Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública

Foro

Transparencia y rendición de cuentas: el debate actual

5 de marzo de 2015
Sede Palacio Legislativo de San Lázaro

Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública
Cámara de Diputados

RELATORÍA DEL FORO

Palacio Legislativo de San Lázaro, 5 de marzo de 2015

Este foro fue organizado por el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP) de la Cámara de Diputados, como un espacio de análisis y discusión para generar información relevante previa a la aprobación de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública por parte del Senado de la República; así como visualizar los desafíos que implica la creación del Sistema Nacional Anticorrupción. Contó con la participación de profesionales en procesos democráticos que van desde legisladores hasta académicos y funcionarios de los sectores público y privado, tales como el IFAI, México Evalúa, Fundar, CIDAC, InfoDF, Auditoría Superior de la Federación, el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Arkemetría Social AC, la Secretaría de la Función Pública, Transparencia Mexicana, CEESP e Imco. Esta relatoría ofrece las ideas centrales de la problemática detectada y las propuestas para la puesta en marcha del SNA. Los relatores fueron Efrén Arellano Trejo, Rafael López Vega, Claudia Ayala Sánchez.

LXII Legislatura
Cámara de Diputados

Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública

Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública

Foro

Transparencia y rendición de cuentas: el debate actual

Inauguración:

Mtro. Mauricio Farah Gebara
Secretario General, Cámara de Diputados

Conferencia Magistral:

Dra. Ximena Puente de la Mora
Comisionada Presidenta del IFAI

Participación temática:

- **Mtro. Luis Gustavo Parra Noriega**
  Coordinador de Protección de Datos Personales IFAI
- **Lic. Benjamín Fuentes Castro**
  Secretario Técnico de la Auditoría Superior de la Federación
- **C.P. Raúl Sánchez Kobashi**
  Subsecretario de Control y Auditoría de la Gestión Pública, Secretaría de la Función Pública

- El papel de la transparencia en el sistema de rendición de cuentas: el Sistema Nacional Anticorrupción.
- El reto de la máxima transparencia: La Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.
- Alcances de las entidades de fiscalización en México: el papel de la evaluación en un sistema de rendición de cuentas.
- El Sistema Nacional Anticorrupción.

INFORMES:
Tel. 5036-0000 ext. 54225
erika.martinez@congreso.gob.mx
Registro de participantes 9:00 a 9:30 hrs.

5 de marzo 2015
Lobby del Edificio "E"
(a espaldas del Auditorio Aurora Jiménez)
Palacio Legislativo de San Lázaro

En 2002 se aprobó la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. Hoy, 13 años después, existen todavía rezagos pues cada estado creó sus normas con un gran desorden, lo que demuestra que aun reformas de gran calado pueden diluirse si no tienen aplicación nacional. De hecho, México no cuenta con un sistema de rendición de cuentas robusto que combata eficazmente la corrupción y la impunidad. Ante la falta de credibilidad en las instituciones se requiere tomar medidas para hacer llevadera la relación entre la sociedad civil y las instituciones, pero sobre todo para reconstruir el tejido social.

Por ello, la semana pasada se votó la creación del Sistema Nacional Anticorrupción en la Cámara de Diputados, lo que constituye un primer paso contra la impunidad. La creación del SNA nos coloca en la senda hacia un Estado democrático moderno pues no existe democracia sin transparencia y sin rendición de cuentas. Estamos en un proceso importantísimo de institucionalidad del poder. No se nos debe ir esta oportunidad de las manos de lograr una ley general clara y precisa. Y si hablamos de modernización hablamos de Servicio Civil de Carrera y de metodologías de desempeño. La importancia de este foro es darle la máxima difusión —o mejor, ¿la máxima publicidad?— a la voz de los especialistas que conocen las bondades de lo ya aprobado, pero también señalarán los resquicios de opacidad que obstaculizan el pleno acceso a la información. Resulta lógico: para que el acceso a la información sea posible la información debe existir, pero hoy día el recurso más sobado para negarla es alegar su inexistencia. De ahí la importancia de legislar en materia de archivos y de que los actos de autoridad sean documentados.

El plazo constitucional para la aprobación de la Ley General se ha rebasado, pues debía aprobarse el 7 de febrero. Tras el debate en este foro se concluye que no importa tanto el retraso sino que se escuchen tomen en consideración las obser-

vaciones de los expertos, que opinan que en esta ley no se ve al ciudadano; lo que nos está llevando a un "sistema nacional a modo". Se requiere establecer no sólo la autonomía del IFAI sino la autonomía de los órganos garantes a nivel local. Inclusive en el camino legislativo que la Ley General ya ha cursado, el mayor reflector se ha dirigido hacia el tema de las sanciones, no tanto al de abatir la impunidad.

DOCTOR RAFAEL ARÉSTEGUI RUIZ, director general del CESOP

- Existe falta de credibilidad en las instituciones. Necesitamos dar certeza a la población.
- No puede haber democracia si no hay transparencia y rendición de cuentas.
- Este foro pretende colaborar a identificar la problemática y tornarse en semillero de ideas para abonar al debate actual.
- Tiene como fin último incidir en la renovación del tejido social.

MAESTRO MAURICIO FARAH GEBARA, SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS

México requiere una sociedad participativa, una sociedad donde los ciudadanos puedan allegarse de la información generada por las acciones de sus gobernantes. Un Estado democrático y una sociedad participativa precisan *transparencia* de las acciones de gobierno. La transparencia da a los ciudadanos los insumos que les permitirán participar activamente en la vida democrática de su país.

Entre la información más relevante que requiere la ciudanía está: ¿cuánto se gasta en el combate a la pobreza?, ¿qué porcentaje de destina a la construcción de hospitales y escuelas?, ¿cuánto va a los sectores públicos?, ¿a cuánto ascienden los recursos para combatir la delincuencia? La respuesta a cada una de estas preguntas supone la existencia de un sistema de rendición de cuentas para llegar a un escrutinio público; un sistema que permita conocer datos, sucesos de interés general y que aún permanecen —por muchos motivos— ocultos. Entre los pendientes más urgentes que la sociedad reclama están: sancionar a los gobernantes que se exceden en el uso de sus atribuciones y dotar al país de un sistema de rendición de cuentas que realmente combata la impunidad.

LUIS GUSTAVO PARRA NORIEGA, COORDINADOR DE PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES DEL IFAI.

INTRODUCCIÓN: el reto de la máxima transparencia: la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública

- En cuanto al desarrollo legislativo, en 2002 se publica la primera Ley de Transparencia. En 2007 se lleva a cabo una reforma constitucional, con la cual se establecieron bases y principios mínimos para el acceso a la información.
- En 2009 se lleva a cabo una reforma constitucional que tiene el propósito de uniformar los procedimientos en todo el país.
- En 2014 se lleva a cabo una reforma que otorga la autonomía constitucional al IFAI.
- Este marco general enfrentó muchas resistencias y generó divergencias y re-

trasos en los estados del país. Incluso en algunos casos se cerraba el presupuesto a los órganos garantes para que no tuvieran la fuerza y la funcionalidad necesarias.

- En Querétaro, por ejemplo, se quiso unificar los organismos de transparencia y de derechos humanos. Se emprendió una acción de inconstitucionalidad y finalmente se logró modificar tal estructura, a fin de que existieran mecanismos especializados para cada uno de estos temas.
- En Puebla, en 2008 sólo se tenía competencia para transparentar a las dependencias del Ejecutivo. Se emprendió una acción de inconstitucionalidad y otorgaron facultades para que la Cámara de Diputados y los municipios también fueran organismos obligados. En esta entidad se cobraban 80 pesos por las copias, lo cual hacía muy difícil el acceso a las acciones de transparencia.
- En Campeche se tuvo que hacer modificaciones para fortalecer al organismo garante.
- Por otra parte, hubo intentos serios por parte de la PGR y de la Secretaría de Hacienda que intentaron salvaguardar ciertos datos o temas, y que propusieron que sus resoluciones fueran inatacables. Este tema, finalmente, se superó.
- En 2012 una serie de organizaciones plantearon una agenda de redición de cuentas a los entonces candidatos a la Presidencia de la República, entonces se estableció una agenda mucho más amplia en tres grandes ejes: transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana. Todos los partidos hicieron actos formales con sus candidatos y dirigencias partidistas. Hoy estamos en la discusión y en el avance de esa agenda.
- Hoy día el objetivo es alinear y unificar los procedimientos a través de una ley

general que ya está en el Senado. Ya desde hace tiempo era necesaria esta ley general para fortalecer entre otras cosas a los órganos garantes.

