

ORT E

OP R E R

TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS

- 1 Presentación
Rafael Aréstegui Ruiz
- 3 El debate actual de la transparencia y rendición de cuentas
Efrén Arellano Trejo
- 14 El papel de la transparencia en el sistema de rendición de cuentas.
El Sistema Nacional Anticorrupción
Ximena Puente de la Mora
- 24 Las entidades de fiscalización en México: el papel de la evaluación
en un sistema de rendición de cuentas
Rafael López Vega
- 39 Sistema Nacional Anticorrupción
Gabriel Fernández Espejel
- 45 La corrupción y el costo de la democracia electoral en México
Yuriria Orozco Martínez
- 52 Aspectos relevantes de la nueva legislación anticorrupción
y de transparencia en México
Salvador Moreno Pérez

C
E
S
O
P



**Comité del CESOP
Mesa Directiva**

Dip. Eva Diego Cruz
Presidente

Dip. Ana Isabel Allende Cano
Dip. María Teresa Jiménez Esquivel
Dip. Carol Antonio Altamirano
Secretarios

Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública

Rafael Aréstegui Ruiz
Director General

Francisco J. Sales Heredia
Director de Estudios Sociales

J. Guadalupe Cárdenas Sánchez
Director de Opinión Pública

Julio César Moguel Viveros
Director de Estudios de Desarrollo Regional

Lucero Ramírez León
Coordinadora de Vinculación y Difusión

Efrén Arellano Trejo
Subdirector de Opinión Pública

Ernesto Cavero Pérez
Subdirector de Análisis y Procesamiento de Datos

Eduardo A. Chávez Castro
Coordinador Técnico

Mario Aguirre Mazón
Felipe de Alba Murrieta
Gabriel Fernández Espejel
José de Jesús González Rodríguez
Benjamín Herrejón Fraga
Rafael López Vega
Salvador Moreno Pérez
Yuriria Orozco Martínez
Edgardo J. Valencia Fontes
Investigadores

Roberto Aschentrupp Toledo
Luis Ángel Bellota
Natalia Hernández Guerrero
Giovanni Jiménez Bustos
Karla Carolina Solís Correa
Karen Nallely Tenorio Colón
Apoyo en investigación

José Olalde Montes de Oca
Asistente editorial

Claudia Ayala Sánchez
Corrección de estilo

Alejandro López Morcillo
Editor

Francisco J. Sales Heredia
Director del Reporte CESOP

Reporte CESOP, núm. 83, marzo de 2015. 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, México, D.F., C.P. 15960. Tel. 5036 0000 ext. 55237. Correo electrónico: cesop@congreso.gob.mx • Editor responsable Francisco J. Sales Heredia. Los artículos contenidos en esta publicación y las opiniones vertidas no reflejan la postura de la Cámara de Diputados.

Presentación

Rafael Aréstegui Ruiz*

El presente Reporte incorpora las mesas de trabajo y conferencias magistrales del foro “Transparencia y rendición de cuentas: el debate actual”, que organizó el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública en el Palacio Legislativo de San Lázaro el pasado jueves 3 de marzo. El encuentro comprendió tres temas de discusión y tres ponencias individuales, que describen los colaboradores del CESOP.

Las presentaciones del foro se relatan de forma comentada en el presente documento, es decir, las opiniones vertidas conservan su sentido original; no obstante, éstas se han ampliado con base en la información que expusieron los panelistas en el foro en el que participaron, por citar algunos, organizaciones de la sociedad civil como el IMCO, el cidac y el CEESP; del gobierno estuvieron el IFAI y el INFODF y de la Cámara de Diputados participaron su secretario general, diputados y dos de sus centros de estudio.

En un principio, Efrén Arellano relata la inauguración y el primer tema de discusión:

* Doctor en Educación por el ICE de la UAEM. Director General del CESOP. Líneas de investigación: educación, medio ambiente e interculturalidad.

“El reto de la máxima transparencia: la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública”, en los que se vertieron diferentes temas en relación con la evolución del marco constitucional y legal para la transparencia y la protección de datos, así como de las asignaturas pendientes a fin de contar con un sistema de rendición de cuentas para combatir la impunidad con la facultad de sancionar a aquellos que se exceden en el uso de sus atribuciones.

Posteriormente, Claudia Ayala presenta la conferencia magistral de la doctora Ximena Puente de la Mora, directora del IFAI, que se circunscribe al proyecto de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información y del papel que ha desempeñado el instituto que dirige en la discusión de dicha ley. La doctora cita, por igual, un decálogo para el debate legislativo que ayude a conformar los sistemas Nacional Anticorrupción y Nacional de Transparencia que marquen un antes y un después en la vida nacional.

Rafael López ahonda sobre la mesa de trabajo “Alcances de las entidades de fiscalización en México: el papel de la evaluación en un

sistema de rendición de cuentas”, que planteó, entre otros, la necesidad de que exista coordinación entre las entidades de fiscalización a nivel federal y en el ámbito local, el valor de la auditoría, la orientación de las reformas actuales y las posibilidades reales que implica para la participación ciudadana el nuevo paradigma de fiscalización y rendición de cuentas.

Los integrantes del panel en torno al Sistema Nacional Anticorrupción, que comenta Gabriel Fernández, coincidieron en que el adecuado funcionamiento de este sistema llevará tiempo, por lo que debe existir un interés en todos los actores de la sociedad civil para que la reforma llegue a buen puerto, en el entendido de que hay que superar lastres históricos y rezagos institucionales significativos.

Yuriria Orozco introduce la plática de conclusiones y de clausura del doctor Juan Pardi-

nas Carpizo, director general del IMCO, que se centró en las serias implicaciones de la corrupción para los gobiernos latinoamericanos que se ven reflejadas en los índices internacionales de precepción de la corrupción y de estado de derecho. En ese sentido, Pardinás Carpizo reconoció el esfuerzo que se lleva a cabo en nuestro país para hacer frente a este problema a través de la creación del Sistema Nacional Anticorrupción.

Al final del *Reporte CESOP*, Salvador Moreno complementa las presentaciones del foro con un trabajo sobre los “Aspectos relevantes de la nueva legislación anticorrupción y de transparencia en México”, que va desde la aprobación del dictamen hasta las últimas instancias donde se lleva a cabo su discusión, poniendo especial énfasis en los temas que causaron mayor controversia y en las modificaciones que propone en materia anticorrupción.

El debate actual de la transparencia y rendición de cuentas

Efrén Arellano Trejo*

El pasado 5 de marzo de 2015 se llevó a cabo en la Cámara de Diputados el foro denominado Transparencia y rendición de cuentas: el debate actual. Este evento, organizado por el CESOP, contó con la participación de funcionarios, académicos, legisladores y organizaciones de la sociedad civil. Tuvo como objetivo ofrecer un espacio de análisis y discusión para generar información documentada, actual y relevante, capaz de contribuir al debate en torno a la transparencia institucional, el derecho de acceso a la información pública y gubernamental, el fortalecimiento de los procesos de control interno, los límites y alcances de los órganos de fiscalización, las responsabilidades administrativas y la importancia de la evaluación para contar con los elementos que aporten al diseño o rediseño de las políticas públicas. En esta sección se ofrece un recuento de los con-

tenidos vertidos durante la inauguración y el panel 1, los cuales ofrecieron, principalmente, un recuento de la evolución reciente del marco normativo en materia de transparencia en México, las iniciativas y propuestas que se están discutiendo actualmente en el Congreso y en la opinión pública, así como un análisis de la importancia que tienen estos temas para el fortalecimiento de la democracia.

Transparencia para fortalecer la democracia

La inauguración estuvo a cargo del secretario general de la Cámara de Diputados, Mauricio Farah Gebara, quien además fue el fundador de la V Visitaduría General de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos; secretario de administración en esta misma Comisión y secretario ejecutivo del IFAI.

Durante su intervención en el foro, Farah Gebara subrayó que si bien un Estado democrático es aquel donde la ciudadanía elige libre y periódicamente a sus representantes y se les respeta

* Maestro en Comunicación Política por la UNAM. Investigador del Área de Opinión Pública del CESOP. Líneas de investigación: opinión pública, cultura política y análisis de medios de comunicación y seguridad pública. Correo electrónico: efrén.arellano@congreso.gob.mx

su decisión, también requiere que los ciudadanos puedan allegarse de la información generada por las acciones de gobierno, a fin de participar activamente en la vida democrática del país.

En opinión del ponente, entre la información más relevante que requiere la ciudadanía está: ¿cuánto se gasta en el combate a la pobreza?, ¿qué porcentaje se destina a la construcción de hospitales y escuelas?, ¿cuánto va a los sectores públicos? y, entre otras, ¿a cuánto ascienden los recursos para combatir la delincuencia? Dijo que la respuesta a cada una de estas preguntas supone la existencia de un sistema de rendición de cuentas, el cual debería permitir conocer datos y sucesos de interés general, que, sin embargo, aún permanecen ocultos por diversos motivos.

Sistema Nacional Anticorrupción

En un tono crítico, Mauricio Farah afirmó que aún existen muchas asignaturas pendientes en la materia; en particular, dijo, el país no cuenta con un sistema de rendición de cuentas para combatir la impunidad y todavía no es posible sancionar a los gobernantes que se excedieron en el uso de sus atribuciones.

Frente a ello, recordó que el 26 de febrero la Cámara de Diputados aprobó la creación del Sistema Nacional Anticorrupción, el cual “constituye ya un primer paso para combatir la impunidad” (véase Cuadro 1).

El reto de la máxima transparencia

El panel 1 de este foro inició con la participación del maestro Luis Gustavo Parra No-

riega, coordinador de datos personales del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, y quien ha sido diputado federal y local en el Estado de México. Como legislador ha participado en diversas iniciativas y reformas en materia de acceso a la información y protección de datos personales, tales como la reforma constitucional de 2007, la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares, la primera Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública y la de Protección de Datos Personales en el estado de México.

Gustavo Parra inició su intervención con un breve recuento de la evolución del marco constitucional y legal para la transparencia y protección de datos (véase Cuadro 2) y posteriormente explicó que este marco enfrentó “muchas resistencias” y generó divergencias y rezagos en diversos estados del país. Incluso —dijo— en algunas entidades se cerraba el presupuesto a los órganos garantes para que no tuvieran la fuerza y la funcionalidad necesarias.

Abundó en ejemplos. En Querétaro se quiso unificar a los organismos de transparencia y de derechos humanos. Se emprendió una acción de inconstitucionalidad y finalmente se logró modificar dicha estructura, a fin de que existieran mecanismos especializados para cada uno de estos temas.

En Puebla hasta 2008 sólo existían competencias para transparentar las dependencias del Ejecutivo y se cobraba 80 pesos por las copias, lo cual hacía muy difícil el acceso a las acciones de transparencia. Frente a ello, dijo el ponente, se emprendió una acción de inconstitucionalidad y se otorgaron facultades para que la Cámara de Diputados local y los municipios

Cuadro 1. Reforma constitucional que crea el Sistema Nacional Anticorrupción

<i>Tema</i>	<i>Descripción</i>
Proceso legislativo	<p>El 26 de febrero de 2015 la Cámara de Diputados aprobó una reforma a 14 artículos constitucionales, con los cuales se crea el Sistema Nacional Anticorrupción.</p> <p>El Sistema estará integrado por el IFAI, los organismos garantes de las entidades federativas, la Auditoría Superior de la Federación, el Archivo General de la Nación y el INEGI.</p> <p>Pasó al Senado de la República para su discusión y eventual aprobación.</p>
Antecedentes legislativos	<p>El dictamen elaborado para concretar esta reforma constitucional tomó en cuenta cuatro iniciativas: 1) presentada por diputados y senadores del PAN (4 de noviembre de 2014); 2) suscrita por la diputada Lilia Aguilar Gil, del PT (19 de noviembre de 2014); 3) de los diputados José Luis Muñoz Soria, Agustín Miguel Alonso Raya y José Ángel Ávila Pérez, del PRD (25 de noviembre de 2014); y 4) firmada por los diputados Agustín Miguel Alonso Raya y Fernando Belaunzarán Méndez, del PRD (12 de febrero de 2015).</p>
Prospectiva legislativa	<p>El Congreso deberá expedir:</p> <ul style="list-style-type: none"> ⇒ Ley General que establezca las Bases de Coordinación del Sistema Nacional Anticorrupción. ⇒ Ley General en Materia de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y Particulares. <p>Este modelo se replicará en las entidades federativas.</p>
Objetivo general	<p>Este sistema será una instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos.</p>
Reformas a la Auditoría Superior de la Federación	<ul style="list-style-type: none"> ⇒ Revisará las cuentas públicas desde el primer día hábil del ejercicio fiscal siguiente y en tiempo real cuando existan denuncias. ⇒ Fiscalizará a los órganos autónomos y a los recursos federales depositados en fideicomisos y fondos que cuenten con recursos federales. ⇒ Podrá auditar 100% de las participaciones federales. ⇒ Podrá interponer denuncias ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa o ante la Fiscalía Especializada de Combate a la Corrupción.
Reformas a la Secretaría de la Función Pública	<ul style="list-style-type: none"> ⇒ El titular será ratificado por el Senado. ⇒ Los órganos internos de control (OIC) no dependerán de la institución a la que vigilan. ⇒ La Cámara de Diputados designará a los titulares de los OIC de los órganos constitucionales autónomos.
Reformas al Tribunal Federal de Justicia Administrativa	<ul style="list-style-type: none"> ⇒ Se crean salas especializadas contra la corrupción de funcionarios públicos y particulares. ⇒ Los magistrados serán ratificados por el Senado. ⇒ Los responsables pagarán daños y perjuicios causados.
Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción	<p>Actuará como Ministerio Público para hechos de corrupción en materia penal. Su titular será parte del Comité Coordinador del Sistema.</p>

Cuadro 1. Reforma constitucional que crea el Sistema Nacional Anticorrupción

<i>Tema</i>	<i>Descripción</i>
Modificaciones adicionales relevantes	<ul style="list-style-type: none"> ⇒ Los servidores públicos están obligados a presentar su declaración patrimonial y de intereses. ⇒ Aplica la extinción de dominio en casos de enriquecimiento ilícito. ⇒ Elimina el principio de confidencialidad en materia fiscal, ahorro e inversión para efectos de la investigación correspondiente. ⇒ Aumenta a siete años la prescripción de actos u omisiones de responsabilidad administrativa grave.

