los abusos de poder, las ilegalidades cometidas al amparo del mismo o los actos de enriquecimiento a costa del erario. En la Europa nórdica no hay “casas blancas”, ni “Malinalcos” ni gobernadores cuyas esposas repiten con fervor un mantra autocomplaciente de que merecen la abundancia.

La transparencia, junto con la rendición de cuentas, es una manera de custodiar a quienes detentan el poder público, no necesariamente por desconfianza —pues no es la única razón— sino porque estar al tanto de las decisiones gubernamentales, conocer información, entender el funcionamiento institucional y observar los procedimientos del gobierno es la idea que se tiene de ser un buen ciudadano, un ciudadano con derechos pero también con obligaciones que se sabe hacer presente en la esfera pública y se convierte en un agente activo, participativo. Para ello es indispensable informarse, custodiar a los gobernantes, acompañar sus decisiones y cuestionarlas cuando sea necesario. Actualmente tenemos muchos canales de comunicación para verter nuestros cuestionamientos y ejercer presión. Todo eso le ayuda al

ciudadano a elegir a sus representantes con un criterio mucho más robusto, más informado. Sociedades sin ese tipo de ciudadanos no pueden ser llamadas democracias.

Agregaría que la transparencia y apertura total de un gobierno con las decisiones que toma son necesarias para que éste se fortalezca y legitime. En aquellos países nórdicos o en Nueva Zelanda, que está del otro lado del mundo pero que también presume una reconocida calidad de vida e instituciones que ya quisiéramos aquí en México, hay acuerdos ya tomados desde hace largo tiempo que nadie discute y que todos valoran como algo positivo respecto a la rendición de cuentas, la transparencia y otros aspectos de lo que Giovanni Sartori, entre otros politólogos, denominó calidad de la democracia. Para qué veas que tan antiguo es este tema de la transparencia que en Suecia se registró una ley que habilitaba el derecho de acceso a las actas públicas desde el último cuarto del siglo XVIII.

Aquí quiero hacer un breve comentario. En la actualidad, este término de calidad de la democracia ya no se emplea en aquellos países, me refiero a Europa. También ha disminuido su importancia como enfoque analítico en Estados Unidos y Canadá. Desde hace tiempo se dejó de discutir acerca de esto, bajo esa perspectiva. En las discusiones politológicas de aquellos países a los que siempre estamos viendo como modelo desde América Latina, estas conceptualizaciones son casi anacrónicas porque son naciones con índices de corrupción bajísimos y tanto los gobernantes como la mayoría de los ciudadanos tienen bien asimilados estos valores, prácticas e imaginarios.

La corrupción a la que desgraciadamente estamos acostumbrados los mexicanos no es un problema que preocupe a los habitantes de Finlandia, Dinamarca, Noruega o Suecia desde hace varios años. En esas sociedades, nadie pondría en duda que la transparencia y las conductas ciudadanas e institucionales que se desprenden de ella no sean parte sustancial de

la democracia y un componente imprescindible para un mejor desempeño del gobierno.

Son, digámoslo así, elementos que componen la idiosincrasia de la ciudadanía en lo que sociológicamente llamamos “sociedades avanzadas”. Los países nórdicos son paradigmáticos. Sus formas habituales de convivencia, su educación cívica, su formación escolar y las definiciones implícitas de cómo se debe actuar en comunidad para preservar el bien común, por más relativo que sea este concepto, no sólo nos habla del funcionamiento armónico de estas sociedades sino de la confianza de los individuos con las instituciones que los regulan, a las cuales ellos tienen la obligación de vigilar y transformar.

LAB: Parecería una obviedad preguntarlo, pero no una sencillez contestarlo: ¿Por qué se dice que la transparencia es un elemento fundamental de la calidad democrática? Si pudiera hablar, aunque sea muy a la pasada, sobre la calidad democrática para darle mayor contexto al tema de la transparencia se lo agradecería mucho.