- En cuando a los temas paralelos de gestión pública se ha avanzado en temas como ley de transparencia del presupuesto. Sin embargo, no existe una ley general de archivos, la cual podría ser la base para propiciar una mayor transparencia. También se requiere un sistema de evaluación y una agenda de participación ciudadana que sirva y garantice que en la práctica la rendición de cuentas pueda ser una realidad.
- La reforma constitucional de febrero de 2014 otorgó autonomía constitucional al IFAI y logró la ampliación de los sujetos obligados. Ya no sólo el Ejecutivo está obligado sino también los poderes legislativo y judicial, los sindicatos, entre otros. Ya con las leyes secundarias estarán sujetos a lo que diga el IFAI, y deberán acatar las resoluciones que ahora son vinculantes, con excepción de la Suprema Corte de Justica.
- Se hicieron modificaciones profundas en materia de protección de datos personales y la forma cómo se eligen a los consejeros del IFAI, entre lo cual destaca que el Ejecutivo puede vetar los nombramientos de dichos consejeros.
- También se estableció la facultad del IFAI para revisar las resoluciones de los órganos garantes locales, en los casos en los cuales se negará la información a los ciudadanos.
- Actualmente el artículo 73 constitucional, fracción XXIX, establece la facultad del Congreso para establecer las leyes reglamentarias en materia de transparencia; leyes que establecerán el Sistema Nacional de Transparencia. Es decir, un instrumento con principios, procedimientos y acciones para coordinar a nivel nacional las materias de acceso y transparencia.

- Con este sistema habrá obligaciones comunes y específicas para todos los sujetos obligados. La propuesta incluye 50 obligaciones comunes de transparencia a todos los sujetos obligados, muy detalladas para que no haya lugar a dudas; son obligaciones de oficio que tendrán que establecerse de manera muy específica.
- También se establecerán indicadores de evaluación y desempeño. Esto implica generar una cultura de transparencia, no sólo en el gobierno sino en toda la sociedad civil; así como verificaciones de oficio sobre estas obligaciones.
- A nivel internacional tendremos que ser congruentes con lo que se está planteando en los organismos reguladores.
- En cuanto a la información clasificada, se tiene que probar con claridad las necesidades de dicha clasificación y la posibilidad de que por interés público se pueda abrir la información a través del IFAI o de los organismos correspondientes.
- Un tema muy polémico es el de establecer reservas por protección de derechos humanos. En algunos casos precisamente la falta de transparencia puede poner en mayor riesgo la protección de estos derechos.
- Debemos cuidar que no prevalezcan criterios como los secretos fiscales. No podemos permitir que no se conozca información alegando secretos bancario o fiduciario. Aquí la ley debe ser muy clara.
- Se dan nuevas atribuciones a quienes deben proteger estos derechos. En el artículo 116 constitucional se establece que todos los órganos garantes deberán tener la misma estructura, con al menos tres comisionados.

- También se propone reducir los plazos, para lo que se propone establecer procedimientos estándar, cuotas accesibles, recursos de revisión bien definidos y regulados y que en las resoluciones se establezcan plazos de cumplimiento; parámetros de cumplimento muy estrictos para hacer efectivo el derecho de acceso a la información.
- Acerca del tema de sanciones prevalece el debate.

P A N E L 1

LIC. EDNA JAIME TREVIÑO, DIRECTORA GENERAL DE MÉXICO EVALÚA

- Vivimos momentos muy importantes para el país: un proceso de institucionalización política creando contrapesos al poder. Este país será democrático cuando institucionalicemos el poder. La rendición de cuentas es eso: crear mecanismos de control para que el poder encuentre límites.
- El debate actual tiene posturas y perspectivas que encuentren convergencia para ir hacia adelante.
- El acceso a la información es un derecho fundamental, y en un contexto como el nuestro en que varios derechos no están debidamente garantizados, ésta puede ser una vía para generar un efecto cascada. Se sabe que los gobiernos efectivos garantizan mejor otros derechos.

- Los temas centrales que deberán estar considerados en la ley son:
  - Garantizar el derecho de acceso a la información como punto de partida
  - Mecanismos para la institucionalización del poder
  - Continúa como principio rector el de la máxima publicidad
  - El escrutinio ciudadano
  - Plantear la delegación de autoridad
  - Las excepciones y las precisiones de la *máxima publicidad*
- Sobre las *excepciones* habrá que considerar cómo conciliar el derecho y la minimización de riesgos. El punto central está entonces en cómo conciliar este acceso con la disposición de la información.
- La Ley General requiere precisar:
  - que la excepcionalidad se mantenga pero debidamente acotada
  - evitar la dilución o desaparición del acceso
  - fortalecer a los órganos garantes
  - La función de los servidores debe estar sujeta a un esquema de obligaciones y responsabilidades definido claramente y de carácter irrevocable
- Entre los puntos medulares de la ley se encuentran:
  - Declaraciones patrimoniales
  - Violación de los derechos humanos.

MTRA. HAYDEÉ PÉREZ GARRIDO, DIRECTORA EJECUTIVA DE FUNDAR

- El momento actual que priva en México es de crisis, de corrupción, impunidad, violaciones generales a derechos humanos que, como sociedad, nos tiene indignados, enojados, nos hace tener cada vez menos confianza en las autoridades. Nos encontramos en un proceso con claroscuros.

- Estas reuniones sobre el Sistema Nacional Anticorrupción y el Sistema Nacional de Transparencia hacen tener esperanza en que vamos construyendo bases para resolver en el mediano plazo estos asuntos y tener estructuras institucionales para que no vuelvan a suceder casos como el de Ayotzinapa o escándalos como el de la Casa Blanca.
- El proceso legislativo que ha cursado la Ley General de Transparencia es interesante pues Fundar ha participado de primera mano como actor de la sociedad civil. En febrero del año por invitación del Senado integraron un grupo de trabajo plural con representantes del PRI, Verde, PAN y PRD. Lo construyeron tres redes: el Colectivo por la Transparencia, México Infórmate y la Red por la Rendición de Cuentas. No se lograron los consensos necesarios para integrar este grupo de trabajo hasta agosto-septiembre (segundo periodo legislativo). Se integra un grupo redactor con actores que ya habían presentado propuestas legislativas.
- Se ha ido profesionalizando la sociedad civil y la academia en la materia: el IFAI presentó su proyecto, presentó el suyo el Colectivo por la Transparencia, así como la Red por la Rendición de Cuentas. No sólo es la experiencia de las organizaciones, de la academia, de los estándares internacionales, sino de primera mano: organizaciones como Fundar trabajan permanente en acceso de la información. No sólo teorizan acerca de qué es un derecho para hacerlo exigible —como el derecho al agua o a la alimentación— sino que realmente comprueban todos los días que es importante hacer investigaciones, basados en principios internacionales pero también desde una visión real. Es así como integraron las propuestas a ese grupo de trabajo plural e inédito.
- Antes de que hubiera iniciativa formalmente en el Senado se reunían grupos de la sociedad civil arrastrando el lápiz de manera conjunta, durante dos me-

ses. Contabilizaron 300 horas de trabajo conjunto, grupos parlamentarios y organizaciones de la sociedad civil, con las correspondientes tensiones, debates, pero lo hacían en un marco de lo que entienden en la lógica de confrontación, como representantes-representados a través de los medios de comunicación, que critican.

- Ellos decidieron en ese grupo sentarse a colaborar para encontrar puntos en común que tenían que ir en esa Ley General de Transparencia. El 2 de diciembre se logró la iniciativa resultado de un proceso inédito de colaboración entre la academia, grupos parlamentarios y grupos de la organización civil. Ley de primer nivel, de avanzada, que incluye una visión progresista en cuanto al derecho a la información.
- Principios internacionales, pero sobre todo recoge ideas, propuestas de cómo atender las resistencias y limitantes que ellos encontraban todos los días como solicitantes de información, con una exigibilidad de derechos humanos.
- La iniciativa se presenta el 2 de diciembre de 2014 —desde Fundar hubieran presentado otra cosa pero cedieron para llegar a consenso—. Dos cosas eran inaceptables: la ambigüedad de la iniciativa con funcionarios públicos de los órganos garantes independientes especializados y que abran la información conforme a sus características.
- Se comenzó a desvirtuar el proceso por falta de información, con transcendidos con respecto a observaciones puntuales de parte del Poder Ejecutivo. Se desvirtuó no porque el Ejecutivo no esté en todo su derecho de poner observaciones o a posicionar en términos de la implementación, pero sí faltó información clara y específica de cuáles eran los argumentos para poderlas discutir en foros como éste: foros abiertos donde se presenten argumentos y se debate de manera democrática.