Fuente: Cámara de Diputados, “De la Comisión de Puntos Constitucionales, con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de anticorrupción”, *Gaceta Parlamentaria*, núm. 4223-III, 26 de febrero de 2015, en [www.gaceta.diputados.gob.mx] (consulta: marzo de 2015).

Cuadro 2. Evolución del marco jurídico en materia de transparencia

<i>Fecha/ Acontecimiento</i>	<i>Relevancia</i>
11 de junio de 2002 Se publica en el DOF la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental	<ul style="list-style-type: none"> ⇒ Surge el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública como un órgano de la administración pública federal, con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión, con la función principal de promover y difundir el ejercicio del derecho de acceso a la información; resolver sobre la negativa a las solicitudes de acceso a la información y proteger los datos personales en poder de las dependencias y entidades. ⇒ Se establecieron, al interior de cada una de las dependencias de la administración pública federal, las Unidades de Enlace y los Comités de Información. ⇒ Se estableció el procedimiento general para que cualquier persona pueda presentar, ante la Unidad de Enlace correspondiente, una solicitud de acceso a la información mediante escrito libre o en los formatos aprobados por el instituto y se estableció un máximo de 20 días hábiles para responder las solicitudes de información de los particulares.
2007	<ul style="list-style-type: none"> ⇒ Los congresos locales concluyen la elaboración y aprobación de sus leyes de transparencia. ⇒ En algunos casos se pusieron en marcha mecanismos que obstruían el derecho a la información de los ciudadanos, tales como requisitos redundantes o restricciones discrecionales; y en otros casos no se previó la creación de un instituto u órgano garante de estos derechos.

Cuadro 2. Evolución del marco jurídico en materia de transparencia

<i>Fecha/ Acontecimiento</i>	<i>Relevancia</i>
<p>20 de julio de 2007</p> <p>Se publica en el DOF una reforma al artículo 6º constitucional</p>	<p>Se estableció la obligatoriedad para que la federación, los estados y el Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, adopten los siguientes principios básicos:</p> <ul style="list-style-type: none"> ⇒ Toda la información en posesión de cualquier autoridad federal, estatal y municipal es pública, salvo las excepciones temporales marcadas por la ley. ⇒ Se garantiza la protección a la vida privada y datos personales. ⇒ Acceso a la información sin necesidad de acreditar interés alguno. ⇒ Mecanismos de acceso a la información y revisión de manera expedita; así como la creación de órganos especializados con autonomía de gestión y decisión. ⇒ Archivos actualizados y disponibles a través de medios electrónicos. ⇒ Difusión de los recursos públicos entregados a las personas físicas o morales; y ⇒ Sanciones a la inobservancia de las disposiciones en materia de acceso a la información.
<p>5 de julio de 2010</p> <p>El DOF publica la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares</p>	<ul style="list-style-type: none"> ⇒ El objetivo de esta ley es proteger los datos personales en posesión de los particulares y regular su tratamiento legítimo, controlado e informado, a efecto de garantizar la privacidad y el derecho a la autodeterminación informativa de las personas. ⇒ Los sujetos regulados son los particulares, personas físicas o morales de carácter privado que lleven a cabo el tratamiento de datos personales, con excepción de las sociedades de información crediticia y las personas que lleven a cabo la recolección y almacenamiento de datos personales. ⇒ Se modifica el nombre del IFAI para quedar como Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos.
<p>7 de febrero de 2014</p> <p>El DOF publica una reforma constitucional en materia de transparencia</p>	<ul style="list-style-type: none"> ⇒ El IFAI y los 32 órganos locales de las entidades federativas adquieren autonomía constitucional. ⇒ Define el carácter vinculante, definitivo e inatacable que tienen las resoluciones del IFAI; el cual queda facultado para interponer controversias y acciones de inconstitucionalidad, para revisar las resoluciones de órganos garantes locales que así lo ameriten por su trascendencia e interés. ⇒ Establece un método para la designación de los comisionados de los órganos garantes que recae en el Poder Legislativo y no en el Poder Ejecutivo Federal. ⇒ Faculta a los organismos garantes para imponer medidas de apremio. ⇒ Amplía el número de sujetos obligados.

Fuente: Elaboración propia.

también fueran organismos obligados. Asimismo explicó que en Campeche se tuvieron que hacer modificaciones para fortalecer al organismo garante.

A nivel federal planteó que se han registrado intentos serios por parte de la PGR y de la Secretaría de Hacienda dirigidos a salvaguardar ciertos datos o temas, los cuales fueron revisados y finalmente desechados.

Más adelante explicó que en 2012 una serie de organizaciones plantearon una agenda de rendición de cuentas a los entonces candidatos a la Presidencia de la República. De tal forma que 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, de tal manera que hoy se está discutiendo el avance de esta agenda.

Dijo que hoy día el objetivo es alinear y unificar los procedimientos a través de una ley general que ya está en el Senado. Consideró que desde hace tiempo era necesaria esta ley general, a fin de fortalecer, entre otras cosas, a los órganos garantes.

En cuanto a los temas paralelos de gestión pública se ha avanzado en temas como el de la ley de transparencia del presupuesto. Sin embargo, precisó que no existe una ley general de archivos, la cual podría ser la base para propiciar una mayor transparencia; y tampoco existe un sistema robusto de evaluación y una agenda de participación ciudadana que sirva y garantice que en la práctica la rendición de cuentas sea una realidad.

Recordó que con la reforma constitucional de febrero de 2014 se otorgó autonomía constitucional al IFAI y se logró la ampliación de

los sujetos obligados, de tal manera que actualmente no sólo el Ejecutivo está obligado sino también los poderes Legislativo y Judicial, los sindicatos y los partidos, entre otros. Ya con las leyes secundarias estarán sujetos a lo que diga el IFAI, y deberán acatar las resoluciones que ahora serán vinculantes.

Con esa reforma también se hicieron modificaciones profundas en materia de protección de datos personales y la forma en cómo se elige a los consejeros del IFAI, entre lo cual destaca que el Ejecutivo puede vetar los nombramientos de dichos consejeros; y se estableció la facultad del IFAI para revisar las resoluciones de los órganos garantes locales, en los casos en los cuales se negara la información a los ciudadanos.

En una tercera parte de su participación dijo que actualmente el artículo 73 constitucional, fracción XXIX, establece, entre otras, la facultad del Congreso para emitir las leyes reglamentarias en materia de transparencia. Con estas facultades se creará un Sistema Nacional de Transparencia. Es decir, un instrumento con principios, procedimientos y acciones para coordinar a nivel nacional las materias de acceso y transparencia (Cuadro 1).

Con este sistema —explicó Gustavo Parra— habrá alrededor de 50 obligaciones comunes y específicas a todos los sujetos obligados, que se seguirán de oficio, muy detalladas, “para que no haya lugar a dudas”; habrá indicadores de evaluación y desempeño, así como verificaciones obligatorias sobre su cumplimiento. Todo ello implica generar una cultura de transparencia, no sólo en el gobierno sino en toda la sociedad civil.

También detalló algunos de los retos que deberá resolver este nuevo sistema, tales como:

establecer los lineamientos para regular la necesidad de clasificar cierta información y la posibilidad de que por interés público se pueda abrir la información a través del IFAI o de los organismos correspondientes; normar las reservas por protección de derechos humanos, pues en algunos casos —dijo— la falta de transparencia puede poner en riesgo la protección de estos derechos; evitar que prevalezcan criterios como los secretos fiscal, bancario o fiduciario; plazos breves y bien definidos para el cumplimiento de las obligaciones, procedimientos estándar, cuotas accesibles, y recursos de revisión bien definidos y regulados.

Por último, refirió que con las reformas constitucionales aprobadas por la Cámara de Diputados se dan nuevas atribuciones a quienes deben proteger estos derechos y se establece que todos los órganos garantes en los estados deberán tener la misma estructura, con al menos tres comisionados.

Transparencia para proteger otros derechos

Edna Jaime Treviño fue la segunda participante en la mesa de conversación, fundadora y actual directora general de México Evalúa, organización dedicada al análisis, monitoreo y evaluación de políticas públicas, principalmente en las áreas de seguridad pública y gasto gubernamental. Antes fue directora del Centro de Investigación para el Desarrollo.

Durante su intervención afirmó que estamos viviendo momentos muy importantes para el país dada la creación del proceso de institucionalización política para establecer contrapesos al poder. Este país será democrático —dijo— cuando ins-

titucionalicemos el poder y la rendición de cuentas, esto es: crear mecanismos de control para que el poder encuentre límites.

Se congratuló al observar que en el debate actual existen posturas y perspectivas que convergen para avanzar. Consideró que el acceso a la información es un derecho fundamental y que en un contexto como el nuestro “en el cual varios derechos no están debidamente garantizados”, la transparencia puede ser una vía para generar un efecto cascada. “Se sabe que los gobiernos transparentes garantizan mejor otros derechos”, dijo.

En su opinión, los temas centrales que deberán incluirse en la Ley General de Transparencia —que al momento de celebrar el foro se discutía en el Senado— son los siguientes:

- Garantizar el derecho de acceso a la información como punto de partida.
- Mecanismos para la institucionalización del poder.
- Mantener como principio rector el de máxima publicidad.
- Fortalecer el escrutinio ciudadano.
- Plantear la delegación de autoridad.
- Normar adecuadamente las excepciones y las precisiones de la máxima publicidad.

La especialista se pronunció a favor de que esta ley precise de manera adecuada los casos de excepcionalidad y que los mismos se mantengan debidamente acotados; evitar que se diluya, que desaparezca o que se complique el acceso de los ciudadanos a la información gubernamental; seguir fortaleciendo a los órganos garantes; establecer un esquema de obligaciones y responsabilidades definido claramente

y de carácter irrevocable para los servidores públicos, en el cual se detalle, entre otras cosas, las características de las declaraciones patrimoniales y los procedimientos para los casos de violación de derechos humanos.

Concluyó que estamos en un proceso importantísimo de institucionalidad del poder y se pronunció a favor de que no perdamos esta oportunidad para lograr una ley general clara y precisa.

Intensa participación de la sociedad civil

La siguiente participante fue Haydeé Pérez Garrido, directora ejecutiva de Fundar (Centro de análisis e investigación) y quien, entre otras actividades, colaboró durante tres años como investigadora en el Programa Interdisciplinario de Estudios de la Mujer en El Colegio de México.

Inició señalando que México vive actualmente una crisis de impunidad y violaciones generales a los derechos humanos, lo cual ha provocado que la sociedad esté cada vez más indignada, enojada y desconfiada de las autoridades. Sin embargo, enfatizó que a la par estamos en un proceso de importantes reformas institucionales. Un proceso con claroscuros, explicó, que dejan ver cierta esperanza de que podamos resolver y tener sólidos sistemas anticorrupción y de transparencia, que se conviertan en estructuras institucionales que impidan la repetición de casos como el de Ayotzinapa o escándalos como el de la Casa Blanca.

En seguida, Pérez Garrido narró algunos pormenores de la participación de su organización en el proceso legislativo para crear la

Ley General de Transparencia. Recordó que en febrero de 2014 recibieron la invitación del Senado para integrar un grupo de trabajo plural junto con representantes de los partidos PRI, Verde, PAN y PRD, a partir de la cual se construyeron tres redes: el Colectivo por la Transparencia, México Infórmate y la Red por la Rendición de Cuentas. Debido a los trabajos previos para lograr los consensos necesarios, el grupo de redacción se integró a partir de agosto, con la participación de un grupo de redactores que ya habían presentado otras propuestas legislativas.

Explicó que varias organizaciones e instituciones presentaron sus proyectos, como el Colectivo por la Transparencia y la Red por la Rendición de Cuentas, lo que demuestra que la sociedad civil y la academia se han profesionalizando en la materia, incluso de acuerdo con estándares internacionales. También mencionó que desde Fundar se realiza un ejercicio permanente de acceso a la información, no sólo desde un punto de vista teórico, sino en la forma en cómo se exigen derechos; derechos tan importantes como el acceso al agua. Mencionó que su organización comprueba todos los días lo importante que es hacer investigaciones basadas en principios internacionales, pero también desde una visión práctica.

La directora de Fundar explicó que antes de que hubiera una iniciativa formal en el Senado, se reunieron durante dos meses grupos de la sociedad civil y grupos parlamentarios para arrastrar el lápiz de manera conjunta. En este trabajo misceláneo se contabilizaron 300 horas de trabajo con las correspondientes tensiones y debates, pero en un marco de entendimiento, dispuestos a superar la lógica de confrontación.

Después de un proceso inédito, el 2 de diciembre se logró una iniciativa como resultado de la colaboración de la academia, grupos parlamentarios y grupos de la organización civil. En opinión de Pérez Garrido se logró una ley de avanzada que incluye una visión progresista en derecho a la información; principios internacionales y propuestas para atender las resistencias y limitantes con que han sido tratados los solicitantes de información y la exigibilidad de derechos humanos.

La iniciativa presentada difiere de lo que originalmente quería Fundar, pero cedieron para formar consenso, pues había cosas innegociables, tales como que los funcionarios de los órganos garantes fueran independientes, especializados y que realmente ejerzan un poder y puedan abrir la información.