RTR: Ya comenté un poco sobre este asunto, pero añadido más elementos. La transparencia, según Sartori, Morlino y Diamond, es parte total de la calidad democrática. La *accountability* de la que ellos hablan incluye rendición de cuentas y transparencia. Así, cuando estos autores hablan acerca de lo que implica una buena democracia, sostienen que son necesarios tres elementos. Me los sé de memoria porque suelo exponerlos y discutirlos en clase con mis alumnos de la Iberoamericana. El primero es la legitimidad que confiere la satisfacción ciudadana con los resultados que da el gobierno; esto se conoce como calidad en términos de resultados o, como ya dije al principio de esta conversación, legitimidad derivada. El segundo tiene que ver con lo que dice Morlino cuando los ciudadanos, asociaciones y demás cuerpos de la sociedad civil disfrutan de libertades en un marco de igualdad ante la ley; es decir, calidad en términos de conteni-

dos. El último criterio de una democracia de calidad es el poder de verificar y evaluar si el gobierno trabaja con apego a la ley. El Estado de derecho o *rule of law* del que hablamos hace un momento es el engranaje principal. En este sentido, y aquí es donde cobra particular relevancia la transparencia, los ciudadanos deben tener la posibilidad de monitorear el rendimiento de sus instituciones, la eficacia de las decisiones que toma el gobierno, la responsabilidad de quienes lo conducen y si éstos entregan o no las cuentas claras. A este tercer componente se le concibe como calidad en términos de procedimiento.

LAB: Ergo, ¿una democracia sin sistemas de transparencia no es, por deducción, una democracia de calidad?

RTR: No por deducción sino por definición, siempre y cuando adoptemos el concepto de democracia que problematiza su calidad y no la limita a una cuestión meramente electoral. Toda democracia que se jacte de tal, repito, incluye la dimensión de la transparencia. Esta última es un sostén de dicha forma de gobierno en la actualidad. Me parece importante aclarar algo relativo con este punto: en nuestros días es prácticamente imposible leer una definición de democracia que no contemple el aspecto de la transparencia y la rendición de cuentas; por tanto, de los procedimientos que permiten a los ciudadanos enterarse de lo que hacen los gobiernos y por qué deciden lo que deciden. Lo que quiero decir es que la noción de calidad democrática lo contempla como algo irrenunciable y, quizá, uno podría pensar que ha influido en otras conceptualizaciones pero esas otras conceptualizaciones, como la democracia sustantiva, la participativa, la deliberativa, la de control e inclusive algunas procedimentales, ya lo advertían.

LAB: Bien se dice que los gobiernos autoritarios son contrarios al criterio de hacer más público lo público, ya que éste pone en evidencia los excesos del poder y las "movidas" en lo oscuro sin que nadie pueda hacer nada porque los

asuntos oficiales quedan sujetos al escrutinio de la sociedad y luego, si hay irregularidades, a los procedimientos que marca la ley. Por tanto, ¿concluiría que la transparencia debería incentivar un mayor interés de la sociedad civil en la res publica?

RTR: Sí, desde luego. Los gobiernos autoritarios no están interesados en el imperio de la ley, en rendir cuentas, en transparentar sus actos y procedimientos. Todo ello acabaría con sus atribuciones, privilegios, canonjías, etcétera. Como ya comenté, el conocimiento de las decisiones gubernamentales por parte de la ciudadanía, poderlas acompañar y observar, así como controlar las acciones de los gobiernos, son condiciones propias de las democracias. Y en las democracias, para que éstas puedan existir, debe haber demócratas: gobernantes y gobernados deseosos de actuar cotidianamente bajo los principios democráticos de la tolerancia, la legalidad, la inclusión, la libertad, el respeto a la pluralidad, la igualdad, la solidaridad y, claro está, la transparencia en cuanto a las acciones y omisiones oficiales. Para que esto sea posible, es necesaria la implementación de políticas públicas en el ámbito educativo encargadas de enseñar y fomentar esos valores que acabo de mencionar.