- Afortunadamente en las últimas dos semanas, efectivamente el proceso se reencauzó. Hoy tenemos sobre la mesa observaciones del Poder Ejecutivo, han comenzado a escuchar argumentos, a dialogar con organizaciones de la academia, de la sociedad, civil con conocimiento y con diferentes puntos de vista.
- Los senadores se comprometen a tener propuesta de dictamen el próximo lunes. Si todo sale como esperan quienes han invertido tantas horas de trabajo, el martes (10 de marzo de 2015) habría propuesta de dictamen para aprobación.
- Se solicita puntualmente a la Cámara de Diputados que se tome en consideración de dónde viene la iniciativa, el proceso legislativo. Que se reconozca el proceso y sea un proceso abierto, transparente y expedito.
- El plazo del 7 de febrero ya quedó rebasado. Hay consecuencias, claro, pero es más importante que haya una buena ley a que se cumpla con el plazo. Pero también habrá consecuencias de seguir postergándola. En algunos casos se tardan 6 meses, año y medio. Hay facultades que ya se otorgaron al IFAI pero que no se pueden ejercer si no se aprueba la Ley General.
- El camino todavía es largo. La posición de Fundar, sus preocupaciones, argumentos han sido defendidos en las redes sociales y quedan a su disposición.

MTRA. GABRIELA LEGORRETA, COORDINADORA DE TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS DEL CIDAC

- La transparencia, el acceso a la información y la rendición de cuentas son factores de consolidación de un Estado democrático. Estas normas generales en México tienen un retraso de 12 años, pues con la ley federal que creó el IFAI

en 2002 no hubo leyes generales en las entidades federativas y cada estado creó sus normas con un gran desorden. Esto muestra cómo reformas de gran calado pueden diluirse.

- En el CIDAC estamos en contra del *gigantismo constitucional*, pero las normas aprobadas han mostrado que los grandes objetivos se pueden diluir.
- El momento actual es decisivo pues la corrupción está afectando a todos los sectores. Corremos el riesgo de asumir a la corrupción como la única forma de conducir los temas públicos. La corrupción no es un tema de cultura sino de normas e incentivos.
- De seguir como van las cosas, de no sancionar a los corruptos, los ciudadanos podrán dejar de creer en la transparencia. El grado de sanción que tenga el IFAI será un indicador determinante para ponderar la capacidad del instituto para garantizar la transparencia. La rendición de cuentas no es suficiente si las sanciones no disuaden a los servidores públicos de infringir la ley.
- El problema de fondo es la falta de una profesionalización del gobierno. Tenemos una burocracia que toma decisiones en función de los vaivenes políticos. Luis Rubio dice que las decisiones tienen que ver menos con el desarrollo o la solución de los problemas que con la conveniencia de los políticos.
- ¿Qué tipo de administración pública necesitamos? Una administración que vaya más allá, que no sólo hable de transparencia. Si hablamos de modernización hablamos de Servicio Civil de Carrera y de metodologías de desempeño. No habrá cambios reales y duraderos sin un sistema profesional de gobierno.
- Tenemos avances en el combate a la corrupción, pero no hemos logrado hacer cumplir la ley. Las nuevas leyes deben aplicarse; de no ser así de nada servirán.

- La evaluación del Ejecutivo no debe estar dentro de sus propias dependencias, sino en los otros poderes.
- El calado de la ley aprobada deberá mostrar el grado de compromiso de México con los organismos internacionales. El mayor reto no es tener metas muy ambiciosas y no cumplirlas. El mayor riesgo —de caer en el conformismo— es establecernos metas muy modestas y alcanzarlas.

LIC. ALEJANDRO TORRES ROGELIO, comisionado del Instituto de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (InfoDF)

Estamos en un gran momento: llevamos dos días de audiencias públicas en el Senado de la República, donde se ha planteado el reto de la *máxima transparencia*, y hay una concentración de temas de debate, pero se observa un tema ausente en éstos: lo local. ¿Cómo nos ayuda la ley general para plantear lo local?

Diagnóstico

Lo local no está respondiendo al derecho a la transparencia y acceso a la información. Si bien el propósito de la Ley General es establecer un mínimo para el ejercicio de la ley, pero la ley se está centrando en qué vamos a hacer con el IFAI. No veo en esta ley al ciudadano, lo que nos está llevando a un "sistema nacional a modo". Se requiere establecer no sólo la autonomía del IFAI sino la autonomía de los órganos garantes a nivel local.

Propuesta

Se debe apostar por un sistema de transparencia federalista que garantice al ciudadano el acceso a la información a nivel municipal.

¿Cómo se fortalecerá la autonomía de los órganos locales? ¿Cómo harán posible los órganos locales la transparencia y el acceso a la información? Falta congruencia entre el IFAI a nivel federal y los órganos locales. Hay que ser mucho más enfáticos a nivel local, por ejemplo, en los *criterios obligatorios*, mucho más interesantes incluso que lo que haría el IFAI.

Otro tema: el tiempo de respuesta a las solicitudes de información.

- Gobierno digital. Gestión digital y disponibilidad se acortarían más los tiempos
- Que el acceso sea expedito, por ejemplo en el DF son diez días a diferencia del los 20 de la ley general, pero también se sabe que se responde a los solicitudes entre el séptimo y el octavo día

Entre los temas generales se hallan:

- El modelo de participación de la sociedad civil, que tampoco lo veo en lo local
- El fortalecimiento de la economía presupuestaria de los órganos locales

Conclusión

- Se necesita en esta Ley fortalecer a los órganos locales, y mantener la
- Garantía al derecho a la información

Puntualizaciones. Preguntas y respuestas

¿Cómo resolvemos la debilidad institucional local cuando no están previstos en la ley?

¿Cuál sería un esquema alternativo en la ley general?

- Sólo estamos fortaleciendo al IFAI, hay que revisar la ley general
- Autonomía desde la designación, parte presupuestaria, designación misma.
- Qué hacemos con el municipio libre?
- Si el ciudadano tiene interés, que pueda acudir al órgano local. Orientación desde lo local. Órganos locales como delegaciones federales.
- Responsabilidad de los servidores públicos.

Todos estos temas se han discutido arduamente en todo el proceso legislativo. No coincido con el tema de que la segunda instancia haga lento el proceso de acceso. Una segunda instancia generaría un mejor acceso. Opción de revisión de su solicitud de información, que no juridiccionaliza en lo local su solicitud.

Fundar considera que a nivel local hay una visión muy reducida de cuáles son las funciones y trabajo del órgano garante. Cuotas partidistas. Mapeo de los intereses políticos de los comisionados. Es válido tener intereses.

Todo lo que no resuelve la ley general: regular bases y principios para homologar la garantía del derecho. *Fundar* cree que la ley ya está excedida.

CONFERENCIA MAGISTRAL

DRA. XIMENA PUENTE DE LA MORA, comisionada presidenta del IFAI

"El papel de la *transparencia* en el sistema de rendición de cuentas. El Sistema Nacional Anticorrupción"

México ha vivido un camino muy importante en materia de transparencia y acceso a la información. Recordemos desde el año 77, "El derecho a la información será garantizado por el Estado". Después, en la CPEUM la información empieza ya a incidir como derecho humano fundamental, pero sobre todo, me referiré a un aspecto sumamente importante: la reforma constitucional en materia de transparencia.

2014 marca un antes y un después en la transparencia y el acceso a la información. Son disposiciones muy específicas; diría que especialmente con el órgano garante, que no necesariamente es solamente del órgano garante sino con la posibilidad de tener una ley general fuerte, una ley general de avanzada; ley general que ahora está en discusión en el Senado de la República.