Haydeé Pérez consideró que todo este proceso significó un gran avance, que sin embargo después se comenzó a desvirtuar con falta de información, y trascendidos con respecto a observaciones puntuales por parte del Poder Ejecutivo. Se desvirtuó, dijo, no porque el Ejecutivo no esté en todo su derecho de hacer observaciones, definir una posición en términos de la implementación, pero sí faltó información clara y específica de cuáles eran sus argumentos, conocerlos para ponderarlos y discutirlos en foros abiertos en los cuales se debata de manera democrática.

Sin embargo, afortunadamente en las últimas dos semanas, el proceso se reencauzó y hoy están sobre la mesa observaciones del Poder Ejecutivo, se han comenzado a escuchar argumentos, a dialogar con organizaciones de la academia, de la sociedad, civil, con el reconocimiento e intercambio de diferentes puntos de vista.

La ponente solicitó a la Cámara de Diputados que cuando le corresponda discutir esta iniciativa tome en cuenta cuál es su origen y todo el proceso y trabajo realizado y que realice un trabajo abierto, transparente y expedito. Por último recordó que el plazo constitucional para la emisión de esta ley ya venció y que existen algunas facultades que el IFAI no puede realizar por la falta de la ley general. Sin embargo, coincidió en que actualmente es más importante tener una buena ley que cumplir con los plazos establecidos.

Transparencia y servicio civil de carrera

La siguiente intervención estuvo a cargo de Gabriela Legorreta, quien es coordinadora de transparencia y rendición de cuentas en el Centro de Investigación para el Desarrollo (CIDAC) y participante, desde esta organización, en la Alianza por el Gobierno Abierto. Inició su intervención señalando que la transparencia, el acceso a la información y la rendición de cuentas son factores de consolidación de un Estado democrático y advirtió que la creación de estas leyes tiene en México 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, lo que muestra cómo reformas de gran calado pueden diluirse.

En CIDAC están en contra del gigantismo constitucional, pero destacó que la evolución de este marco normativo ha mostrado que los grandes objetivos se pueden diluir. Ante ello, consideró que el momento actual es decisivo, pues la corrupción está afectando a todos los

sectores y “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”, subrayó.

Gabriela Legorreta vaticinó que de seguir las cosas como van, de no sancionar a los corruptos, los ciudadanos dejarán de creer en la transparencia, de tal manera que las sanciones que pueda imponer el IFAI serán un indicador determinante para ponderar la capacidad del instituto en su objetivo de garantizar la transparencia. Entonces, la rendición de cuentas no es suficiente si las sanciones no disuaden a los servidores públicos que infringen la ley.

Más allá de las normas de transparencia, la representante del CIDAC externó que un problema de fondo es la falta de una profesionalización del gobierno. “Tenemos una burocracia que toma decisiones en función de los vaivenes políticos”, dijo y refirió que Luis Rubio ha mostrado que muchas decisiones tienen que ver menos con el desarrollo o la solución de los problemas que con la conveniencia de los políticos.

Entonces preguntó: ¿Qué tipo de administración pública necesitamos? A lo que sobrevino la autorrespuesta: requerimos una administración que vaya más allá, que no sólo hable de transparencia, que cuente con un servicio civil de carrera y de metodologías de desempeño. “No habrá cambios reales y duraderos sin un sistema profesional de gobierno”, remató.

También se refirió a la divergencia que existe entre la elaboración de las leyes y su cumplimiento. Hay avances en el marco normativo de combate a la corrupción, pero no hemos logrado hacer cumplir la ley; las nuevas leyes deben aplicarse o servirán de nada. En

su opinión, el calado de la ley aprobada deberá mostrar el grado de compromiso de México con los organismos internacionales en esta materia y el mayor reto no es tener metas muy ambiciosas y no cumplirlas, sino conformarse con metas modestas que en efecto sí cumplamos. Por último, destacó que la evaluación del Ejecutivo no debe estar dentro de sus propias dependencias sino en los otros poderes.

Pensar y abordar lo local

La última intervención del panel estuvo a cargo de Alejandro Torres Rogelio, comisionado del Instituto de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales del Distrito Federal (InfODF). Inició señalando que estamos en un gran momento de discusión, con dos días de audiencias públicas en el Senado de la República, en los cuales se ha planteado el reto de la máxima transparencia y una concentración de temas en lo federal, pero se observa una gran ausencia: el abordaje de lo local. Entonces se preguntó: “¿cómo nos ayuda la ley general para plantear lo local?”.

Como diagnóstico podemos indicar que lo local no está presente en este marco que pretende regular la transparencia y el acceso a la información. Concedió que la ley general va a establecer un piso mínimo para el ejercicio de este derecho. Sin embargo, consideró que la ley se está centrando en qué vamos a hacer con el IFAI y no ofrece mayores espacios al ciudadano ni tampoco un marco sólido para la actuación de los órganos garantes a nivel local.

Ante ello, propuso impulsar un sistema de transparencia federalista que garantice al ciudadano el acceso a la información a nivel mu-

nicipal y que haga expeditos y sólidos los procesos y los órganos locales de transparencia y acceso a la información. Trabajar, dijo, por una mayor congruencia entre el IFAI a nivel federal y los órganos locales, con énfasis en los criterios obligatorios y en los tiempos de respuesta

a las solicitudes de información; impulsar el gobierno digital para facilitar la disponibilidad de la información; abrir las instituciones e involucrar a la sociedad civil; y fundamentalmente, fortalecer el presupuesto de los órganos locales.

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

Ximena Puente de la Mora*

Presentación

La contribución de la doctora Ximena Puente de la Mora a la transparencia, la rendición de cuentas y al combate a la corrupción queda más que evidente en sus obras: *La transparencia como instrumento de ética para superar los índices de corrupción en la administración pública*; *Protección de datos personales en México ante el modelo norteamericano y el europeo*, así como el *Derecho de acceso a la información pública y proceso electoral en la sociedad mexicana*. Fue abogada, ha sido académica, es investigadora y será paradigma de buen gobierno desde la trinchera del IFAI, en donde en acto meritocrático y por unanimidad fue nombrada comisionada presidenta por un periodo de tres años (2014-2016).

* Conferencia magistral dictada en el foro Transparencia y rendición de cuentas: el debate actual, México, Cámara de Diputados, 5 de marzo de 2015.

La presentación y el resumen de esta ponencia fueron realizados por Claudia Ayala Sánchez, correctora de estilo del área editorial del CESOP.

Es precisamente en su calidad de comisionada presidenta del órgano encargado de generar credibilidad, confianza y calidad de la información —con la que ha de contar el ciudadano—, que aceptó la invitación del CESOP para dictar la conferencia magistral que a continuación se reproduce como testimonio del libre flujo de la información y para fomentar la capacidad de respuesta del ciudadano, su participación con información, comunicación, análisis, evaluación y anticipación para obtener respuestas oportunas a sus demandas, aunque en el entendido de que ser individualmente responsables constituye el mejor sistema anticorrupción.

Antecedentes

México ha transitado un camino largo en materia de transparencia y acceso a la información. En 1977 se incorpora el término *derecho a la información* al lenguaje constitucional y es en el artículo 6º donde el Estado lo garantiza. En la CPEUM la información empieza ya a incidir como derecho humano fundamental pero es 2014 el que marca un antes y un después

en la transparencia y el acceso a la información con disposiciones que no necesariamente comprometen sólo al IFAI como órgano garante (Figura 1).*

Contexto

Debe considerarse que esta reforma constitucional coloca a nuestro país como referente a nivel internacional, pues va más allá con los sujetos obligados. No solamente compromete al Ejecutivo sino también al Legislativo, al Judicial, a los sindicatos, los fideicomisos, los fondos públicos, los partidos políticos; de hecho cualquier persona —física o moral— que reciba recursos públicos debe rendir cuentas.

Efectivamente, el IFAI tiene un presupuesto diferente al del año anterior¹ pero también tiene tres o cuatro veces más responsabilidades para este ejercicio fiscal, como por ejemplo la facultad de revisar y de ser una segunda instancia para las decisiones de órganos garantes locales, así como la capacidad de atracción desde un inicio para incidir en acciones que tengan que ver con la apertura a la información.

* En esta ponencia la doctora Puente se refirió exclusivamente a la reforma constitucional en materia de transparencia y a la ley general que, al momento de dictar esta conferencia, se discutía en el Senado de la República.

¹ El PEF para el ejercicio fiscal 2013 destinado para este organismo fue de 518.9 millones de pesos; para 2014 ascendió a 607.6 mdp, mientras que para 2015 es de 893 mdp, lo que representa un aumento de 47% con respecto al año anterior, aunque “no puede ser comparable con los recursos ejercidos en años anteriores ya que el actual IFAI, desde mayo pasado, es un organismo distinto [autónomo], con muchas más facultades y responsabilidades”, Rolando Herrera, *Reforma*, 20 de agosto de 2014.

En el contexto de las grandes reformas estructurales que el país ha impulsado se encuentra la correspondiente a la reforma constitucional en materia de transparencia, acceso a la información y la protección de datos personales [...] que es la síntesis de un legado de más de diez años de esfuerzos, experiencias, demandas y aportaciones de importantes sectores de la sociedad y la madurez e interés del gobierno federal y el Congreso de la Unión (Figura 2 y Cuadro 1).²

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

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

No se trata de un producto manufacturado por el IFAI. Como se ha podido seguir en las comisiones dictaminadoras, el Instituto va en acompañamiento de los órganos garantes con organizaciones de la sociedad civil que han aportado su enriquecedor punto de vista, posicionamientos y también con las referencias que han tenido al respecto. Por cierto que muy probablemente se cambie el nombre de Insti-

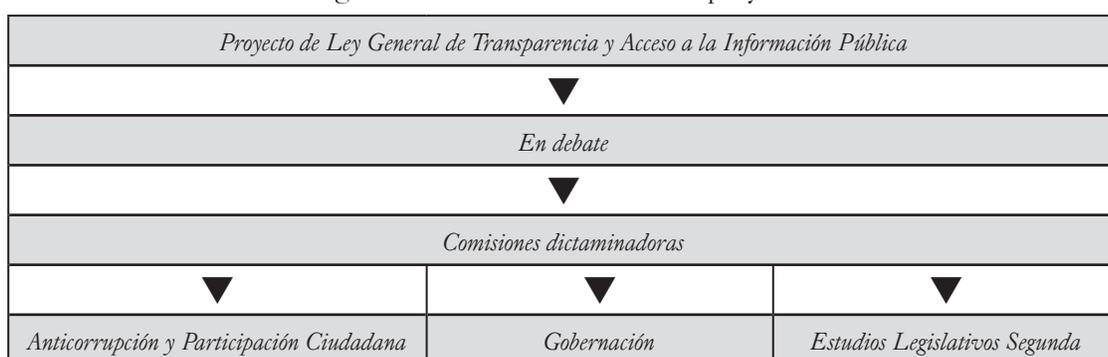
² Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2015, Estructura programática, Ramo 44, IFAI, en [http://www.diputados.gob.mx/PEF2015/docs/44/r44_ep.pdf] (consulta: 12 de marzo de 2015).

Figura 1. Antecedentes del proyecto de Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública

<i>Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental</i> (DOF, 11 de junio de 2002)
<i>Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reforma al artículo 6°</i> (DOF, 20 de julio de 2007)
<i>Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reforma al artículo 6°</i> (DOF, 7 de febrero de 2014)
<i>Proyecto de Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública</i>

Fuente: IFAI, Ximena Puente de la Mora, “El papel de la transparencia en el sistema de rendición de cuentas: el Sistema Nacional Anticorrupción”, conferencia magistral, 5 de marzo de 2015.

Figura 2. ¿Quiénes dictaminan el proyecto?



Fuente: IFAI, Ximena Puente de la Mora, “El papel de la transparencia en el sistema de rendición de cuentas: el Sistema Nacional Anticorrupción”, conferencia magistral, 5 de marzo de 2015.

Cuadro 1. Destino del presupuesto para el IFAI según el PEF para el ejercicio fiscal 2015 (capítulo de gasto)

<i>Capítulo</i>	<i>Proyecto</i>	<i>millones de pesos</i>
1000	Servicios personales	534.6
1000	Servicios personales	521.5
3000	Impuesto sobre nóminas	13.1
2000	Materiales y suministros	0.8
3000	Servicios generales	289.6
4000	Transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas	7.5
5000	Bienes muebles e inmuebles	60.6
5000	Programas de inversión	12.6
5000	Arrendamiento financiero	48.0
	Total	893.2

Fuente: Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2015, Estructura programática, Ramo 44, IFAI, en [http://www.diputados.gob.mx/PEF2015/docs/44/r44_ep.pdf] (consulta: 12 de marzo de 2015).

tuto *Federal* a Instituto *Nacional* de Acceso a la Información y Protección de Datos.

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 (Cuadro 2). Cabe recalcar que el porcentaje de solicitudes de acceso con el recurso es diametralmente considerable, pero por eso en la ley general se prevén obligaciones especializadas en materia de transparencia para que la gente ya no tenga que ir e interponer una solicitud de información para 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 pueda tener ahí la información sin necesidad de hacer una solicitud de información, ya que es parte de la tarea del IFAI el fortalecer la confianza ciudadana en las instituciones. ¿Cómo lo piensan hacer? Indiscutiblemente, a través de su trabajo que es lo mejor que pueden ofrecer a la ciudadanía.

En materia de datos personales en el sector privado 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; por cierto, éste ha sido uno de los temas más álgidos del debate: ¿cuál va a ser el papel de la Consejería Jurídica? ¿Será una especie de revisor o de medio a través del cual se revisen las decisiones del IFAI? La respuesta está en las cifras supracitadas: de las más de 143 mil solicitudes de información solamente 197 han sido sobre el tema específico de seguridad nacional; es decir, *seguridad nacional* implica causas y supuestos muy específicos que en su momento se tendrán que acreditar (Cuadro 3 y Figura 3).