Es forzoso que existan, al mismo tiempo, organizaciones de la sociedad civil que incentiven la participación a distintos niveles por parte de la ciudadanía. Añadamos a todo lo anterior que la virtud cívica debe ser impulsada junto con la idea de que lo público no solamente es del gobierno o que le pertenece a éste. Pensar en el espacio público como no estatal, es decir, como algo social, la cosa de todos: la *res publica*. Estas ideas deben ser reivindicadas y decirse cuantas veces sea necesario. Hay que transmitir las por todas las vías posibles.

Creo que sólo así podremos tener ciudadanos actuantes, deliberativos, interesados en los asuntos que son de todos y conscientes de nuestros derechos. Debemos estar bien informados de lo que ocurre en y con el gobierno, porque lo que acontece ahí es de afectación ge-

neral. Nos implica en la medida que nos daña o nos beneficia y no podemos delegarlo en una serie de personas supuestamente versadas en el difícil arte de gobernar y tomar decisiones. Para eso sirve la transparencia.

LAB: ¿Cómo lograrlo? ¿Cómo convencer a la amplitud de los sectores sociales para que éstos se involucren más en los asuntos de interés común, que son clave en la construcción de ciudadanía?

RTR: Yo sé que es un cliché pero hay que impulsar la participación política de los ciudadanos más allá de las distinciones partidistas y con ello permitir o facilitar que, efectivamente, podamos influir en quienes nos representan y en el resultado de su trabajo. En ese sentido, las redes sociales son un arma de doble filo. O pueden incentivar un mayor interés en la vida pública, sobre todo entre los jóvenes, ya lo vimos hace seis años con el movimiento YoSoy132, que nació en esta Universidad, o pueden volverse un método de distracción social. Tampoco podemos perder de vista que las causas de la participación o el alejamiento de la esfera pública responden a variables muy distintas. Reparemos en el estatus socioeconómico, la educación, la edad, las actitudes individuales, la cultura política, los valores sociales predominantes, así como las normas que delimitan la vida en sociedad y que explican la pertenencia o las identificaciones grupales tales como género, clase social, religión, idioma, etnia, etcétera. Para responder a tu pregunta, me gustaría añadir a mis reflexiones y recordarte que existen formas de participación convencional y no convencional.

LAB: ¿A qué se refiere con medios convencionales y no convencionales?

RTR: Al hablar de participación convencional me refiero a los métodos participativos tradicionales. Por ejemplo, votar en unas elecciones, militar en una agrupación civil o hacerse miembro de un partido y tomar parte de las actividades desarrolladas en el seno de estos

espacios. La participación no convencional nos remite a las acciones de protesta o reclamo hacia el régimen, lo cual abarca marchas, plantones, huelgas, bloqueos, boicots comerciales o más recientemente escarnios en las redes sociales.

Volviendo a tu pregunta anterior, considero que es vital diseñar estrategias desde la sociedad civil que permitan y fomenten una participación lo más amplia posible de los sectores que componen a este país tan diverso y contrastante. No es nada sencillo. También quiero decir algo que ya he señalado en otras ocasiones. En las sociedades democráticas la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos es fundamental; requerimos de ella no para suplantar la democracia representativa sino para complementarla, corregirla y coadyuvar en la solución de los enormes y complejos problemas que agobian a las sociedades de nuestros tiempos. Urge una ciudadanía robusta y participativa con la capacidad de influir en el desarrollo de la comunidad política y de la sociedad, en la construcción del bien público. Participación y representación se necesitan mutuamente para darle viabilidad y sentido a la democracia.

LAB: ¿Cuál sería la vinculación entre la transparencia y la construcción de ciudadanos responsables y participativos?