¿Cuál va a ser el dictamen de esta ley? Una reforma constitucional que coloca a nuestro país como referente a nivel internacional, que no solamente va más allá con los sujetos obligados: no solamente el Ejecutivo sino también el Legislativo, el Judicial, los sindicatos, los fideicomisos, los fondos públicos, los partidos políticos, de hecho cualquier persona, física o moral que reciba recursos públicos.

Esto es muy importante decirlo: efectivamente, tenemos un presupuesto diferente al del año anterior, pero tenemos 3 o 4 veces más responsabilidades para este año. La facultad de revisar efectivamente y de ser —en algunos casos— una se-

gunda instancia para las decisiones de órganos garantes locales y capacidad de atracción desde un inicio para incidir en acciones que tengan que ver con la apertura a la información.

Parece que estamos en una coyuntura sumamente fundamental para el transcurso y la vida de nuestro país en donde la transparencia y la rendición de cuentas son temas centrales. Ya lo vemos en los diferentes posicionamientos políticos, de todo tipo, pero es también una gran oportunidad para que toda la ciudadanía —independientemente de a lo que se dedique— pueda preguntar y pueda estar cada vez mejor informado.

Proyecto de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información

Se encuentra en debate. Como ustedes han podido seguir, por las comisiones dictaminadoras y señales de televisión, donde el IFAI no va solo; va precisamente con presencia de órganos garantes, con organizaciones de la sociedad civil que me parece que es sumamente enriquecedor el punto de vista que hasta ahora han dado, con todos los posicionamientos y también las referencias que han tenido respecto a la materia; y por supuesto, el órgano garante que muy probablemente cambiemos de nombre de Instituto Federal a Instituto Nacional de Acceso a la Información y Protección de Datos.

Algunas cifras

Acumulado de cifras: más de 1 millón de solicitudes de información, más de 50 mil recursos de revisión. Solamente en 2014 más de 140 mil solicitudes de información y más de 5 mil recursos de revisión. Aquí quiero recalcar una cosa: efecti-

vamente, el porcentaje de solicitudes de acceso con el recurso es diametralmente considerable, pero por eso en la Ley General —esto es muy importante recalcar ante un foro tan importante como éste—: se están previendo obligaciones especializadas en materia de transparencia para que la gente ya no tenga que ir y mediante solicitud de información preguntarle a la autoridad eso que quiere saber. Por eso hay un mayor catálogo de obligaciones de transparencia y obligaciones especializadas por sujeto obligado para que toda la ciudadanía y para que todas las personas puedan tener ahí la información sin necesidad de hacer una solicitud de información, ya que es parte de nuestra tarea el fortalecer también la confianza ciudadana en las instituciones. ¿Cómo lo vamos a hacer? Indiscutiblemente a través de nuestro trabajo. Es lo mejor que podemos ofrecer a la ciudadanía.

En materia de datos personales en el sector privado, efectivamente, se registró una diferencia sustancial con un poco más de 900 recursos de revisión. Hay un aspecto muy importante en torno a las solicitudes de información y solicitudes clasificadas como de "seguridad nacional" por un asunto que ha estado en debate de la opinión pública que es el papel de la consejería jurídica cuando se tratan asuntos de seguridad nacional para interponer también recurso ante la Suprema Corte, y éste ha sido uno de los temas más álgidos del debate: cuál va a ser el papel de la Consejería Jurídica y si va a ser una especie de revisor o de medio a través del cual se revisen las decisiones del IFAI. Por eso me permití compartirles esas cifras de las más de 143 mil solicitudes de información solamente 197 han sido con el tema específico de seguridad nacional; es decir, *seguridad nacional* son causas y supuestos muy específicos que en su momento se tendrán que acreditar.

El IFAI en el debate del Legislativo

El 12 de febrero se aprobó en Cámara de Diputados la iniciativa de Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Como ustedes saben, se tenía el 7 de febrero como plazo para aprobar esta importante Ley General. A nosotros, como instituto, como órgano garante pues nos inquieta pues sobre todo de los medios de comunicación cuestionan qué ha pasado y qué va a pasar por el retraso en el cumplimiento del plazo constitucional. Respetuosos ante todo con el proceso legislativo y los tiempos que lleva el proceso legislativo, les quiero comentar que aunque hayamos rebasado el 7 de febrero como plazo para el establecimiento de la ley, estamos seguros que para tener una ley fuerte, de vanguardia y como el Estado mexicano lo necesita, pues no importa si se requieren unos días más. Es preferible que implique unos días más pues se trata de un ejercicio muy importante. En el Senado de la República también deben ser receptivos ante propuestas y abrir este espacio hacia la ciudadanía, escuchar las diferentes voces y que ellas se hagan públicas porque es todo un proceso: si se trata de una ley de transparencia, su proceso también debe ser transparente.

Ahí queremos hacer un reconocimiento de que han sido muy sensibles con los posicionamientos y con la recepción de las diferentes voces de la sociedad civil, órganos garantes, los diferentes actores en el proceso y también hacia nosotros, como Estado.

Efectivamente, desde al año pasado hasta ahora ha habido varias versiones de lo que se estima que pudiera ser una Ley General de Transparencia y Acceso a la Información. El IFAI, preocupado ante este mosaico de disposiciones, quisimos hacer público un documento que entregamos al Senado de la República con los 10 puntos más relevantes en la materia.

Decálogo el IFAI en el debate legislativo

Acerca de delitos y violaciones graves a los derechos humanos. La Secretaría de la Función Pública genera información confidencial en casos muy específicos.

1. Permanencia de la cláusula interpretativa *prima facie* en los supuestos de violaciones graves a los derechos humanos o delitos de lesa humanidad.

Este es uno de los temas sustanciales y más complicados también. En delitos de violaciones graves de derechos humanos o delitos de lesa humanidad tener la posibilidad de abrir en versión pública averiguación previa. Ojo, versión pública con está información personal, información confidencial en supuestos muy específicos. Sobre esto ya vimos que hay diferentes órganos que tenemos diferentes posicionamientos al respecto. El papel y la responsabilidad del IFAI es de continuar con esta facultad. Ya lo hemos hecho público en estos diálogos que tuvimos con el Senado de la República. Coincidimos con la postura del Alto Comisionado en Derechos Humanos que también se refirió a este punto. Conoce supuestos muy específicos por los cuales se debería —o estiman ellos que— deberían conservar esa facultad, y para el IFAI era muy importante hacer hincapié en este sentido y dejar a los legisladores con esta opinión muy delimitada.

2. Precisar los conceptos y causales de reserva por seguridad nacional y estabilidad financiera, económica o monetaria.

Aquí también ha habido diversas voces con varios actores que tienen que ver con seguridad nacional, que tienen que ver con cuestiones económicas como el Banco de México y otros actores que han hecho posicionamientos muy claros. Nosotros, en tanto órgano garante, nos pronunciamos en pro de que se definan los alcances de estas definiciones, pues si quedan de manera tan general, qué va a pa-

sar o si quedan nada más así, como lo dice la Constitución. ¿Qué creen que pase? Todo se va a estimar que esté dentro de la causal, por ejemplo, de *seguridad nacional*, ¿por qué? Porque se considera que afecta. Y todo pudiera ser susceptible de alterar la estabilidad financiera o económica. Y sobre todo las personas que se dedican a temas más económicos que las cuestiones de estabilidad económica no necesariamente tienen que estar íntimamente relacionadas sino que puede ser una causa indirecta que afecta la estabilidad económica. Por tanto, es muy importante precisar los alcances de estas definiciones.

3. Prever posibles impugnaciones en materia de seguridad nacional.

En este debate se decía, sobre todo a la Consejería Jurídica de Presidencia de la República, decía que si todo iba a ser materia de impugnación. Tal como se observa en las cifras que ya les compartí, es muy poco el porcentaje que directamente tiene que ver con cuestiones relacionada con seguridad nacional. No va a ser otra causal donde se puedan englobar todos estos asuntos, esperamos.

4. Eliminación de sanciones a órganos garantes por apertura de la información.

Por revelar datos de información confidencial que eso también era un supuesto que estaba en una de las versiones primarias de la ley.

5. Fideicomisos y fondos púbicos como sujetos obligados.

La Constitución es muy clara al señalar que también son sujetos obligados.