El IFAI en el debate del Legislativo

El 12 de febrero se aprobó en la Cámara de Diputados la iniciativa de Ley General de Trans-

Cuadro 2. El IFAI en cifras

<i>Año</i>	<i>Solicitudes de acceso a información pública</i>	<i>Recursos de revisión</i>
2003-2013	1,157,390	51,882
2014	143,918*	5,625
2015	19,089	913
<i>98.3% de cumplimiento de los sujetos obligados hasta 2014.</i>		

Fuente: Elaboración propia con información del PEF 2013, 2014 y 2015.

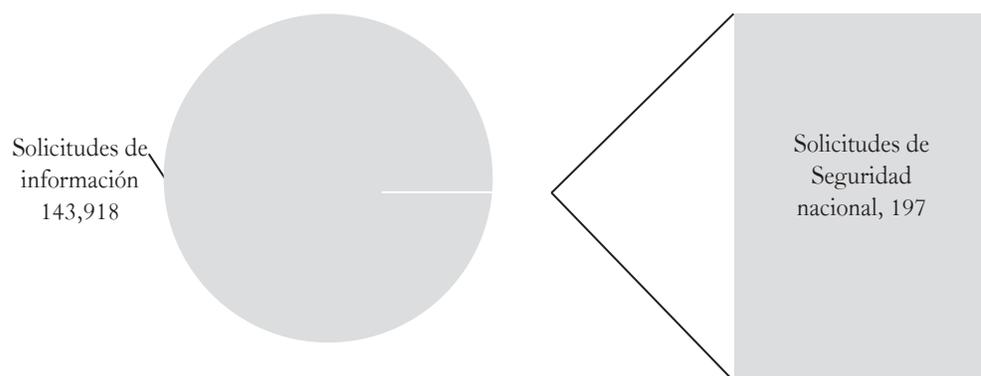
* De estas solicitudes atendidas, únicamente 197 fueron clasificadas como de “seguridad nacional”.

Cuadro 3. Recursos de revisión de datos personales en el sector privado (cifras de 2014)

<i>Intrumento</i>	<i>Concepto</i>	<i>Datos</i>	<i>Total</i>
Recursos	Interpuestos	1,386	1,386
	Votados	1,191	1,191
	Revoca	385	385
	Modifica	323	323
	Confirma	62	62
	Sobresee	188	188
	No presentó	198	198
	Desechamiento	123	123
	Ordenar	15	15
	Sujeto más recurrido	Instituto Mexicano del Seguro Social 923	923

Fuente: IFAI, Ximena Puente de la Mora, “El papel de la transparencia en el sistema de rendición de cuentas: el Sistema Nacional Anticorrupción”, conferencia magistral, 5 de marzo de 2015.

Figura 3. IFAI en cifras de 2014



Fuente: IFAI, Ximena Puente de la Mora, “El papel de la transparencia en el sistema de rendición de cuentas: el Sistema Nacional Anticorrupción”, conferencia magistral, 5 de marzo de 2015.

parencia y Acceso a la Información Pública. Los medios de comunicación cuestionan qué ha pasado y qué va a pasar por el retraso en el cumplimiento del plazo constitucional, pues el 7 de febrero ya quedó rebasado para aprobar esta importante Ley General, pero lo que al instituto como órgano garante le inquieta es ser respetuoso del proceso legislativo y los tiempos que conlleva, pero si para tener una ley fuerte, de vanguardia y como el Estado

mexicano lo necesita se requieren unos días más, bien vale la demora. Es preferible, ya que se trata de un ejercicio muy importante. En el Senado de la República también deben ser receptivos ante las diversas 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.

Hemos sido muy sensibles con los posicionamientos y con la recepción de las diferentes voces de la sociedad civil, órganos garantes, con los diferentes actores en el proceso, y también hacia el IFAI mismo, 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. En 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, que a continuación se tratan.

El IFAI en el debate legislativo: decálogo

Consiste en la identificación 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

Éste 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 una averiguación previa en versión pública con esta información personal; información confidencial en supuestos muy específicos. Sobre esto hay distintos órganos que tienen diferentes posicionamientos al respecto. El papel y la responsabilidad del IFAI es la de continuar con esta facultad, tal como lo hicieron público en el diálogo que tuvieron con

el Senado de la República, y que coincide con la postura del Alto Comisionado en Derechos Humanos. 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

En este sentido también ha habido diversas voces con varios actores que tienen que ver con seguridad nacional, con asuntos económicos como el Banco de México y otros actores que han hecho posicionamientos muy claros. En tanto órgano garante, el IFAI se pronunció en pro de que se definan los alcances de estas definiciones, pues si quedan de manera tan general, como lo dice la Constitución, se corre el riesgo de querer categorizar en la causal de *seguridad nacional* a todo. ¿Por qué?, porque se considera que afecta, y todo pudiera ser susceptible de alterar la estabilidad financiera o 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 preguntaba si todo iba a ser materia de impugnación, sobre todo a la Consejería Jurídica de Presidencia de la República. Tal como se observa en las cifras antes referidas, es muy poco el porcentaje que directamente tiene que ver con seguridad nacional. No va a ser otra causal donde se puedan englobar todos estos asuntos.

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

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

5. Fideicomisos y fondos públicos 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

¿Qué es la *prueba de daño*? Fundar y motivar cuando se niegue una respuesta, cuando clasifiquen como improcedente tal respuesta. Es una cuestión de certeza, no de una carga innecesaria sino absolutamente cuestión de certeza. Solamente fundar y motivar cuando existan las causales para reservar.

7. Preferencia de la ley general en materia de clasificación

Se refiere a la primacía de las leyes, en este caso centrándose en el Sistema Nacional de Transparencia. Para el avance de todos, una de las bondades de la ley general será que ya no haya distinguos entre los estados. ¿Qué pasa actualmente? Entre un estado y otro, que pueden ser vecinos, incluso con las mismas circunstancias, hay disposiciones diametralmente diferentes en materia de transparencia. Si se quiere que todo el país avance hacia una mayor participación ciudadana de mayores estándares nacionales e internacionales, lo que se

tiene que hacer es unificar las disposiciones en materia de transparencia para toda la república, para cada uno de los municipios. Que no exista distinguos entre las condiciones entre un estado y el otro. En materia de transparencia a veces una entidad tiene ocho obligaciones y la otra 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. El instituto se ha comprometido a avanzar desde la integración de todo este andamiaje, y de todas las estructuras; no va el IFAI por un lado y los estados por el otro. Van de la mano, han ido construyendo juntos y sobre todo, avanzando. El IFAI ha sido muy claro en la conformación del Sistema Nacional de Transparencia, así como también los presidentes de los órganos garantes de los estados para incidir en la formulación de una política pública que influya y afecte 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.

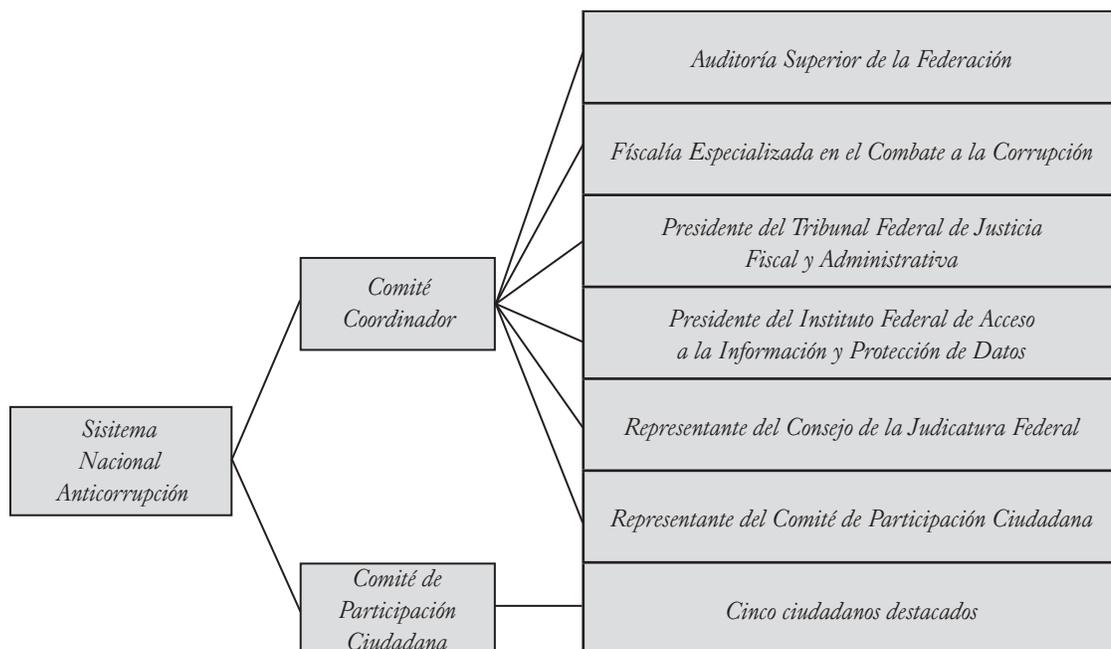
La comisionada presidenta reconoció a la Cámara de Diputados el extraordinario esfuerzo de crear y dar forma al Sistema Nacional Anticorrupción. También dijo que los

dos temas van de la mano: Sistema Nacional Anticorrupción y Sistema Nacional de Transparencia, no solamente para crear y fortalecer la confianza del ciudadano en las instituciones, sino para el establecimiento de responsabilidades y de sanciones.

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 la 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 ése 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, quién 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. Tenemos esa iniciativa: 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 (Figura 4).

Figura 4. Consejo del Sistema Nacional Anticorrupción



Fuente: IFAI, Ximena Puente de la Mora, “El papel de la transparencia en el sistema de rendición de cuentas: el Sistema Nacional Anticorrupción”, conferencia magistral, 5 de marzo de 2015.

El SNA en el marco de la ley general

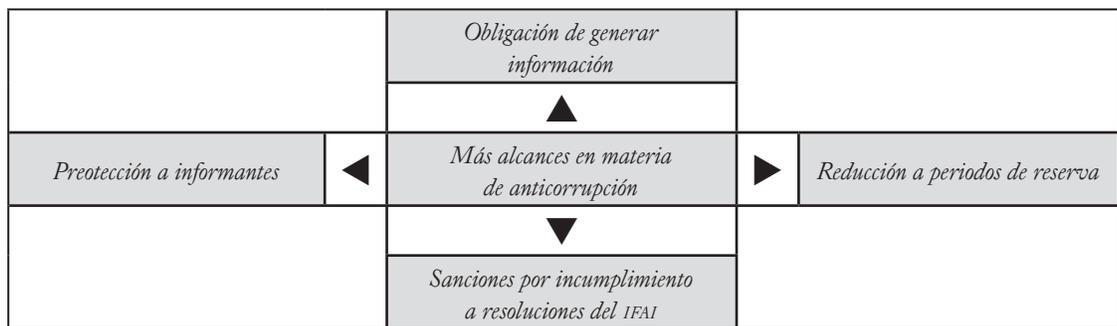
Sistema Nacional Anticorrupción y Sistema Nacional de Transparencia son temas que van a marcar un antes y un después en la vida de nuestro país; temas que abonan también a la confianza y, sobre todo, a la posibilidad de la participación ciudadana.

El sistema propuesto resulta de la coincidencia de las distintas iniciativas de crear una instancia con capacidad de mejora continua del desempeño de la administración gubernamental, además de tener la capacidad técnica y objetiva para medir y evaluar el desempeño del servidor público en el marco de los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones, por lo cual estos mismos principios resultan imperantes y

aplicables para los particulares que se ubiquen en cualquiera de estos supuestos, en especial cuando se afecte a la hacienda pública o el patrimonio de los entes públicos federales, locales o municipales.³

El SNA y toda la nueva configuración de la transparencia y acceso a la información aborarán 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 muy sensible en México, pero no se debe limitar a la transparencia y al acceso a la información al recurso público, sino también abarca todas las acciones de nuestras autoridades con esta reforma constitucional: Ejecutivo, Legislativo, Judicial, órganos autónomos, sindicatos, fideicomisos y fondos públicos (Figura 5).

Figura 5. Alcances del IFAI



Fuente: IFAI, Ximena Puente de la Mora, “El papel de la transparencia en el sistema de rendición de cuentas: el Sistema Nacional Anticorrupción”, conferencia magistral, 5 de marzo de 2015.

³ Dictamen en sentido positivo a las iniciativas con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia del Sistema Nacional Anticorrupción, Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados, 27 de febrero de 2015.

Sanciones

A lo largo de los debates que se han sostenido para generar la ley general, la mayor ámpula la levantó el tema de sanciones aunque “se asume que los esfuerzos ejecutivos deben estar concentrados en la prevención de los actos de corrupción y no en la sanción de los mismos; este segundo aspecto debe modernizarse, y bajo un esquema garantista, ser efectivo”.⁴

Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa

- Controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares.
- Imponer las sanciones graves a los servidores públicos por responsabilidades administrativas.
- Imponer a los responsables el pago de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias que derivaran de los daños y perjuicios que afecten a la hacienda pública federal o al patrimonio de los entes públicos federales.
- Además de suspensión, destitución e inhabilitación.

Órganos Internos de Control

- Sanciones aplicables por los actos u omisiones en que éstos incurran y las que correspondan a los particulares vinculados con faltas administrativas graves que al efecto prevea, así como los procedimientos para su aplicación.

Conclusiones

La aprobación del dictamen del Sistema Nacional Anticorrupción hace más apremiante que el debate legislativo en torno a la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información concluya a favor de la consolidación de la democracia en México.

El combate a la corrupción tiene que ver con decisiones estructurales sobre la base de procedimientos eficaces, basados en la prevención de conductas relacionadas con actos de corrupción, de la participación ciudadana, la observancia de las leyes y la racionalidad de las sanciones, entre otros aspectos. Un IFAI más fuerte coadyuvará al trabajo del Sistema Nacional Anticorrupción. El reto es grande, pero con la colaboración de todos y, sobre todo, con la participación de la sociedad civil, se llevará adelante.