RTR: Además de lo que ya comenté, hay que decir que la transparencia nutre a los ciudadanos, los alimenta de información y eso, sin duda, contribuye a incentivar la participación, que es el núcleo en cualquier proceso de construcción de ciudadanía. Por otra parte, esta vinculación entre transparencia y el proceso mediante el cual se construyen ciudadanos responsables también pasa por entender que las decisiones públicas que adoptan los gobiernos no son exclusivas de ellos. Nosotros estamos en la obligación de conocerlas y entender por qué y para qué se toman, porque nos atañen y afectan directamente. Pueden cambiar nuestras vidas, en más de una ocasión lo hacen. En ello tienen responsabilidad tanto los gobernan-

tes como los gobernados. Por un lado, los gobernantes deben abrir su forma de gobernar, hacerla visible, compartirla y explicarla. Por otro, los gobernados deberían tomar conciencia de su centralidad, de que viven en una comunidad política que necesita de ellos para un correcto funcionamiento y para ser mucho más democrática en el sentido estricto del término, recurriendo a su origen mismo; a la democracia en su raíz, a la cosa misma, diría [Douglas] Lummis.

LAB: Tengo el convencimiento, como ciudadano, pero también como historiador, que los sistemas de transparencia y acceso a la información adolecen de lo que ya han padecido otras medidas anticorrupción: falta de voluntad política. Estimo que ahí está el quid de todo gran intento por prevenir y tener bajo control este mal público que sufrimos desde el Virreinato. Estaremos de acuerdo en que es un gran avance contar con mecanismos legales e institucionales de fiscalización para saber lo que hacen, no hacen y dejan de hacer nuestros representantes, pero la ecuación al final queda incompleta cuando no hay, en tiempo y forma, una sanción legal con los responsables de derrochar los recursos o darles otro uso distinto al que fueron programados. Estoy seguro de que ya lo debe saber, pero la transparencia tiene un respaldo constitucional —creo que fue gracias a unas reformas en el artículo sexto— que dicta que toda información de carácter público que permanezca en poder de cualquier autoridad no debe quedar reservada de no ser por razones de seguridad nacional. Esta enmienda se suma al recientemente creado Sistema Nacional Anticorrupción. ¿Cuál estima que debe ser la fórmula para que el Estado y sus leyes operen en este campo sin la necesidad de depender de una coyuntural voluntad política?

RTR: La transparencia es un agente del cambio en las sociedades que transitan hacia estadios democráticos donde debe respetarse el Estado de derecho y los derechos humanos, entre ellos el derecho a la rendición de cuen-

tas e incluso la protección de datos personales. Esto queda inscrito en las constituciones. En el caso mexicano hay todo un proceso de reformas a la Carta Magna, que tiene que ver con estos temas. En 2002 se emitió la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y luego se dieron otras reformas al artículo 6º constitucional en 2007, 2013 y 2014. En la fracción primera de este artículo se establece, *grosso modo*, que los funcionarios deben documentar todo acto que derive del ejercicio de sus funciones.

Coincido contigo en que, para que la opacidad se vaya y la rendición de cuentas haga mancuerna con la democracia, se requiere de mucha voluntad política. Yo diría que en México hemos avanzado significativamente en la legislación y reglamentación del tema; en la última década y media observamos un proceso de institucionalización de la transparencia que habría sido impensable hace 30 años. A pesar de los logros alcanzados, tratando de ser objetivo, a mi juicio, falta una transformación del sistema judicial en todo el país y la asimilación de una cultura de la legalidad. Para todo ello se requiere, ciertamente, voluntad política.

LAB: Ahora bien, ¿qué nos toca a nosotros, trátese del ciudadano que hace política a título personal, de los sindicatos o de las organizaciones civiles para que las solicitudes de información obliguen a un mejor desempeño del gobierno y del Estado de derecho?

RTR: Primero, conocer el sistema mediante el que los ciudadanos podemos pedir información al gobierno. Usarlo adecuadamente y no permitir que las autoridades nos proporcionen discrecional y selectivamente la información solicitada. Tiene que ver, asimismo, con una cultura de la información y el conocimiento, insisto en esto, de los procedimientos e instituciones. Y con tener la capacidad y la convicción de defender nuestros derechos. Como dice la sentencia popular: “información es poder”. Si en las democracias el poder soberano reside en el pueblo, ¿cómo ejercer entonces

ese poder sin información? Esa es una cuestión relevante sobre la que debemos reflexionar todos, los ciudadanos en primer lugar (también los gobiernos, desde luego). Siempre he pensado que los grandes cambios y transformaciones en una sociedad vienen desde abajo.