6. Oportunidad para la realización de la prueba de daño y participación del Comité de Transparencia.

Muy importante: *prueba de daño*. ¿Qué es? Fundar y motivar cuando te nieguen esa respuesta, cuando te clasifiquen esa respuesta. Es una cuestión de certeza; no es cuestión de una carga innecesaria sino una cuestión de certeza. Solamente fundar y motivar cuando existan las causales para reservar. —Aquí tenemos a un ex comisionado del IFAI que sentó precedentes, sobre todo con mucha responsabilidad en las decisiones y ahora me da mucho gusto tener la oportunidad de saludarlo—.

7. Preferencia de la Ley General en materia de clasificación.

Se refiere a primacía de leyes. Estamos en la Cámara de Diputados, donde se elaboran las leyes con una puntualización muy específica. Yo me quiero centrar en un punto que fue también importante de la anterior mesa que es el Sistema Nacional de Transparencia. Efectivamente, para que todos podamos avanzar, una de las bondades que va a tener esta Ley General es que ya no va a haber distingos entre los estados. ¿Qué pasa actualmente? Entre un estado y otro que pueden ser vecinos, teniendo las mismas circunstancias, hay disposiciones diametralmente diferentes en materia de transparencia. Si queremos que todo el país avance realmente hacia una mayor participación ciudadana de mayores estándares nacionales e internacionales, ¿qué tenemos que hacer? Unificar las disposiciones en materia de transparencia para toda la república, para cada uno de los municipios. Que no exista distingos entre por qué tal estado está en unas condiciones y el otro no. Entonces en materia de transparencia uno tiene ocho obligaciones y otro tiene 50. Si queremos avanzar debemos conducirnos todos con reglas generales.

8. Sistema Nacional de Transparencia.

El IFAI no va solo, va conjuntamente con los órganos garantes de los estados. En eso nos hemos comprometido desde la integración de todo este andamiaje y de todas las estructuras en avanzar no solamente el IFAI por un lado y los estados por el otro. Vamos de la mano, vamos construyendo juntos, vamos avanzando; el IFAI ha sido muy claro entre la conformación del Sistema Nacional de Transparencia por el IFAI pero también por los presidentes de los órganos garantes de los estados. ¿Para qué? Para incidir en la formulación de política pública que nos influye y que nos afecta a todos.

9. Denuncia por incumplimiento de obligaciones de transparencia.

10. Publicidad de cancelaciones y condonaciones en materia tributaria.

Se trata de ser lo más transparente y lo más claro con la ciudadanía acerca de qué y cómo se toman esas decisiones y quiénes son los beneficiarios de las cancelaciones y condonaciones en materia tributaria.

No solamente tenemos un proceso muy importante con la Ley General de Transparencia. Mi reconocimiento a la Cámara de Diputados por el extraordinario esfuerzo de crear y darle forma al Sistema Nacional Anticorrupción. Estos dos temas, Sistema Nacional Anticorrupción y Sistema Nacional de Transparencia van indisolublemente de la mano. Y no solamente para crear y fortalecer la confianza de las mexicanas y los mexicanos en las instituciones, sino para el establecimiento de responsabilidades y de sanciones. Por supuesto, un tema que también ha sido motivo de debate en este nuevo sistema son las sanciones; no tanto el tema

de la impunidad. Me parece que este trabajo que se ha hecho con esta creación de todo un Sistema Nacional Anticorrupción abona para eso.

No solamente la posibilidad que va a tener el IFAI de participar en este sistema sino de colaborar directamente con el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, con la Auditoría Superior de la Federación, con quien sea el Fiscal Especializado en Combate a la Corrupción, que me parece que eso va a ser el punto que va a definir el eje de todo este sistema; quién va a ser y a través de qué mecanismo se va a elegir, cuál es el fiscal nacional que tendrá que ver con temas de anticorrupción. El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa sobre todo para la imposición de sanciones, y además, las más graves. ¿A quién le va a tocar? A un Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y las que no sean de esa gravedad a los órganos internos de control, y quien nombra al titular de los órganos internos de control, sobre todo de los órganos autónomos, será el Legislativo. Esa iniciativa tenemos: El presidente del Instituto Federal de Acceso a la Información representando al poder de la Judicatura y representante del Comité de Participación Ciudadana y, por supuesto, el Comité de Participación Ciudadana.

Fiscal Nacional

Son temas que van a marcar un antes y un después en la vida de nuestro país, temas que abonan también a la confianza, ojo, pero no solamente a la confianza sino posibilitan sobre todo la participación ciudadana. Se vienen procesos electorales muy importantes, vienen situaciones que van a marcar el rumbo de nuestro país y me parece que el SNA y toda esa nueva configuración de la transparencia y acceso a la información van a abonar en que existan mejores herramientas, en

que la gente pueda estar más pendiente de qué están haciendo las autoridades no solamente con el recurso público. El tema del recurso público es un tema muy sensible en México pero no solamente; no limitemos a la transparencia y al acceso a la información solamente al recurso público, sino a todas las acciones que están haciendo nuestras autoridades con esta reforma constitucional: Ejecutivo, Legislativo, Judicial, órganos autónomos, sindicatos, fideicomisos y fondos públicos.

Tenemos un gran reto pero con la colaboración de todos y, sobre todo, con la participación de la sociedad civil lo vamos a llevar adelante. Muchas gracias por su atención.

PANEL 2

LIC. BENJAMÍN FUENTES CASTRO, SECRETARIO TÉCNICO DE LA ASF

Introducción

Alcances de las entidades de fiscalización en México: el papel de la evaluación en un sistema de rendición de cuentas

- Daré una breve descripción de qué es la Auditoría Superior de la Federación (ASF). Una auditoría es un proceso sistemático para comparar el deber ser con respecto a lo que sucede en la realidad.
- La auditoría revisa la documentación que soporta el ejercicio de la función pública. Una auditoría tiene diferentes etapas: hay que definir qué se va a auditar; qué información se va a obtener; y definir las pruebas que se van a realizar. Con ello se hace un informe de auditoría. Es un producto que se presenta cada año a la Cámara de Diputados, con fecha límite del 20 de febrero de cada año.
- Este concepto de *auditoría* y de presentar un informe viene desde la Edad Media y llega hasta lo que podemos ver en una empresa privada, en la cual se realiza una auditoría para presentar los resultados al consejo de administración.
- A nivel internacional se considera que la fiscalización y la auditoría gubernamental deben tener dos elementos indispensables: autonomía e independencia. La primera para decidir cómo se llevará a cabo la auditoria. La *independencia* se refiere a la actitud personal que debe tener el auditor, quien debe estar separado de las personas que trabajan en la institución por auditar.

- Un breve repaso sobre su historia e importancia muestra que en el siglo XIX, en Europa, una de las instituciones más importantes era el Tribunal de Cuentas de Francia, creada por Napoléon. Era en realidad una institución de control político sobre los funcionarios.
- Posteriormente en el modelo anglosajón se crea una institución que depende del parlamento y que sirve de contrapeso al Ejecutivo. Es la llamada GAO (United States Government Accountability Office) de Estados Unidos, que surgió como contrapeso al Departamento del Tesoro y que estaba centrado en la revisión de cuentas. Todas las instituciones fiscalizadoras por ahí de 1960 confluyen en auditorías de desempeño, de tal manera que ahora la fiscalización no se queda sólo en lo financiero y lo contable.
- En México desde 1824 tenemos la Contaduría Mayor de Hacienda; en 2000 se creó la ASF, con facultades para hacer auditorias de desempeño. Es un modelo mixto con revisiones contables y de desempeño.
- A nivel nacional existe un espejo en todos los estados, pues cada uno cuenta con una entidad de fiscalización que depende del congreso local. En 2008 culminó en los estados el paso de contadurías a auditorias. Actualmente las condiciones en cada estado son distintas en términos de su desarrollo institucional. Sigue siendo un desafío contar con instituciones en los estados que cumplan con los dos preceptos ya mencionados de autonomía e independencia.
- Tenemos una base de datos sobre el funcionamiento de las auditorías locales. Destaca que el periodo de permanencia de los servidores es igual al de su titular, lo que implica un desafío en términos de creación de capacidades institucionales y que 21% no publican sus informes. Es un rezago pues si no se conoce este producto no se cumple con sus objetivos.
- Tenemos vínculos de trabajo con la Asociación de Auditorías Superiores y convenios de coordinación con los estados del país para llevar a cabo la auditoría

sobre los recursos federales. Uno de los retos fundamentales es uniformar de manera efectiva lo que estamos haciendo a nivel federal y lo que sucede a nivel local.