⁴ *Idem.*

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

Rafael López Vega*

Resumen

Hoy día la transparencia y el combate a la corrupción constituyen un eje de la acción estatal. Con renovado interés las gestiones estatales se han magnificado a partir de la firma de convenios internacionales, y del monitoreo y evaluación que organismos multinacionales y organizaciones no gubernamentales hacen permanentemente de las estrategias, programas y acciones para lograr una mayor transparencia y avanzar en el combate a la corrupción.

En materia legislativa, la Ley de Fiscalización Superior promulgada en 2000¹ —que estableció la creación de la Auditoría Superior de la Federación para hacerse cargo de las tareas de fiscalización— se concibió como una entidad que respondiera a los retos que esta

tarea implica, para lo cual la autonomía técnica y de gestión le son indispensables. La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (2002) en la que se establece la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI) fue otro paso inicial para abonar hacia nuevos cauces de la vida democrática en el país.

En esa primera década se abrieron paso sistemáticamente diversas medidas y se impulsaron instrumentos para dimensionar la percepción social, el peso y las implicaciones que la corrupción tiene para el desarrollo del país.²

El Estado mexicano, la sociedad civil organizada y diversas voces expertas plantean que las reformas constitucionales propuestas por la Cámara de Diputados para la creación del Sistema Nacional Anticorrupción definen un nuevo paradigma al fortalecer los organismos existentes para la transparencia, la fiscali-

* Maestro en estudios de la población por El Colegio de la Frontera Norte (Colef). Investigador del área de Estudios Sociales del CESOP. Líneas de investigación: política ambiental, desarrollo sustentable, hogares y migración internacional. Correo electrónico: rafael.lopez@congreso.gob.mx

¹ Ley abrogada en 2009. Actualmente se halla vigente la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (2009).

² En el BIACS se da cuenta de que una de las primeras encuestas telefónicas nacionales sobre percepción de la corrupción fue impulsada desde la Oficina de la Presidencia de la República en 1995, en [<http://biacs-dspace.cide.edu/handle/10089/1477>].

zación y rendición de cuentas, así como por la creación de instituciones indispensables para la administración de la justicia.

El segundo panel del Foro *Transparencia y rendición de cuentas: el debate actual*, recién celebrado el 5 de marzo de este año en la Cámara de Diputados, se enfocó al análisis de “Las entidades de fiscalización en México: el papel de la evaluación en un sistema de rendición de cuentas”, donde se planteó:

- La importancia a escala global de las entidades de fiscalización y los principios de autonomía e independencia bajo los cuales desarrollan su actividad auditora.
- La relevancia de la operación actual y la integración del Sistema Nacional de Fiscalización al Sistema Nacional Anticorrupción bajo el cual la Auditoría Superior de la Federación realiza su labor.
- La necesidad de que exista coordinación de las entidades de fiscalización a nivel federal y en el ámbito local.
- El valor principal de la auditoría, al proveer de información independiente y objetiva al Congreso, a los entes auditados, y a la opinión pública.
- La orientación de las reformas actuales hacia la integración de un enfoque preventivo con uno punitivo.
- Las posibilidades reales que implica para la participación ciudadana el nuevo paradigma de fiscalización y rendición de cuentas.
- El impacto del trabajo de monitoreo y evaluación que a escala internacional se lleva a cabo de las acciones estatales para el combate a la corrupción.

Sobre estas materias versa el texto que a continuación se presenta, el cual toma como base los planteamientos vertidos durante el foro en comento.

Introducción

El inicio del siglo XXI ha marcado tiempos de cambios para el Estado mexicano; la democracia y el Estado de derecho son dos ideas sustantivas que configuran la vida republicana en el país. Éstas inscriben múltiples principios con relación a la acción estatal, baste por ahora recordar que de cara a la sociedad desde el gobierno se impulsaron reformas constitucionales para dotar de mayor transparencia y de fortaleza moral a los actos gubernamentales.

En el debate actual en torno al Sistema Nacional Anticorrupción converge el impulso desde el gobierno por contar con instituciones cuya labor no esté mediada por intereses de ninguno de los poderes de la nación. Este desarrollo institucional bajo la figura de la autonomía de algunas instituciones estatales, integra un avance administrativo orientado hacia el fortalecimiento del Estado de derecho, la democracia, la justicia, la transparencia y la rendición de cuentas.

Hasta ahora el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, el Banco de México, el Instituto Nacional Electoral y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos cuentan con la garantía constitucional de la autonomía en los artículos correspondientes (26, 28, 41 y 102, respectivamente). Asimismo, en la CPEUM se establece que “la entidad de fiscalización superior de la federación, de la Cámara de Diputados, tendrá autonomía técnica y

de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que disponga la ley.” Es decir, no es en estricto sentido una instancia autónoma; forma parte del Poder Legislativo.

Así las cosas, el panel 2 se abocó a plantear la importancia de las entidades de fiscalización en México en el marco del dictamen positivo con proyecto de Decreto que reforma 14 artículos de nuestra Carta Magna para la creación del Sistema Nacional Anticorrupción.

El eje discursivo de las intervenciones de los funcionarios participantes, de miembros del ámbito académico y de la sociedad civil organizada se centró en los siguientes aspectos:

- La valoración positiva de la ampliación de facultades para sancionar que tendrá la Auditoría Superior de la Federación en el Sistema Nacional Anticorrupción.
- La relevancia en el diseño de los mecanismos de fiscalización para que se cumplan los objetivos plasmados en la ley para disuadir acciones de corrupción, evitar daños patrimoniales y sancionar a quienes los cometan.
- El trabajo de evaluación de la Cámara de Diputados, respecto a la incorporación de la perspectiva de género en el gasto programable del Presupuesto de Egresos de la Federación, y las recomendaciones en materia legislativa y de control interno que de éste se derivan.
- Generar condiciones para que haya coordinación entre instituciones de fiscalización a nivel federal y local, es

decir, entre la Auditoría Superior de la Federación, la Secretaría de la Función Pública y los órganos locales de fiscalización.

- Diseñar instrumentos o mecanismos legales armonizados para el combate a la corrupción y para la evaluación de las acciones de política pública diseñadas en materia de anticorrupción.

Contexto internacional

A escala mundial hoy se afrontan diversos retos en temas múltiples, entre estos el buen gobierno, la eficiencia, la eficacia de las políticas públicas, la participación social, la transparencia, el combate a la corrupción, la lucha contra la pobreza y la desigualdad, el alto al racismo y la discriminación, avanzar hacia la equidad de género y el derecho a la información. Aun así, las acciones emprendidas por organismos internacionales, por múltiples estados nacionales y diversas organizaciones no gubernamentales son insuficientes para lograr una nueva configuración de las relaciones sociales sustentada en valores y principios de democracia económica y política.

Por ejemplo, en el campo de actividad de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y de otras instituciones de influencia mundial y regional —como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), la Organización de los Estados Americanos (OEA)— emergen para los países miembros diversos compromisos en función de los convenios signados, de la evaluación de los informes entregados, derivándose así recomendaciones para avanzar en la cobertura de

las nuevas necesidades identificadas en el marco de la búsqueda de soluciones a problemas nacionales cuyo fundamento se comparte con muchas otras naciones, entre éstos garantizar el ejercicio de los derechos humanos alejados de contextos que impiden el desarrollo económico y social (Cuadro 1).

Los derechos humanos evidencian un proceso de negociación, de reconocimiento de muy largo plazo mediante el cual se percibe que éstos están inscritos en un proceso que constantemente se alimenta de exigencias sociales plurales. Emergen para los organismos internacionales y para los Estados nacionales nuevos compromisos para garantizar y hacer posible que cada uno de los nuevos derechos cuente con un espacio para que puedan ser ejercidos, de informar con oportunidad y claridad de los programas, estrategias y acciones gubernamentales llevadas a cabo, y éstas arrostran la necesidad de ser evaluadas en su eficiencia y eficacia por las instituciones estatales creadas para tal fin, así como por las organizaciones de la sociedad civil y de la iniciativa privada.

Transparencia Internacional (TI) opera a escala mundial desde hace dos décadas (organización dedicada a combatir la corrupción en todo el orbe y en los diferentes estados nacionales). Su objetivo principal es impulsar valores de transparencia y rendición de cuentas reconocidos y adoptados a escala global.

En la estrategia global de TI se identifican los siguientes ejes:

- Impulsar sistemas nacionales de integridad, que consisten en un acercamiento integral al tema de la transparencia y la responsabilidad, que implica instituciones, leyes y políticas con el fin de impedir o controlar la corrupción.
- Impulsar reformas nacionales de los sistemas legales y políticos.
- Construir coaliciones con los actores más relevantes del gobierno, el sector privado, el mundo académico, las asociaciones profesionales, los medios de comunicación y de las diversas organizaciones de la sociedad civil.

Cuadro 1. Instrumentos para la evaluación de Transparencia Internacional del combate a la corrupción

<p>Instrumentos para la evaluación de TI del combate a la corrupción:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Índice de Percepción de la Corrupción (IPC), el cual indica en qué medida es percibida la corrupción del sector público. • Índice de Fuentes de Soborno o Índice de Soborno de Transparencia. • Encuestas y estudios sobre países. • Barómetro Global de Corrupción. 	<p>Los derechos humanos evidencian un proceso de negociación, de reconocimiento de muy largo plazo mediante el cual se percibe que éstos están inscritos en un proceso que constantemente se alimenta de exigencias sociales plurales. Emergen para los organismos internacionales y para los Estados nacionales nuevos compromisos para garantizar y hacer posible que cada uno de los nuevos derechos cuente con un espacio para que puedan ser ejercidos, de informar con oportunidad y claridad de los programas, estrategias y acciones gubernamentales llevados a cabo, y éstos arrostran la necesidad de ser evaluados en su eficiencia y eficacia por las instituciones estatales creadas para tal fin, así como por las organizaciones de la sociedad civil y de la iniciativa privada.</p>
---	--

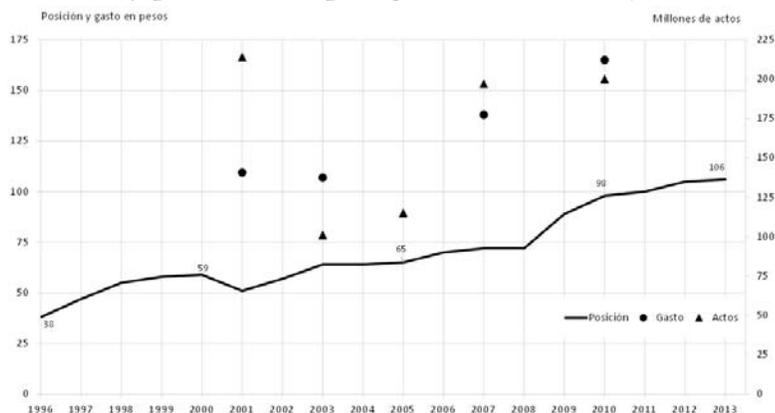
Transparencia Internacional parte de varias premisas, entre ellas que los gobiernos no tienen el alcance global para liderar solos el combate a la corrupción; asimismo, para las instituciones internacionales el combate se torna difícil debido a la falta de voluntad política o interés de los actores estatales y privados, diagnostica incluso que los gobiernos y el sector privado llegan a formar parte del problema de la corrupción.³ De las acciones llevadas a cabo a escala global por Transparencia Internacional todas resultan importantes, baste mencionar la evaluación de las tendencias de corrupción y su frecuencia.

Con relación al Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) la Gráfica 1 ilustra cómo la posición que ocupa México se ha mantenido a lo largo de una década de mediciones llevadas a cabo por Transparencia Internacional.⁴ El

IPC 2013 se estimó para 177 países: más de dos tercios presentan una calificación menor a 50 puntos. Los peores calificados son Afganistán, Corea del Norte y Somalia; en el lado opuesto se hallan Dinamarca y Nueva Zelanda. México (34) forma parte del grupo de países con calificaciones menores a 50, específicamente de los 41 que se ubican en calificaciones entre 30 y 39, como Nigeria, Gabón, Bolivia y Argentina, lo que lo sitúa en la posición 106.⁵ Por su parte, Transparencia Mexicana estima que el número de actos de corrupción en 2010 se ubicó en 200 millones, con un costo global aproximado de 32 mil millones de pesos.

Desde 1996, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), con la recomendación del Comité de Ayuda para el Desarrollo sobre Propuestas Anticorrupción para las Adquisiciones con Ayuda

Gráfica 1. Posición de México en el Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) (volumen de actos de corrupción y gasto de los hogares por acto, varios años)



Fuente: Elaboración propia con base en TI, varios años; y Transparencia Mexicana, informes ejecutivos, varios años.

³ Véase Transparencia Mexicana, en [<http://www.tm.org.mx/transparencia-internacional/>].

⁴ El IPC adopta valores entre 0 y 100; entre más cercano a cero mayor corrupción, entre más cercano a 100 menor corrupción.

⁵ Seis países más de América Latina se ubican en este grupo de 41 países: El Salvador, Perú, Colombia, Surinam, Ecuador y Panamá (se excluyen de esta lista países del Caribe: Jamaica y Trinidad y Tobago). Véase en [http://www.transparency.org/whatwedo/pub/cpi_2013].