LAB: Me gustaría que hiciera una retrospectiva sobre este tema en México, ya que usted también es un estudioso de la historia reciente de nuestro país. Los primeros ensayos de política pública en materia de transparencia, como ya lo refirió, datan del sexenio foxista; en 2002 se aprobó la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Recuerdo que el gobierno no se cansó de divulgarlo con bombo y platillo. Aunque fue un paso innovador en la historia de la administración pública mexicana, presiento que hubo más ruido que resultados satisfactorios. Al menos en un primer momento. En algún medio impreso leí que muchas solicitudes de transparencia eran entregadas con tachones y lagunas informativas. El mismo titular del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, un académico que se apellida Guerrero, si no me falla la memoria, comentaba entonces que la dependencia que él presidía no alcanzaba para combatir la corrupción. Prácticamente estaba aceptando que, por desgracia, esta lacra superaba los esfuerzos institucionales de entonces. En su opinión, haciendo un recuento de hechos, ¿qué pasó en aquel sexenio? ¿Por qué no pudo concretarse una reforma del Estado que pudiera darle vigor a los instrumentos anticorrupción? Evidentemente, faltó voluntad política, pero algo más pasó, ¿no cree?

RTR: A mi juicio tiene que ver con la voluntad política que estamos comentando y con la instrumentación insuficiente de programas que impulsen la cultura de la legalidad, de la transparencia y de la rendición de cuentas. Otro tanto tendría que ver con que los mexicanos y mexicanas entendamos que la democracia es cosa de todos y no, insisto, de unos cuantos. En el decepcionante sexenio encabezado

por Vicente Fox se dio este tema de la reforma constitucional en materia de transparencia y rendición de cuentas, entre otras cosas por voluntad política, pero también porque se logró construir una asociación positiva entre las autoridades gubernamentales y un grupo de ciudadanos y organizaciones sociales que impulsaban este tema desde, por lo menos, mediados de la década de 1990. Así que no sólo es mérito de Fox, sino de la sociedad civil, fundamentalmente de esta última. Fox no tiene muchos méritos, era muy limitado en muchos aspectos. Sobre todo como gobernante. Desperdió un momento clave para una verdadera transformación de la sociedad mexicana, para impulsar una auténtica democracia. Una parte de los graves problemas que actualmente vivimos en México se deben a las malas decisiones que se tomaron durante el foxismo, así como por sus omisiones. No tengas duda que la reforma constitucional en cuestiones de transparencia fue un avance, pero faltó darle mayores facultades y atribuciones al entonces IFAI para que sus observaciones fueran vinculantes.

LAB: Puedo concluir, por sus comentarios, que usted observa en 2018 la persistencia de esos mismos pendientes y fallas institucionales que había en 2000. ¿Cómo ve la corrupción? ¿Será posible que el próximo sexenio que está por empezar haga algo para corregirlas?

RTR: El país que tenemos en 2018 no es el mismo que había en el año 2000. Nos aquejan problemas que siguen siendo preocupantes pero también han aparecido y agravado otros. Si bien sostengo que Fox debe responder por la parte que a él le toca en la decadencia del país, también señalo que Calderón y Peña Nieto tienen una responsabilidad igual de alta. No sé qué porcentaje le corresponda a cada uno pero todos son imputables. Ahora bien, así como hemos padecido muchas calamidades y sinsabores en las últimas dos décadas, también hemos experimentado cambios favorables en ciertos ámbitos de la vida política nacional; quizá el campo electoral ha sido el más beneficiado. Es igualmente cierto que en lo que toca

a la transparencia y rendición de cuentas hace falta mucho por hacer, pero los avances son innegables.