- En nuestra relación con las auditorías locales tratamos de transmitir que el valor principal de la auditoria es la información independiente, la cual se proporciona al Congreso y a los propios órganos fiscalizados. Con ello, el Congreso tiene parámetros para asignar el presupuesto a programas que sí están funcionando. La función principal debe ser mejorar el desempeño gubernamental, mejorar los procedimientos administrativos y contribuir a que se cumpla la norma. Además de que también generamos propuestas para reformar y mejorar la ley.
- La fiscalización superior no está completa si no hay un vínculo entre la auditoría y otras autoridades a fin de combatir y eliminar la impunidad. Las autoridades de fiscalización no sancionan por sí mismas. A la ASF se le darán labores de investigación y las facultades de sanción pasarían a los tribunales. Con esto el esquema de sanciones será parte del sistema de rendición de cuentas.
- Sobre el Sistema Nacional Anticorrupción, me parece que la sanción debe estar acompañada de elementos preventivos, a fin de que el ambiente del servidor público tenga incentivos para cumplir con la ley.
- Tenemos que revisar y fortalecer elementos como la generación de archivos, implementación de la ley de contabilidad, modelos de control y evaluación interno, la promoción del control y la integridad de los servidores públicos. Siempre es importante que los servidores públicos tengan claro cuál es el deber ser.
- La ASF la ha tomado a la fiscalización como un bloque *per se*. Con el sistema se debe crear sinergia con los órganos internos de control y fiscalización; con-

juntar valores, principios y capacidades técnicas. Tenemos cinco años trabajando con el Sistema Nacional de Fiscalización, a fin de evitar duplicidades, agilizar los procesos y emitir información relevante. Tenemos un código de buenas prácticas. Esta es la perspectiva que tenemos de la fiscalización. Creemos que con el Sistema Nacional Anticorrupción podemos alcanzar un mejor impacto.

DRA. ISSA LUNA PLA, coordinadora del área de Derecho de la Información, IIJ-UNAM

Esta es una reunión oportuna en la que se discuten reformas estructurales que están por cambiar el rumbo del país. Voy a presentar la relevancia de estas reformas, incluso de las convenciones internacionales de las que México es parte.

Los objetivos de las leyes de transparencia y acceso a la información nos darán cero resultados si los mecanismos de auditoría y rendición de cuentas no están bien estructurados. Por ejemplo, cuando queremos preguntar sobre conflictos de interés, la respuesta va a ser cero, pues la información —se nos responde— "es confidencial". No podemos esperar mucho.

Debemos pensar en arreglar el sistema para tener información más confiable. Sobre cómo, con más información es posible tener mayor transparencia. Necesitamos transformar el trabajo de la ASF en una importantísima labor.

Los objetivos de las convenciones internacionales en materia de anticorrupción tienen como meta disuadir los comportamientos que llevan a la corrupción, evitar los daños patrimoniales y resarcir las ganancias económicas al Estado.

Las recomendaciones que se han hecho desde estas convenciones sobre cómo las estamos instrumentando, son truncadas debido a que:

- no interesaba mucho al país

- no se le da seguimiento a las convenciones
- en la ONU tenemos un tabique enorme para que estas recomendaciones funcionen
- en la OEA existe el MESICIC (Convención Interamericana contra la Corrupción y su Mecanismo de Seguimiento), con el que se han tenido mejores resultados
- se ha revisado en su marco el funcionamiento y la labor de la ASF y la SFP

En el informe del 2012 de la OEA [sic] se diagnóstica que hace falta mucha coordinación entre lo que hacen los órganos de control en las instituciones del sector público y la ASF, y se hacen las siguientes recomendaciones:

- se tiene que tener bien establecidos, engranados los órganos internos de control para apoyar el trabajo de la ASF; esto es lo primero que se tiene que hacer.
- Contar con estadísticas de los procedimientos que se están llevando a cabo
- Apresurar los procedimientos de la ASF para que las revisiones se hagan el mismo año
    - También en lo referente a los daños y su resarcimiento
- Centralizar las responsabilidades

Diagnóstico del diseño institucional actual:

- cambiar el esquema de responsabilidades aisladas de las instituciones
- que haya claridad en la distribución de las competencias
- que el sistema de sanciones sea efectivamente disuasorio
- Que exista un seguimiento a los conflictos de interés. Actualmente sólo se hace a menos que se haga una denuncia (las declaraciones patrimoniales será donde se esconda todo).

Con relación a los subsistemas estamos con un problema de hacer y deshacer un subsistema y otro. Creo que lo que si se necesita y lo que tenemos que lograr es la coordinación. Se tienen convenios con todas las auditorías en los estados, pero es necesario amarrar responsabilidades en el diseño de la Ley del Sistema Nacional Anticorrupción. Asimismo, que haya mecanismos de fluidez de información.

Yo recomendaría el no tratar de solucionar las fallas a través de convenios o consejos. Hay que pensar en algo mucho más operacional y que tenga efectividad.

LIC. MARINA MANDUJANO CURIEL, DIRECTORA DEL CEAMEG

Dada la naturaleza del trabajo del CEAMEG y, en apoyo a la tarea parlamentaria, su ponencia versa sobre la incorporación de la perspectiva de género en gasto programable del PEF.

De acuerdo con la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, la federación realiza erogaciones para proveer de bienes y servicios públicos a la población. El gasto programable destinado a programas gubernamentales requiere un mecanismo transparente de evaluación que impacte a la población como condición fundamental en la rendición de cuentas.

Es en 2007 cuando se realizan los primeros esfuerzos en perspectiva de género en el PEF, pero es hasta 2011 cuando se aprueba en el PEF y por primera vez en la historia existe gasto etiquetado para las mujeres y la equidad de género.

El ejercicio, Anexo específico en la Cuenta Pública, establece precedente para la incorporación de perspectiva de género en la rendición de cuentas. De 44 ramos de la Cuneta Pública para 2015 asciende a 4 billones 695 mil millones de pesos, en 25 de estos ramos que integran el Anexo 13 que relaciona la equidad de géne-

ro. 24,308 millones de pesos. Aunque suena grande la cantidad es poco lo que se tiene para perspectiva de género.

Del PEF se distribuye gasto etiquetado para la mujer, de los cuales 84% se canaliza a través de 6 de los 44 ramos, siendo en áreas de gasto social, salud, desarrollo urbano, economía y Sagarpa.

En el artículo 22 del decreto del PEF para 2015, fracc. V, se incorpora la perspectiva de género en evaluación de programas, atendiendo el compromiso de la transparencia y la rendición de cuentas. El CEAMEG elabora y difunde informes de cuentas a través de la SHCP, con la información reportada por cada unidad de programas reportados. Comprenden 110 programas para la atención de la igualdad de género, con indicadores precisos. Parte de un proceso de incorporación a la perspectiva de género.

El CEAMEG elabora un directorio digital de los 28 programas sociales sujetos a reglas de operación. No solamente son 28 programas; anteriormente se comentó que son 110 programas, de los cuales sólo 28 cuenta con reglas de operación.

Sin duda se han registrado ajustes en materia de rendición de cuentas del gasto etiquetado para las mujeres. Todavía existen muchos retos y desafíos que se deben atender, por lo que hago las siguientes

Recomendaciones

Dentro de las auditorías, sin llegar a una responsabilidad, sin ser área fiscalizadora sino un centro de investigación y evaluación de ese gasto etiquetado.

1. Institucionalización y fortalecimiento del criterio transversal de la equidad de género en las políticas públicas y presupuesto etiquetado en los

ámbitos federal, estatal y municipal. Tema dentro del CEAMEG: investigar para ponerlo en la mesa del debate para exponerlo a las diputadas —que son 131—, que tendrían que debatirlo en el Congreso.

2. Hacer claras y flexibles reglas de operación, recomendación a las contralorías de cada una de las dependencias que tienen gasto etiquetado en su presupuesto toda vez que se detecta que las reglas de operación no son claras y se tiene debate con el personal del CEAMEG en que una de las propuestas era que se incrementara el presupuesto para el tema de equidad de género, y sin embargo, no se necesita ahorita el aumento del presupuesto, puesto que hay un subejercicio en la ejecución de ese gasto, hay carencia para hacer estudios a detalle. Lo que sí se requiere es que se revisen reglas de operación para que sean flexibles, tarea no sólo de la ASF sino de los órganos de control interno de las entidades e instituciones que dependen de la Secretaría de la Función Pública para que este beneficio llegue a las ciudadanas.