Bilateral, aborda los problemas de corrupción en ciertas áreas específicas. Además, por su misma integración, y con el objetivo de lograr intervenir de manera global, la OCDE detona programas regionales anticorrupción. Para México, la OCDE tiene seguimiento de los avances relativos a la Convención sobre la Lucha contra el Cohecho de Funcionarios Públicos Extranjeros, desde 2000 y hasta junio de 2014:

1. México firmó la convención en diciembre de 1997 y depositó el instrumento de ratificación en mayo de 1999.
2. En mayo de 1997, México promulgó y modificó el Código Penal Federal a fin de poder instrumentar la convención, incluyendo un nuevo artículo relativo al comportamiento típico para el cohecho a servidores públicos.⁶

Para la OCDE, la corrupción en el sector público dificulta la eficiencia de los servicios públicos, mina la confianza en las instituciones públicas e incrementa el costo de las transacciones públicas. La integridad es esencial para construir instituciones fuertes y resistentes a la corrupción. A través de su Foro Global sobre Transparencia e Intercambio de Información ha dotado de normas y estándares a la práctica presupuestaria de los países miembro. En esta misma ruta, el Foro Económico Mundial plantea que la transparencia en los gobiernos, en las instituciones financieras y de negocios es clave para dar lugar a una economía global estable. Sin ella la corrupción tiene la oportunidad para distorsionar los merca-

⁶ Véase *Diario Oficial de la Federación*, en [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpf/CPF_ref75_17may99.pdf].

Convenios para el combate a la corrupción

Los objetivos de las convenciones que México (ha) firmado en materia de anticorrupción tanto con la Organización de los Estados Americanos, como con Naciones Unidas, son objetivos que tienen muy clara la meta de disuadir la corrupción.

Dra. Issa Luna Pla, foro Transparencia y rendición de cuentas: el debate actual, Cámara de Diputados, 5 de marzo de 2015, versión estenográfica.

dos, debilitar el desarrollo y hacer insustentables los negocios.⁷

Los esfuerzos de la ONU en la lucha contra la corrupción y en pro de la transparencia han implicado un largo proceso en el que estos principios han estado presentes en sus conferencias y reuniones internacionales. Específicamente, son dos los instrumentos bajo los cuales la ONU despliega su estrategia:

1. La Convención contra la Delincuencia Organizada Transnacional, y
2. La Convención contra la Corrupción, que complementa a la primera.

Hay otros instrumentos que tienen un alcance regional o continental, como la Convención Interamericana contra la Corrupción (1996), la Convención sobre la Lucha contra la Corrupción de la Unión Europea (1997), la Convención de la Unión Africana para Prevenir y Combatir la Corrupción (2003); por ahora baste con haber indicado las líneas generales de algunos de ellos.

No obstante,

⁷ Cfr: World Economic Forum (2015), Global Agenda Council on Transparency & Anti-Corruption 2014-2016, en [<http://www.weforum.org/content/global-agenda-council-transparency-anti-corruption-2014-2016-0>].

[...]las recomendaciones de los mecanismos de seguimiento que evalúan constantemente a México acerca de cómo estamos implementando estas convenciones internacionales han sido muy truncados por diferentes razones. Evidentemente al país no le interesaba mucho pues no le ha dado importancia a su seguimiento. Entonces, en la ONU tenemos un tabique gigante para que estos mecanismos se conformen, puedan funcionar y vengan a evaluarlos a México, para saber cómo estamos.⁸

Las entidades de fiscalización en el debate actual del Sistema Nacional Anticorrupción

En el tema de la transparencia (gubernamental) y el combate contra la corrupción, el Estado mexicano se ha sumado a las convenciones internacionales; desde 2002 emprende acciones específicas al respecto.

En este marco se han diseñado e instrumentado estrategias de gobierno que han impactado positivamente en la modificación del marco normativo, en la creación de nuevas instituciones. Hay estrategias globales que in-

tegran acciones estatales y de la sociedad civil, es el caso de la Alianza por el Gobierno Abierto; también se fortalecen, se difunden y ganan espacios por las exigencias sociales de transparencia y combate a la corrupción. Asimismo, se hacen valer necesidades políticas internas como señal del espíritu plural y democrático que se abre espacio en el país.⁹ Bajo este pluralismo, la preocupación por el combate a la corrupción y el acrecentamiento de la transparencia de las acciones de gobierno es un lugar común en el proceso legislativo.

El Dictamen positivo de la Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados a las cuatro iniciativas relativas a llevar a cabo reformas a nuestra Carta Magna para la creación del Sistema Nacional Anticorrupción da cuenta del interés que este tema tiene para nuestra vida política nacional y su importancia social de cara a los costos económicos y de credibilidad institucional que tanto la falta de transparencia como la corrupción cuestan al Estado mexicano.

Sin duda a este conjunto de iniciativas le precede la reciente reforma en materia de transparencia (2014), que expresa también un interés pluripartidista y de los distintos poderes de la nación mexicana para lograr avances en este campo y fortalecer los procesos democráticos y al Estado de derecho en el país.¹⁰

Sistema Nacional Anticorrupción
“... se propone la modificación de diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para crear el Sistema Nacional Anticorrupción como una instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos.”

Gaceta Parlamentaria, 26 de febrero de 2015.

⁸ Dra. Issa Luna Pla, foro Transparencia y rendición de cuentas: el debate actual, 5 de marzo de 2015, Cámara de Diputados, versión estenográfica.

⁹ En el dictamen positivo a las iniciativas con Proyecto de Decreto para la creación del Sistema Nacional Anticorrupción se cita la participación del Estado mexicano en la Alianza por el Gobierno Abierto. Ésta cuenta actualmente con 64 países participantes, y sus planes de acción pueden consultarse en [<http://www.opengovpartnership.org/es>].

¹⁰ La reforma en materia de transparencia procede de las iniciativas presentadas desde 2013 por senadores de la república del PRD, PRI, PVEM, y del PAN, de las cuales la

La Cámara de Diputados envió al Senado de la República la propuesta de decreto que con base en las iniciativas de los distintos grupos parlamentarios reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de combate a la corrupción. La propuesta de Decreto presenta reformas a 14 artículos constitucionales.

Con esta reforma se espera disponer de coordinación de alto nivel en el combate contra la corrupción y avanzar en la reconstrucción de la confianza social hacia las instituciones.

El dictamen con propuesta de decreto se centra en:

- La creación de un Sistema Nacional Anticorrupción como instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como la fiscalización y control de recursos públicos, y la autonomía e independencia de este tipo de autoridades.
- Facultar al Congreso de la Unión para expedir la ley general que establezca las bases de coordinación del Sistema Nacional Anticorrupción.
- La creación del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, a fin de dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares.

Comisión de Puntos Constitucionales dictaminó las coincidencias plenas y los temas que requerían de un estudio más profundo. *Gaceta Parlamentaria*, LXII Legislatura, año XVI, 21 de agosto de 2013, núm. 3842-A, en [<http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/62/2013/ago/20130821-A.pdf>].

- Ampliar las facultades de la Auditoría Superior de la Federación con relación a los procesos de auditoría e investigación, ahora como promovente de sanciones, en el nuevo esquema administrativo y penal.

“... en la opinión pública —y estamos muy conscientes de ello— surge la idea de que la fiscalización superior no está completa si no hay un vínculo entre este ejercicio de auditoría y terminar con la impunidad. En realidad, si se revisan los modelos de fiscalización en el mundo, las entidades de fiscalización no sancionan por sí mismas, a lo más que llegan —como yo les comentaba sobre los modelos europeos del Tribunal de Cuentas— es a promover responsabilidades contables, como les llaman allá.”

Lic. Benjamín Fuentes Castro, secretario técnico de la Auditoría Superior de la Federación (ASF), foro Transparencia y rendición de cuentas: el debate actual, 5 de marzo de 2015, Cámara de Diputados, versión estenográfica.

El Esquema 1 resalta los principios contenidos en el Proyecto de Decreto, destacando la coordinación en la fiscalización, la transparencia y acceso a la información, la integridad y la ética en el servicio público, la prevención y disuasión, y las sanciones a hechos de corrupción.

Con la reforma se espera generar una coordinación estrecha entre el Sistema Nacional de Fiscalización y el Sistema Nacional Anticorrupción fortaleciendo y creando las instituciones necesarias, como el Tribunal Federal de Justicia Administrativa para lograr un impacto a largo plazo en la disminución de la corrupción en todos los niveles y órdenes de gobierno, cuya orientación principal es la prevención y la disuasión.

- La disuasión de la corrupción es entonces un objetivo fundamental de esta

Esquema 1. Sistema Nacional Anticorrupción



Fuente: Presentación del licenciado Benjamín Fuentes Castro, secretario técnico de la Auditoría Superior de la Federación, foro Transparencia y Rendición de Cuentas: el debate actual, Cámara de Diputados, 5 de marzo de 2015.

reforma cuya complejidad es evidente: diseño de nuevos tribunales, de nuevos fiscales, de nuevas instituciones. La propuesta de la Auditoría Superior de la Federación se puede tildar de extraordinaria al articular un sistema de auditorías estatales que puedan coordinarse.

- Pero la reforma también inscribe objetivos para evitar los daños patrimoniales, resarcir y reintegrar aquellos daños o aquellas ganancias económicas al Estado.

Es decir, en el Dictamen con Proyecto de Decreto se está trabajando en “idear y consensuar opiniones” para construir un Sistema Nacional Anticorrupción —centro de la refor-

ma que se propone—. Contiene un enfoque preventivo y uno punitivo que se esbozó en el Esquema 1, y que puede ser detallado en los siguientes términos (Cuadro 2):

En el avance hacia estos nuevos enfoques el trabajo realizado, en términos de los esquemas actuales de fiscalización en operación y los resultados esperados en lo que atañe al Sistema Nacional de Fiscalización, ha implicado la experiencia de cinco años de trabajo coordinado de la Auditoría Superior de la Federación, cuyas metas son:

- Disponer de normas profesionales comunes a nivel nacional.
- La creación de capacidades.
- Intercambio de información y trabajo conjunto.

Cuadro 2. Enfoques contenidos en el Dictamen de Proyecto para la creación del Sistema Nacional Anticorrupción

<i>Enfoque preventivo (elementos)</i>	<i>Enfoque punitivo (elementos)</i>
<ul style="list-style-type: none"> • controles que desalienten la corrupción • transparencia • incentivos para no corromperse • monitoreo y fiscalización permanente al gobierno por parte de la sociedad civil • contar con mecanismos de rendición de cuentas efectivos 	<ul style="list-style-type: none"> • que exista una coordinación planeada de los órganos responsables de fiscalizar el presupuesto • La mejora de mecanismos en la persecución. Un marco jurídico claro • que los órganos de fiscalización puedan sancionar efectivamente a los servidores que caigan en esta serie de problemáticas

Fuente: Adaptación de Dalia Pérez Medina, Arkemtria Social, foro Transparencia y rendición de cuentas: el debate actual, Cámara de Diputados, 5 de marzo de 2015, versión estenográfica.

- Mejoras en el marco legal y operativo vinculado con la fiscalización.
- Mayor impacto de la labor de los órganos de auditoría gubernamental en el combate a la corrupción.

De estas metas de la Auditoría Superior de la Federación desde el ámbito académico y acorde con las recomendaciones hechas en el marco del Mesicic se percibe que:¹¹

- El tema de la información es sustantivo para fortalecer el trabajo de la Auditoría; no se trata “... únicamente del presupuesto, de la autonomía e independencia, sino también de la información que necesita para trabajar adecuadamente.”
- Es necesario que los órganos sancionadores tengan certeza de que se combate a la corrupción a través de un mecanismo de sanción efectivo, y para ello se requiere del conocimiento de los

procesos que se llevan a cabo y de sus resultados.

- “En términos generales, ¿qué es lo que no funciona en nuestro sistema y adónde tenemos que concentrar las energías para que lo que se está discutiendo ahora en la reforma constitucional se desarrolle eficazmente en una ley general?

⇒ Primero. No podemos seguir con responsabilidades aisladas. Cada órgano debe tener específicamente un papel muy importante y bien definido para poder contribuir a este gran sistema.

⇒ Segundo. Tenemos que lograr que ese sistema de sanciones penales y administrativas efectivamente sea disuasorio.

⇒ Necesitamos observar también que en esta ley general exista un seguimiento a los conflictos de interés [...] Debemos tener a alguien revisando constantemente, con seguimiento, y que haga compatible el resultado de estas declaraciones patrimoniales.”

¹¹ Síntesis y textos tomados de la presentación de la doctora Issa Luna Pla, foro Transparencia y rendición de cuentas: el debate actual, Cámara de Diputados, 5 de marzo de 2015, versión estenográfica.

Mesicic, OEA

El Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción (Mesicic) es un instrumento de carácter intergubernamental establecido en el marco de la OEA para apoyar a los Estados parte en la implementación de las disposiciones de la Convención, mediante un proceso de evaluaciones recíprocas y en condiciones de igualdad, en donde se formulan recomendaciones específicas con relación a las áreas en que existan vacíos o requieran mayores avances.

Portal del Mesicic [http://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic_intro_sp.htm].

El Cuadro 3 enumera algunas de las recomendaciones formuladas a México, durante la Vigésima Reunión del Comité de Expertos del Mesicic relativa a la revisión de la cuarta ronda de informes nacionales (2012). Las recomendaciones para la consideración del Estado mexicano se relacionan con los órganos de control superior de México, a saber: Secretaría de la Función Pública (SFP), los Órganos Internos de Control (OIC), la Auditoría Superior de la Federación (ASF), la Procuraduría General de la República (PGR) y el Consejo de la Judicatura Federal (CJF).

Algunas de estas recomendaciones pueden considerarse *ad hoc* al debate actual: inscriben temas relativos a la necesidad de coordinación

interinstitucional, la prevención y la disuasión, la sanción, los medios resarcitorios del daño patrimonial al Estado, la necesidad de fluidez de la información. Con relación a la coordinación interinstitucional y el flujo de información se necesita valorar el funcionamiento de los convenios entre la ASF y las auditorías estatales, frente a otro tipo de mecanismos.