La corrupción y su hermana gemela, la impunidad, caminan alegremente entre nosotros y nadie las molesta. El gobierno de Peña Nieto es el más claro ejemplo de esa laxitud. No quiero politizar mis opiniones pero me atengo a la realidad y me pregunto: ¿cuántos funcionarios de alto nivel o empresarios implicados en acuerdos ilícitos han sido sentenciados? En ese aspecto sí podría decir que el país involucionó. Los escándalos de abuso de funciones y enriquecimiento inexplicable en el sexenio que está por concluir son la prueba más palpable y ominosa de ese retroceso. Fue algo que generó una tremenda indignación social. Recordemos que México se colocaba en el Índice de Percepción de la Corrupción 2017 de Transparencia Internacional en el lugar 135 de 180 países.

Esta elevada percepción de corrupción responde, en gran medida, a los excesos cometidos por el gobierno. Las irregularidades y desfalcos que hemos atestiguado en años recientes fueron rampantes, felinas. Pudimos apreciar un cinismo nunca antes visto en la clase gobernante respecto a estas prácticas. Algunos priistas, según leía en los diarios y escuchaba en la radio semanas atrás, han hecho un *mea culpa* de esta situación atribuible a los gobernadores de su partido y la ubican como causa de mayor peso en su derrota electoral. Sorprendentemente, este indicador negativo pareció no importar al primer círculo del equipo presidencial. Tantas impudicias sin castigo comprueban que, como nos dice Arnoldo Kraus, “la inmoralidad política en México carece de fronteras y rebasa lo inimaginable”.

Este fenómeno ha pervertido la naturaleza del gobierno, pues sustituye la ética y el sentido del deber en los funcionarios públicos por criterios que ponderan más los beneficios particulares y que se apoya en actos indebidos. Imposible olvidar la “casa blanca” que habitaba la esposa del presidente o la lujosa estancia de

campo de Malinalco comprada a Grupo Higa a precio preferente por Luis Videgaray. Además, como recordarás, muchos de los políticos del llamado “nuevo PRI”, integrantes de la misma generación de Peña Nieto, fueron acusados de corrupción, lavado de dinero, delincuencia organizada, malos manejos financieros en sus respectivas administraciones, irregularidades presupuestarias y endeudamiento excesivo de sus estados. Una parte del dinero malversado, que debió haber sido monitoreado, sirvió para financiar campañas electorales. Algunos de estos personajes han enfrentado procesos judiciales y ahora se encuentran presos y otros están prófugos de la justicia.

Sin duda, la impunidad fue uno de los nutrientes que alimentó el enorme hartazgo que una parte muy amplia del electorado nacional experimentaba y que plasmó en la jornada del 1 de julio en contra del PRI. El dictado de las urnas indicaba una remoción de la actual clase política, terriblemente corrupta y en franco deterioro. No me cabe la menor duda que la corrupción continuó siendo uno de los principales obstáculos para impulsar el Estado de derecho, como tampoco dudo que el sexenio peñista rebasó las expectativas que se tenían anteriormente sobre los alcances de este lastre.

Frente a una realidad como la que describo, el próximo gobierno tiene un enorme compromiso. Esperemos que López Obrador cumpla con lo prometido y tenga la capacidad, la audacia y la fortaleza para reducir la corrupción lo más posible; no digo que vaya a erradicarla porque para ello se necesita mucho tiempo. Tiene la obligación de hacer algo y marcar un cambio, pues la lucha contra este cáncer social fue una de sus principales banderas de campaña y de él mismo; de no cumplirlo su legitimidad derivada estaría en tela de juicio. Desde luego que no será fácil porque el virtual presidente electo enfrentará muchas resistencias, pero algo significativo tendrá que hacer; es un acuerdo que juró frente al país. Los cambios estructurales, suponiendo que se apliquen adecuadamente

las estrategias anticorrupción que contempla la reforma de 2015, no llegan de la noche a la mañana y requieren de un dificultoso proceso. Mucho me temo que México, en esta materia, seguirá viviendo tiempos difíciles, muy complicados. Me gustaría ser optimista con el próximo gobierno. No estoy haciendo una apología de él, pero sí guardo la expectativa de que marque la pauta para que todos contribuyamos en la mejoría de nuestras instituciones. La coyuntura es promisoría aunque por ahora tengamos una realidad que nos apura a comprometernos

para modificarla. Ojalá que estas perspectivas de cambio no terminen en desilusión.