3. Diseñar un sistema de indicadores que permita evaluar el impacto de estos programas destinados a la atención de las necesidades de las mujeres para reducir las actúales brechas de género que existen en el país.

4. Fortalecer el sistema de rendición de cuentas respecto a las programas presupuestales para la igualdad de género para asegurar su carácter irreductible. Si CEAMEG hace caso sin ser ente fiscalizador, se contará con un beneficio para las mujeres.

Deja a la disposición de los interesados el boletín que se trabaja en el CEAMEG para evaluación de estos temas. También invita a entrar a la página de ese Centro de Estudios para ver la evaluación de los programas comentados.

LIC. DALIA PÉREZ, INVESTIGADORA ARKEMETRÍA SOCIAL, AC

Mi posicionamiento es a partir de la sociedad civil. La corrupción está inserta dentro del sistema político mexicano. Creo que el problema de la corrupción es muy serio y complejo con diversas dimensiones que afecta a los programas sociales, la confianza en las instituciones y el desarrollo económico.

- Según Transparencia Internacional, México es el lugar 100 de 183 países en la percepción de la corrupción. 18% piensa que los niveles de corrupción prevalecen.
- 1.5 billones de pesos al año cuesta a México la corrupción. WFI el estado mexicano tiene de los peores desempeños, en cumplimiento del estado de derecho ocupa lugar 133 de 183 países.
- Actualmente el Congreso de la Unión está diagnosticando la dimensión de la problemática y delimita mecanismos con los que se va a actuar para impactar en la corrupción. Se acepta que medidas aisladas o acciones y programas individuales que cada institución tiene sobre el tema no impactan lo suficiente para combatir un fenómeno tan descomunal pues padecemos:
    - Falta denuncia de los ciudadanos
    - Débil marco jurídico de responsabilidades
    - Tribunales se ven rebasados por exceso de asuntos
    - Debilidad en el sistema de documentación y archivos en la acción del gobierno
    - Debilidad de sistemas de contratación, estímulo y permanencia de los servidores públicos.
    - De donde se dilucidan las limitaciones que las entidades de fiscalización en México tienen.

- Por ello es necesaria la coordinación de la ASF y la Secretaría de la Contraloría.
- Las entidades de fiscalización tienen muchas debilidades, por eso lo positivo es favorecer la coordinación, así como la simplificación y unificación del marco jurídico. Actualmente se está trabajando en un enfoque preventivo y otro punitivo.
- Necesitamos mecanismos para incentivar a los servidores públicos a que no caigan en actos de corrupción; que la sociedad pueda monitorear y fiscalizar; una coordinación planeada por los órganos encargados de fiscalizar el presupuesto; y que los órganos puedan imponer sanciones.
- Como sociedad civil le apostamos al enfoque preventivo y coordinar con el enfoque punitivo. La ley del sistema nacional anticorrupción como la Ley General de Transparencia. Estas dos iniciativas son inherentes entre sí, sin ellas no podemos combatir la corrupción. Reconocemos la convocatoria que nos hicieron los legisladores.
- Nuestra propuesta es seguir colaborando con las instituciones y los servidores públicos, con fiscalización por ciudadanas y monitoreo ciudadano. Con ello se vigilará y también se harán propuestas de fiscalización. Sería de gran utilidad integrar el brazo ciudadano.
- Entender a la democracia donde el ciudadano no sólo participe a través del voto sino que tenga un peso específico en las relaciones de poder. Conjugar un modelo de democracia representativa y participativa. Lo cual no implica una relación antagónica. Queremos invitarlos a que, como ciudadanos, estén al tanto de estas discusiones que son de gran relevancia para el desarrollo del país.

PANEL 3

CP RAÚL SÁNCHEZ KOBASHI, SUBSECRETARIO DE CONTROL Y AUDITORÍA DE LA GESTIÓN PÚBLICA, SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

Introducción: el Sistema Nacional Anticorrupción

- Tanto la rendición de cuentas como la transparencia son fundamentos del gobierno democrático; entendiendo por la primera que el gobierno explique sus acciones y la *transparencia* es abrir acciones al escrutinio público, dentro del Plan Nacional de Desarrollo. El SNA permite a la ciudadanía a participar en asuntos públicos, reduce la opacidad de las finanzas públicas y coadyuva al combate a la corrupción.
- La Cámara de Diputados aprobó diferentes leyes y se tiene el dictamen ahora en el Senado. El dictamen dice que si la ASF envía a órganos de control las denuncias, ahora podrá presentar denuncias ante el tribunal. Se restablece el papel estratégico de la SFP en la prevención de ilícitos de los funcionarios, aporta mecanismos de coordinación, gracias a la administración de un sistema de pesos y contrapesos.
- Se trabaja en la creación del Comité Coordinador del sistema, con participantes como el IFAI, la Judicatura, participación ciudadana (nueva creación con 5 ciudadanos, hace recomendación para combatir la corrupción).
- Ampliación de plazo para sancionar de 5 a 7 años de que ocurrió el ilícito, favoreciendo la articulación. México necesita un enfoque moderno para combatir a la corrupción. Todavía estamos en el proceso de aprobación e implementación, por lo que llegar a resultados tomará tiempo.

- Para que los servidores públicos se apeguen a la ley, en la SPF, hay una unidad especializada en ética y conflictos de interés, medidas preventivas, reglas de integridad, que profundicen los códigos de ética, acordes a los nuevos retos.
- Protocolos de contacto para evitar conflictos de interés. Se instalará una ventanilla única para facilitar a la población la denuncia. Prevalece Compranet para verificar las acciones de la función pública.
- Otros proyectos que contribuyen con el control y transparencia son los órganos de control, para promover que los órganos externos e internos operen en un nuevo sentido de mejores prácticas para mayor orden e integral, y estandarizar toda la parte de fiscalización en capacidades técnicas.
- Principios fundamentales de la práctica *transparental*: normas hacia la profesionalización. Marco interno en los tres ámbitos de gobierno.
- Armonización contable, punto de acuerdo, al suscribir acuerdo de colaboración ASF, SFP para regular contabilidad gubernamental, para el control y ejercicio de recursos, para contar con diagnóstico, pilar de la administración. Sin registro no hay rendición de cuentas ni fiscalización.
- Participación social en programas con los beneficiarios civiles. Contraloría social, vigilancia a niños, conjuntamente con estados. Despertar interés de los niños en labores de vigilancia.
- Falta camino por recorrer en difusión e involucramiento con los niños, en materia de vigilancia, para tener un gobierno honesto y de calidad, más articulación y más esfuerzos con la sociedad. Es aún saldo pendiente la construcción de ciudadanía.

DIPUTADA ELIZABETH YÁÑEZ ROBLES (PAN), COMISIÓN DE VIGILANCIA DE LA ASF

- El objetivo del Sistema Nacional Anticorrupción es, primero que nada, articular y tejer vínculos entre las instituciones que monitorean y auditar el desempeño del servicio público.
- El primer paso es corregir las deficiencias institucionales de las entidades encargadas de investigar y sancionar la corrupción: la Auditoria Superior de la Federación y la Secretaría de la Función Pública. La primera, irónicamente, parece funcionar para que no se finquen responsabilidades a los servidores públicos que actúan irregular o ilícitamente y los expedientes de estos casos no caminan, pues se atoran entre los trámites y los tiempos para haber actuado. Por ejemplo, de 1,400 auditorías sólo hubo 4 inhabilitaciones; la SFP también estaba en la misma situación. Es más, ésta última también tiene una colección de vicios y procedimientos ineficaces que más allá de penar la corrupción la incentivan. Es más, la citada dependencia no implementaba estrategias de prevención de la corrupción, de hecho no contaba con un sistema de inteligencia institucional que detectara acciones irregulares y espacios de opacidad.
- Con la reciente reforma anticorrupción, a la ASF se le han ampliado sus facultades para investigar en tiempo real los periodos administrativos y las cuentas públicas del año en curso. La Auditoría podrá investigar irregularidades que hayan sido denunciadas de manera anónima; si existiesen indicios de corrupción tendrá la facultad de armar los expedientes de la investigación y remitirlos al Tribunal de Justicia Administrativa. Si el expediente requiere más datos y elementos de prueba, hará las modificaciones necesarias.
- La ASF también podrá auditar presupuestos de orden federal y tendrá la facultad de expropiar los bienes y recursos adquiridos ilícitamente por quien haya

cometido delitos patrimoniales. También tendrá la capacidad para fiscalizar las cuentas públicas.