En esta línea de fluidez de la información y de coordinación, la actividad de evaluación que se lleva a cabo en la Cámara de Diputados, con relación a la incorporación de la perspectiva de género del ejercicio del gasto programable del Presupuesto de Egresos de la Federación, ofrece a la población y al propio sector público un seguimiento continuo de la aplicación de los recursos públicos, del gasto etiquetado para las mujeres, cuya relevancia tiene implicaciones cada vez más claras en el quehacer estatal y en la ampliación de la vida democrática en el país al incluir, monitorear y evaluar las estrategias, programas y acciones en pro de la equidad de género. Por ejemplo:¹²

- El presupuesto 2015 como tal en este rubro, es poco: 24 mil 308.2 millones

¹² Datos tomados de Lic. Marina Mandujano Curiel, directora del Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género (CEAMEG), Cámara de Diputados. Foro Transparencia y Rendición de Cuentas: el debate actual, 5 de marzo de 2015. Versión estenográfica. La información comparativa a detalle puede consultarse en el esquema y la tabla de las páginas 19 y 20 de: proyecto de documento. El Presupuesto Etiquetado para las Mujeres y la Igualdad de Género (PEMIG) en el decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) para el ejercicio fiscal 2015. Documento anexo 2.1 [[http://www3.diputados.gob.mx/camara/content/download/330093/1169451/file/poa_pemig_2015_final_2.1_Diciembre%20\(3\).pdf](http://www3.diputados.gob.mx/camara/content/download/330093/1169451/file/poa_pemig_2015_final_2.1_Diciembre%20(3).pdf)]

“Lo que tenemos que pensar es cómo amarrar las responsabilidades, llámenle sistemas o subsistemas, como quieran. Pero amarrar responsabilidades en esta Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción para poder igualmente establecer concretamente responsabilidades y mecanismos de fluidez de información, porque tiene que subir la información de abajo hacia arriba y de arriba hacia abajo en alguna manera.

Dra. Isa Luna Pla, Foro Transparencia y rendición de cuentas: el debate actual, 5 de marzo de 2015, Cámara de Diputados. Versión estenográfica

Cuadro 3. Recomendaciones al Informe de México, Cuarta Ronda Mesicic 2012

<i>Órganos de Control Superior de México</i>	<i>Recomendación</i>
SFP y los OIC	“... fortalecer la coordinación interinstitucional; acordar actividades de cooperación recíproca en las áreas en las que se ha manifestado interés en brindarla y recibirla; superar las dificultades de los OIC relativas al marco jurídico interno de las entidades frente a las que ejercen sus funciones, al seguimiento de las recomendaciones que les formulan a las mismas, y a la falta de una cultura arraigada de respeto y protección del patrimonio y los intereses públicos.”
ASF	“... fortalecer la coordinación interinstitucional; agilizar la toma de decisiones relativas a las promociones de responsabilidad administrativa sancionatoria efectuadas por la ASF, por parte de las instancias de control y fiscalización que tienen competencia para esto; agilizar la culminación, por parte de la autoridad competente, de las averiguaciones previas relativas a las denuncias de hechos formuladas por la ASF; agilizar la culminación de los procedimientos resarcitorios iniciados por la ASF y la recuperación, por parte de la Tesorería de la Federación, de los recursos correspondientes a las responsabilidades por detrimento patrimonial que han sido fincadas por la ASF.”
PGR	“... agilizar la expedición de las disposiciones reglamentarias del Servicio Profesional de Carrera Ministerial, Policial y Pericial; asegurar la aplicación de los protocolos para la integración de averiguación previa, proceso penal y amparo; superar las dificultades para la implementación de la Estrategia de Administración de Riesgos; fortalecer las unidades encargadas de la investigación y persecución penal de los actos de corrupción; evitar que los programas de rotación de personal afecten el cabal cumplimiento de esta función; y culminar la implementación del proyecto denominado Programa Justicia Efectiva para Todos.”
CJF	“... adoptar una regulación para la provisión, a través de concurso de méritos, de los cargos del personal de mandos medios y operativo del CJF que no están cubiertos por el régimen de Carrera Judicial; contar con una plataforma tecnológica que permita analizar la información de las declaraciones patrimoniales presentadas por vía electrónica, de tal manera que arroje indicadores que sirvan para iniciar investigaciones por posibles irregularidades; incrementar la realización de estudios de evolución patrimonial; y culminar la actualización de los manuales de organización y de procedimientos con los que cuenta el CJF.”

Fuente: Tomado de México. Informe Final, mecanismo de seguimiento de la implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción, 14 de septiembre de 2012, Vigésima Reunión del Comité de Expertos. Documento OEA/Ser.L. SG/MESICIC/doc.332/12, rev. 4 Washington, DC, en [http://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic4_mex_sp.pdf].

de pesos de un total de 4 billones 695 mil millones de pesos.

- De los 44 ramos que contiene la Cuenta Pública para 2015, 25 de éstos integran el Anexo 13, que es el que compete a todo lo relacionado a equidad de género, y la mayor parte del presupuesto (84%) se canaliza a través de

sólo seis ramos —áreas de: desarrollo social, salud, educación, desarrollo urbano, economía y en Sagarpa—.

- Los informes de evaluación que se integran comprenden 110 programas presupuestarios del gasto etiquetado de “igualdad de género”, que contienen criterios precisos sobre indicado-

res y metas establecidas, así como la aplicación de los recursos del referido gasto etiquetado en cada programa.

De este trabajo de evaluación surgen las siguientes recomendaciones:

Precisamente, en la ampliación de la vida democrática la sociedad civil desempeña un papel relevante al participar en procesos de transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción. Las encuestas de Transparencia Mexicana que han permitido estimar por casi una década el número de actos de corrupción, el gasto de los hogares y el costo global de la corrupción en el país son muestra de la importancia que la sociedad civil organizada le da a su participación en estos temas de suma

relevancia social y política a escala nacional e internacional.

De hecho hasta 2012 estaba en curso el objetivo de “institucionalizar mecanismos de vinculación y participación ciudadana en el combate a la corrupción y la mejora de la transparencia y la legalidad”, como la *contraloría social* y los *testigos sociales*.¹³ Está además el interés y la participación de diversas organizaciones de la sociedad civil, del sector privado y de la academia en el combate a la corrupción, entre éstas:

- Transparencia Mexicana
- México Evalúa
- Centro de Investigación para el Desarrollo (CIDAC)
- Arkemetría Social
- Centro de Análisis e Investigación Social Fundar
- UNAM¹⁴
- El CIDE, a través del portal BIACS mantiene un acervo de suma relevancia sobre encuestas en esta materia.¹⁵

La corrupción es un problema “gigantesco” que aqueja al Estado y a la sociedad mexicana, organismos internacionales, de la sociedad civil, dependencias gubernamentales,

¹³ Mesicic, *op. cit.*

¹⁴ El Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), el Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI), así como la ASF cuentan con diversas encuestas para aproximarse desde el ámbito estatal al conocimiento de la corrupción y tendencias en la percepción social sobre este problema. Véase SFP (s.f.) Índices y Encuestas sobre Transparencia y Combate a la Corrupción, Catálogo 2014, México, en [http://www.programaananticorrupcion.gob.mx/web/doctos/consulta/estudios/catalogo_2014_v4.pdf].

¹⁵ BIACS, Banco de Información para la Investigación Aplicada en Ciencias Sociales.

- Institucionalizar y fortalecer el criterio transversal de la perspectiva de género en la legislación y en las políticas públicas y el presupuesto etiquetado en los ámbitos federal, estatal y municipal.
- Hacer claras y flexibles las reglas de operación de los programas, de tal manera que éstas sean debidamente satisfechas en sus requisitos por todos los beneficiarios, independientemente de su edad, de su condición, de su ética, de su situación económica y social.
- Diseñar un sistema de indicadores que permita evaluar el impacto de estos programas destinados a la atención de las necesidades de las mujeres con el objetivo de reducir las actuales brechas de género que existen en el país.
- Fortalecer el sistema de rendición de cuentas, respecto al ejercicio de los programas presupuestales del gasto etiquetado para las mujeres y la igualdad de género para que así aseguremos su carácter irreductible.

Tomado de la ponencia de Marina Mandujano Curiel, directora del Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género (CEAMEG), Cámara de Diputados, foro Transparencia y rendición de cuentas: el debate actual, 5 de marzo de 2015, versión estenográfica.

Contexto sobre corrupción

“Como la contextualización de este tema —y para iniciar—, yo creo que aquí todos conocemos más o menos el problema de la corrupción.

Nos parece que es un problema realmente serio y complejo, que parece estar inserto dentro del sistema político mexicano. Las diversas dimensiones que tiene afectan profundamente por igual, el impacto que tienen los programas sociales dirigidos a incidir sobre los niveles de pobreza y también sobre los niveles de desigualdad.

Tomado de Dalia Pérez Medina, Arkemetría Social, foro Transparencia y rendición de cuentas: el debate actual, Cámara de Diputados, 5 de marzo de 2015, versión estenográfica.

organismos autónomos. Tiene impactos negativos en el desarrollo económico, social y político de nuestro país, según los expertos académicos. Existe coincidencia en este conjunto de actores en que en el país se asiste a un cambio de modelo en el combate a la corrupción, en el que se genera un espacio para la participación ciudadana a un nivel distinto, con verdadera participación en los procesos de toma de decisiones.¹⁶

Lo que estamos señalando es que podemos conjugar un modelo de democracia representativo, y un modelo de democracia participativo; que no son opuestos, sino complementarios, y entendemos por tanto, que la democracia participativa no implica una relación antagónica en cuanto a nuestra relación con los representantes públicos, sino todo lo contrario.

Tomado de Dalia Pérez Medina, Arkemetría Social, foro Transparencia y rendición de cuentas: el debate actual, 5 de marzo de 2015. Cámara de Diputados, versión estenográfica.

¹⁶ Cfr. ponencia de Dalia Pérez Medina, Arkemetría Social, foro Transparencia y rendición de cuentas: el debate actual, Cámara de Diputados, 5 de marzo de 2015.

Comentarios

Las reformas constitucionales propuestas por la Cámara de Diputados implican un cambio de paradigma en la ruta actual que opera en el proceso de fiscalización de las actividades del Estado mexicano. En la percepción de la sociedad civil y de la academia se estima como acierto la ampliación de las funciones de la Auditoría Superior de la Federación; no obstante, existen dudas sobre los medios y los instrumentos de mayor eficiencia y eficacia para lograr la sinergia necesaria a fin de que haya:

- coordinación apropiada entre órdenes y niveles de gobierno;
- flujo y conocimiento de la información necesaria para tener resultados adecuados en el proceso de fiscalización;
- mejor y mayor participación ciudadana en los procesos de fiscalización bajo esquemas democráticos más allá del carácter instrumental prevaleciente;
- transparencia, eficiencia y eficacia en los resultados del proceso de fiscalización y en la aplicación de las medidas preventivas o punitivas que de éstos se deriven .

Con ello se reconoce tanto la importancia de las entidades de fiscalización como del rol de la apertura hacia la participación de las organizaciones de la sociedad civil en el marco de las reformas constitucionales propuestas, enfocadas al avance democrático en el país. Al reconocer la persistencia de la corrupción en el país y la necesidad de arrostrar su combate como uno de los retos de mayor envergadura

dura —pues afecta nuestras posibilidades de desarrollo político, económico y social—, el gobierno, la sociedad civil y los expertos académicos hacen patente que abatir la corrupción es una tarea en la que se requiere una contribución de toda la sociedad y de todos los ámbitos del Estado.

La democracia, el desarrollo económico y social con impacto positivo en los derechos

humanos sólo será posible con estrategias de corto, mediano y largo plazos que abran paso a su ejercicio real y reconfiguren las relaciones políticas a través de la construcción de nuevos campos de acción donde se prevea la participación social, la transparencia y la evaluación de la rendición de cuentas gubernamental.

Sistema Nacional Anticorrupción

Gabriel Fernández Espejel*

El foro Transparencia y rendición de cuentas: el debate actual, organizado por el CESOP en la Cámara de Diputados dedicó un panel al Sistema Nacional Anticorrupción. En el Palacio Legislativo de San Lázaro se abordó, en días recientes, el tema de la corrupción desde diferentes ópticas. A continuación se relatan y complementan éstas.

Definición

Tanto la Organización de las Naciones Unidas (ONU) como otros organismos regionales e internacionales,¹ en sus diferentes convenciones, delimitan la corrupción a través de los agravios que conllevan diferentes comportamientos, principalmente el soborno a funcio-

narios en asuntos externos o domésticos, tráfico de influencias, obstrucción de la justicia, peculado y la apropiación indebida de bienes por parte de servidores públicos. De tal forma que se puedan definir de manera más sencilla los estándares internacionales para la criminalización de la corrupción.

Transparencia Internacional,² por su parte, define corrupción como:

[...] el comportamiento de los oficiales en el sector público, ya sean políticos o servidores públicos, a través del cual se enriquecen ellos mismos —o alguien cercano— de manera inapropiada o ilegal, al utilizar el poder público que les es conferido.

A manera de estandarización, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos³ (OCDE) añade que la definición de corrupción más utilizada en el ámbito internacional es: “el abuso de entidades públi-

* Maestro en economía por la UNAM. Investigador del área de Estudios Sociales del CESOP. Líneas de investigación: gobierno, mercado, impuestos y energía. Correo electrónico: gabriel.fernandez@congreso.gob.mx

¹ Se hace referencia, básicamente, a las convenciones del FMI, la OEA y la Unión Europea, en [<http://www.un.org/esa/ffd/wp-content/uploads/2014/09/BuilingMonterrey.pdf>] (consulta: 11 de marzo de 2015).

² En [<http://www.transparency.org>] (consulta: 11 de marzo de 2015).

³ En [<http://www.oecd.org/corruption/>] (consulta: 11 de marzo de 2015).

cas o privadas con fines de ganancia o lucro personal”, lo que facilita el diseño de políticas públicas y aumenta la conciencia ciudadana. No obstante, puntualiza que no existe una definición única, ya que el debate entre países y organismos incorpora factores culturales y legales imposibles de unificar, además de que no considera otros males relacionados como: nepotismo, compadrazgo, fraude, saqueo de las arcas públicas y engaño.