LAB: No quisiera cerrar esta entrevista-conversatorio sin darle las gracias por el tiempo y la disponibilidad de haber aceptado mi visita. Me quedo con varias ideas valiosas que nos recuerdan la validez que le extiende la transparencia a las democracias. Fue como haber tomado una clase particular de teoría política, didáctica y útil a la vez. Muchas gracias.

2013

63. Notas acerca del Pacto por México
64. Algunas características del sistema educativo Vol. I
65. Particularidades comparadas y opinión pública acerca del Sistema Educativo Vol. III
66. Reforma energética
67. Notas acerca de la reforma fiscal
68. Notas acerca del Primer Informe de Gobierno
69. Notas acerca del presupuesto federal 2014
70. Consideraciones y prospectiva sobre temas de la agenda nacional
71. Consideraciones y prospectiva sobre temas de la agenda nacional
72. Consideraciones en torno a la reforma energética
73. Apuntes sobre la reforma política
74. Derechos indígenas y armonización legislativa
75. Componentes del Índice de Desarrollo Humano
76. Consideraciones en torno a la reforma energética
77. Algunos temas en materia social
78. Reformas estructurales y Glosa del Segundo Informe de Gobierno (políticas económica e interior)
79. Reformas estructurales y Glosa del Segundo Informe de Gobierno (políticas interior y social)
80. Consideraciones acerca del presupuesto de egresos de 2015

2014

81. Diálogo intercultural: problemática de los pueblos indígenas
82. El TLCAN veinte años después
83. Transparencia y rendición de cuentas
84. Migración y pobreza
85. Jornada electoral 2015 Vol. I
86. Jornada electoral 2015 Vol. II
87. Políticas públicas interculturales para un mundo diverso

2015

88. La Constitución de 1917 y el constitucionalismo de los estados del Pacífico (centro-sur)
89. Las paradojas de la megalópolis
90. Consideraciones en torno al Tercer Informe de Gobierno del presidente Peña Nieto y del proyecto de Presupuesto de 2016 Vol. I

2015

91. Consideraciones en torno al Tercer Informe de Gobierno del presidente Peña Nieto y del proyecto de Presupuesto de 2016 Vol. II

2016

92. Audiencias públicas para la regulación
93. Mando Único en la Policía Federal
94. Movilidad urbana
95. Redes sociales
96. Planeación del desarrollo urbano
97. Megalópolis
98. Derechos sociales
99. El proceso presupuestario en México
100. Hacia la protección de los derechos humanos
101. Análisis de la problemática social en México

2017

102. Panorama económico de México 2017
103. El impacto de las especies exóticas invasoras en México
104. Transparencia y rendición de cuentas
105. Agenda legislativa y temas afines
106. Pobreza en México desde una visión interdisciplinaria
107. Ley de Seguridad Interior
108. Estado de Derecho
109. Tercer Coloquio Internacional. Las paradojas de la megalópolis
110. Opinión pública
111. El sismo que movió a México
112. Derechos sociales
113. Almanaque electoral
114. Desequilibrios socioeconómicos regionales en México
115. El agua. Hacia una nueva conciencia global su uso y cuidado
116. Seguridad y participación ciudadana en México
117. El voto y las nuevas tecnologías
118. Salario digno, pensión digna, vida digna
119. La pobreza y su entorno socioeconómico en el México del siglo XXI



CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

CESOP

Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública

Fortalece el quehacer legislativo

www.diputados.gob.mx/cesop

 cesop01

  @cesopmx