- La importancia del sistema es porque las instituciones de rendición y transparencia estaban desarticuladas e independientes; ahora se metieron a un sistema.
- La ASF cuesta 2 mil millones de pesos, pero la ASF no atendía demandas; mandaba expedientes a la PGR, había ineficiencia en procedimientos, había impunidad e impulso a la corrupción.
- Ahora se busca que la SFP implemente programas de prevención, gobierno digital y objetivo principal inteligencia institucional, el sistema informa de las áreas de las instituciones que estén propiciando actos de corrupción, la SFP esté obligada a aplicar programas que cierren espacios que el sistema detecte. Coadyuvar con las acciones de la ASF, que revisa la Cuenta Pública, pero ahora con amplitud de facultades, ahora en tiempo real (2015).
- Ahora la ASF puede fiscalizar recursos federales y ahora tiene la obligación de las participaciones federales, es decir, 92% de los recursos de los estados y municipios, lo que sale son los impuestos locales, extensión de dominio por enriquecimiento ilícito.

MTRO. EDUARDO BOHÓRQUEZ, TRANSPARENCIA MEXICANA

- Somos un país con un paradigma de 45 años de control público debido a su estructura política, con una contraloría de la federación, como instrumento político, es decir, no era forma de control institucional, era un instrumento político.

- El cambio de paradigma acaba con la falsa idea de la necesidad de un zar anticorrupción. Se requiere de un sistema anticorrupción, la SFP no podía cumplir con las otras funciones; era un sinsentido. Lo que funciona en los países con mejores niveles de anticorrupción es el de sistemas integrales anticorrupción. En Dinamarca es la policía nacional, en nueva Zelanda, el zar anticorrupción es el órgano anticorruptor no especializado. Los zares aparecen cuando la situación está fuera de control, con órganos que suenan bien pero, que no tienen sentido. La corrupción en México es una epidemia pero no es endémica. No puede haber un caudillo que salve a la república de sus males. Ahora en el senado se habla de un sistema.
- Vivir con zares anticorrupción, el responsable es responsable en cualquier parte del territorio nacional.
- Ahora se persigue a quien corrompe y a quien se deja corromper, cambio muy importante, algo que pasa en los países mejor calificados, por eso es que también se castigará a parte de la sociedad civil, pues la corrupción no es problema exclusivo de servidores públicos.
- Fiscalía Anticorrupción el nudo está en la PGR, la SFP y la ASF presentan ante PGR y no se movía nada. Ahora con la fiscalía evitará salirse de los silencios, en otros sistemas se persigue ex oficio, no sólo por denuncia, investigación administrativa o penal independientemente de que haya denuncia, asuntos de opinión pública deberán ser investigados y castigados.
- Proceso que tomará muchos años, pero ya con reforma institucional, ahora el sistema aprenderá de sí mismo, tendrá que ponerse en marcha, 14 artículos de la constitución, y de 3 a 7 instituciones a ser transformadas.
- El reto será que la sociedad civil propone federalismo responsable, no hay que centralizar fiscalización, no se quiere centralismo aunque sea responsable.

- El Sistema Nacional de Fiscalización será la base para evitar escándalos.
- Decisión del Legislativo de mantener un comité ciudadano, algo del siglo xx, en discusión pero, se espera que este comité conozca los esfuerzos y que los armonice.

EDGAR MARTÍNEZ UGALDE, SUBDIRECTOR DE INVESTIGACIÓN Y ANÁLISIS SOCIOPOLÍTICO DEL CEESP

- El Nuevo Sistema Nacional Anticorrupción recoge el deseo que flota en la sociedad civil y en la Iniciativa Privada desde hace mucho tiempo: prevenir y castigar la corrupción. Encarar este grave problema no implica solamente investigarlo y sancionarlo; es necesario prevenirlo a través de la educación y el fortalecimiento de los valores cívicos. El enfoque punitivo para combatirla no ha dado el resultado esperado; es necesario un cambio de paradigma mental en la sociedad, de manera que los vicios y malos hábitos que la alimentan sean erradicados.
- La independencia de las instituciones judiciales mexicanas no es tan real y creíble sino meramente formal, aunque ya no vivamos bajo un régimen autoritario. Para que funcione la reforma anticorrupción, es indispensable abolir el fuero constitucional del cual goza la clase política; es un atavismo y un obstáculo legal para fincar responsabilidades y concretar un verdadero Estado de derecho. En teoría, nuestro sistema divisorio de poderes podría funcionar con cierta eficacia; en la praxis varios aspectos no se aplican ni funcionan a cabalidad.
- Entre 2000 y 2005 se le han dado a las entidades y municipios 355 mil millones de dólares, de los cuales no se tiene certeza en qué fueron ocupados. Al menos no en su totalidad.

- La reforma anticorrupción es un paso importante en el que se corresponsabiliza a la IP en actos de corrupción.
- Falta mucho quehacer bajo este nuevo Sistema Nacional Anticorrupción. Los daños de la corrupción con relación al PIB van del 4 % al 8 % del mismo.

CONCLUSIONES

JUAN PARDINAS, DIRECTOR GENERAL DEL IMCO

Se declara pesimista ante la realidad que vive nuestro país, por lo que pasa con los órganos de representación, pero puede ver un área de oportunidad para construir las instituciones correctas, en la molestia que ya atreven a manifestar los ciudadanos.

El Sistema Nacional Anticorrupción es un cambio de reglas importante, que está pendiente de ser ratificado. Requerirá legislación secundaria, algo bueno para el andamiaje institucional. Hay que plantear otras cosas en el país. Luis Carlos Ugalde, en *Nexos* de marzo, dice que para ser legislador se requiere una inversión de algunos millones, para ser gobernador cientos y así va subiendo, pero el primer reto de un candidato es pagar los compromisos. Se avisora entonces el sistema de corrupción al que tendrá que responder. Espero que el Sistema Nacional de Transparencia pueda matizarse con el sistema electoral, para saber quién ejerce el sistema político en México, sin toneladas de millones de pesos. El fin último es que los políticos puedan ser competitivos sin dinero de por medio.

Mecanismos de corrupción sofisticados que rebasan el ámbito de los mecanismos anticorrupción, avanzar en la extinción de dominio, quitar los bienes productos de la corrupción. México ha construido sus instituciones; el reto ahora es

construir instituciones que combatan la corrupción, que cambien nuestra identidad. Debemos hacer el esfuerzo por darle dignidad al trabajo político, porque bien sabemos que en las evaluaciones de confianza en las instituciones, la opinión del ciudadano posiciona al ejército en primer término, después a las instituciones religiosas; por supuesto la confianza en los diputados queda en el último peldaño.

En suma, dignificar la política borrará la brecha entre los ciudadanos y la política, y aminorará la incredulidad. Por tanto, el reto está formulado.

- Se debe trabajar en cuanto al tiempo de respuesta a las solicitudes de información que podría optimizarse con un gobierno digital y disponibilidad de la información. Para ello es de magna importancia legislar en materia de archivos y para que los actos de autoridad sean documentados.
- Que el acceso sea expedito. Por ejemplo, en el DF son 10 días, a diferencia de los 20 que marca la Ley General.
- Fortalecer a los órganos locales. Dotar de la economía presupuestaria a los órganos locales.
- El modelo de participación de la sociedad civil, tampoco se ve en lo local.
- En esta ley todavía no se ve al ciudadano, lo que lleva a un “sistema nacional a modo”. Se requiere establecer no sólo la autonomía del IFAI sino la autonomía de los órganos garantes a nivel local.
- Mantener la garantía al derecho a la información.
- Enfocar la atención y debate en abatir la impunidad y no desgastar las energías en el tema de sanciones.

GALERIA FOTOGRÁFICA

GALERIA FOTOGRÁFICA

Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública

Cámara de Diputados
Av. Congreso de la Unión No. 66
Col. El Parque, Del. Venustiano Carranza
C.P. 15969 México, D.F.

Teléfono: 55-5036-0000
Ext. 55237
Correo: cesop@congreso.gob.mx

Diseño, formación y responsable de la publicación:
Ernesto R. Cavero Pérez
Subdirector de Análisis y Procesamiento de Datos