El Sistema Nacional Anticorrupción

En el marco del foro Transparencia y rendición de cuentas: el debate actual, Raúl Sánchez Kobashi, subsecretario de Control y Auditoría de la Gestión Pública de la Secretaría de la Función Pública (SFP) precisó que la rendición de cuentas y la transparencia son pilares de un gobierno democrático, ya que toda autoridad debe explicar sus acciones a la sociedad y aceptar la responsabilidad de las mismas; mientras que la transparencia implica abrir la información al escrutinio público.

En un discurso introductorio al Sistema Nacional Anticorrupción (SNA), Sánchez Kobashi apuntó que a raíz del dictamen de reforma en la materia, el titular de la SFP tendrá que ser ratificado por el Senado de la República, lo que genera un sistema de pesos y contrapesos entre los poderes Ejecutivo y Legislativo. Las adiciones y derogaciones se dirigen, de igual forma, a lograr una mayor coordinación con estados y municipios.

Otra de las propuestas en torno a la pluralidad es la creación de un Comité Coordinador del SNA que se integra por el titular de la Auditoría Superior de la Federación (ASF), el Fiscal

Especializado en Combate a la Corrupción, el responsable del Control Interno de la Secretaría del Ejecutivo Federal, la presidenta del IFAI, un representante del Consejo de la Judicatura Federal y un representante del Comité de Participación Ciudadana. Este último se instala a partir de las modificaciones legislativas y estará integrado por cinco ciudadanos.

El subsecretario de la Función Pública adelantó que se contempla la extinción de dominio en el caso de enriquecimiento ilícito y la ampliación a siete años del periodo de prescripción de sanciones administrativas graves.

También puntualizó que el diseño institucional que se obtendrá a partir del SNA amplía las facultades de los organismos que operan en la actualidad al impulsar una mayor articulación y coordinación entre los mismos. No obstante, su proceso de aprobación será tardado, por lo que el Ejecutivo federal decidió adelantar algunas acciones como la de añadir a la declaración patrimonial de los funcionarios una declaración de posibles conflictos de interés en el desempeño de su cargo.

Otras acciones que adelantó el servidor público de la SFP son: la creación de la Unidad Especializada en Ética y Prevención de Conflictos de Interés y la emisión de las reglas de integridad, ambas dentro de la misma secretaría. La primera determinará la existencia de conflictos de interés y dictará medidas preventivas y las debidas sanciones; la segunda ampliará los actuales códigos de ética.

Otros esfuerzos establecen protocolos de contacto entre particulares y funcionarios responsables de las contrataciones públicas, licencias, concesiones y permisos; asimismo, se convoca a las dependencias y entidades de la administración pública federal a identificar el

nivel de responsabilidad de los servidores públicos; además, se propone impulsar la operación de la Ventanilla Única Nacional a fin de eliminar espacios para la corrupción.

Finalmente, entre las acciones se prevé la publicación de una lista más completa y detallada de los proveedores sancionados por el gobierno federal y la ampliación de los mecanismos de colaboración con el sector privado en materia de transparencia y combate a la corrupción.

Este panel también contó con la participación de la diputada Elizabeth Yáñez Robles, secretaria de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, quien señaló que los mandatos legales conllevan a ampliar el área de fiscalización de la ASF a las participaciones federales, de tal forma que ahora se podría revisar hasta 92% de los recursos de los estados y municipios del año en curso, esto es, en tiempo real. El 8% restante no auditable se compone, básicamente, de impuestos locales.

Asimismo, la ASF deberá turnar los elementos de delito y los expedientes a la Fiscalía Anticorrupción; las faltas graves se entregarán al Tribunal de Justicia Administrativa, que podrá perfeccionar el expediente así como reclasificarlo. El control interno y externo se desarrollará en el área penal de la fiscalía, lo que significa que contribuirá con el sistema de pesos y contrapesos, con un tribunal de delitos que actúe como tal.

La legisladora añadió que a raíz de los cambios, la SFP implementará programas de prevención y gobierno digital cuyo objetivo principal es la inteligencia institucional, un sistema que informe sobre las áreas de las dependencias que estén propiciando actos de corrupción. Así, la Función Pública estará obligada a

aplicar programas que cierren espacios que el sistema detecte.

Prosiguió la participación de Eduardo Bohórquez, director de Transparencia Mexicana, quien destacó que la propuesta del Sistema Nacional Anticorrupción desecha la idea de nombrar un zar anticorrupción, ya que esta figura aparece cuando la situación está fuera de control, debido a que son órganos que parecen convenientes, pero que no tienen sentido, pues la corrupción es epidémica no endémica; por tanto, “no existe un caudillo que salve a la república de sus males”.

Los países con los menores índices de corrupción tienen sistemas integrales de anticorrupción y viceversa —precisó Bohórquez—; algunos ejemplos se muestran en la Tabla 1 como complemento.

De acuerdo con Bohórquez, el nudo de la corrupción se encuentra en la Procuraduría General de la República (PGR), a la cual acuden la SFP y la ASF a presentar los casos sin que se emitan resoluciones o sanciones. Ahora con la Fiscalía Anticorrupción se perseguirá por oficio no sólo por denuncia, es decir, que habrá una investigación administrativa o penal independientemente de que haya denuncia. Los asuntos de opinión pública se investigarán y castigarán por igual.

Otro punto que destacó el director de Transparencia Mexicana fue el del dictamen, ya que ahora se propone perseguir no sólo a quien se deja corromper sino a quien corrompe, figura jurídica que se presenta en los países mejor calificados en anticorrupción, lo que supone, básicamente, que se castigará también a miembros de la sociedad civil que incurran en este delito, con lo que se reconoce que la corrupción no es un problema exclusivo de servidores públicos.

Tabla 1. Índice de Percepción de la Corrupción 2014, Transparencia Internacional, países seleccionados

<i>Posición en 2014</i>	<i>País</i>	<i>Calificación 2014</i>	<i>Calificación 2013</i>	<i>Calificación 2012</i>
1	Dinamarca	92	91	90
2	Nueva Zelanda	91	91	90
10	Canadá	81	81	84
12	Alemania	79	78	79
17	Estados Unidos	74	73	73
21	Chile	73	71	72
26	Francia	69	71	71
37	España	60	59	65
43	Corea del Sur	55	55	56
47	Costa Rica	54	53	54
67	Sudáfrica	44	42	43
68	Brasil	43	42	43
100	China	36	40	39
103	México	35	34	34
133	Nicaragua	28	28	29
136	Rusia	27	28	28
174	Corea del Norte	8	8	8
174	Somalia	8	8	8

Fuente: Transparencia Internacional, Índice de Percepción de la Corrupción 2014, en [<http://www.transparency.org/cpi2014/results>] (consulta: 10 de marzo de 2015).

En su intervención en esta mesa de discusión, Édgar Martínez Ugalde, subdirector de Investigación y Análisis Sociopolítico del Centro de Estudios Económicos del Sector Privado (CEESP), ahondó en el hecho de que el Sistema Nacional Anticorrupción castigará a los particulares debido a que esta propuesta surgió del sector empresarial, donde se tienen muchas firmas fantasma que corrompen o que participan en actos de corrupción. No obstante, advirtió que la conformación y operación del SNA se dará en el mediano plazo.

Remarcó que la corrupción daña la productividad y la economía con un costo de entre 4 y 8% del PIB, con un impacto negativo

directo en las familias. El Sistema habrá de contemplar estos aspectos en el entendido de que el Comité Coordinador es un cuerpo colegiado, siendo coherente con el hecho de que en un sistema nacional todos son responsables. Asimismo, puntualizó que hay que eliminar la prescripción de siete años, bajo la consigna de que hay que castigar todo y a todos.

En ese sentido, este especialista en inteligencia estratégica señaló la necesidad de eliminar el fuero constitucional, ya que si se quiere un sistema que incorpore a todos los ciudadanos hay que eliminar estos privilegios. No hay ciudadanos de primera y de segunda; de otra forma se sigue arrastrando un obstáculo legal

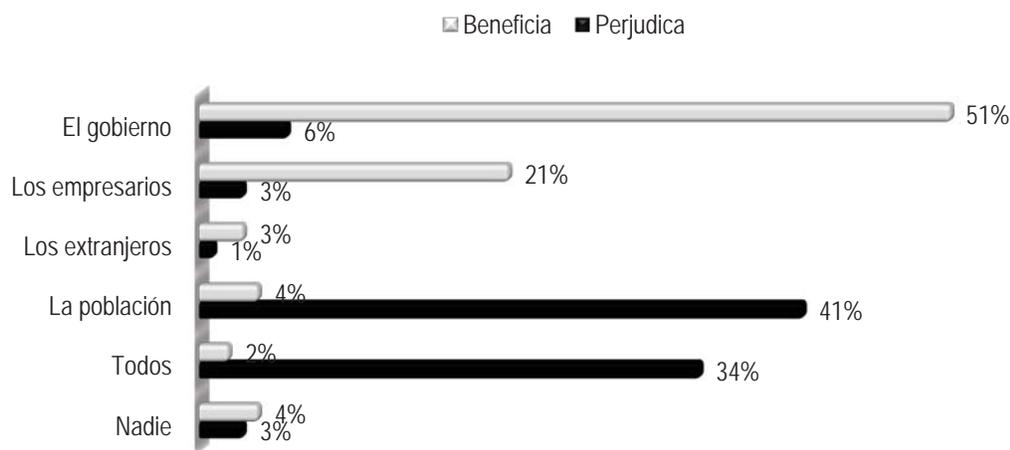
para fincar responsabilidades y concretar un verdadero Estado de derecho.

Así se podría cambiar la percepción sobre la corrupción ya que comúnmente se cree que el gobierno y los empresarios son los más beneficiados mientras que la población resulta la más perjudicada, aun cuando existe la idea de que todos la propiciamos (véanse gráficas 1 y 2).

También como participante de este panel, Francisco Sales Heredia, director de Estudios

Sociales del CESOP, recordó que en el ejercicio del gobierno los funcionarios públicos se deben a la república en el sentido estricto de velar por el bien de los gobernados, llevando a buen término las políticas del gobierno electo en turno. Sales precisó que en la exposición de motivos del Proyecto de Dictamen de la reforma constitucional, uno de los objetivos del SNA es el de mejorar de forma continua y en todos sus niveles el desempeño de la administración

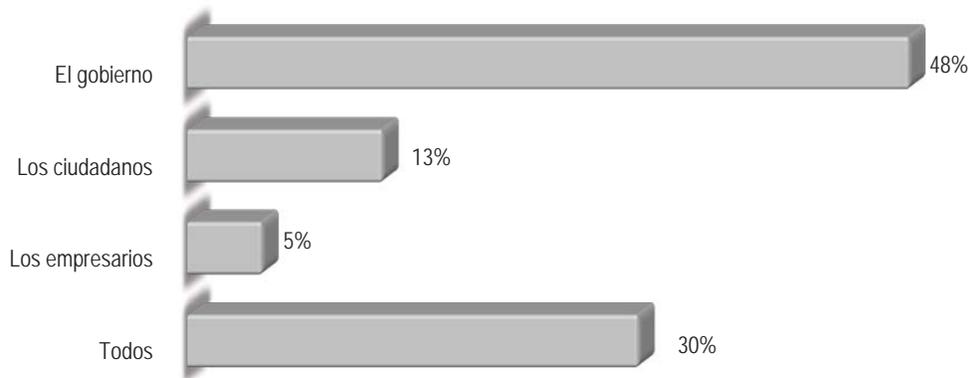
Gráfica 1. ¿Quién cree usted que se beneficia o perjudica más de la corrupción?



Con "No sabe" = 100%

Fuente: GEA-ISA, "México: política, sociedad y cambio", Segunda Encuesta Nacional de Opinión Ciudadana 2014, junio de 2014, en [www.isa.org.mx] (consulta: 20 de diciembre de 2014).

Gráfica 2. En México, ¿quién cree usted que fomenta la corrupción?



Con "No sabe" = 100%

Fuente: Parametría, "Ciudadanos culpan al gobierno de la corrupción en el país", octubre de 2014, disponible en [www.parametria.com.mx] (consulta: 20 de diciembre de 2014).

pública, en concordancia con lo que establece la Constitución respecto a garantizar los derechos de los ciudadanos.

En su análisis, el también investigador dijo que el sistema propone un entramado legal y administrativo que supervise de forma más cercana la relación entre los servidores públicos y los ciudadanos en los asuntos del gobierno. Se trata así de promover una ética pública que aspire, junto a la transparencia y a la mejora de los resultados del gobierno, a lograr un espacio cívico donde las libertades puedan ejercerse. Sin embargo, es importante recordar que a pesar de que el gobierno otorgue un marco de reglamentos a los ciudadanos, los contratos simples, informales y formales, son llevados a cabo cotidianamente por particulares sin intervención directa de los funcionarios públicos —en la mayoría de los casos— y en estas actividades se requiere una conducta adecuada.

“El 113 constitucional reformado transmitiría una idea de publicidad en la que el sistema sólo podría funcionar si establece una serie de

ejemplos públicos de acciones correctas públicas, tanto de funcionarios como de personas comunes y corrientes en búsqueda del bien común, así y sólo así se podría establecer un círculo virtuoso de corrección y supervisión de las políticas públicas para que cumplan sus objetivos precisos”, concretó el director de Estudios Sociales.

Comentarios finales

Desde diferentes perspectivas, los participantes en este módulo temático sobre el Sistema Nacional Anticorrupción en el foro Transparencia y rendición de cuentas: el debate actual, coincidieron en que tomará tiempo el adecuado funcionamiento del sistema y acerca del interés público y privado para que la reforma llegue a buen puerto. El SNA tendrá que superar el lastre de que los hechos de corrupción y los rezagos institucionales no son pocos ni superficiales.

La corrupción y el costo de la democracia electoral en México

Yuriria Orozco Martínez*

Introducción

El 26 de febrero de este año la Cámara de Diputados aprobó las reformas constitucionales para crear el Sistema Nacional Anticorrupción. El dictamen enviado a la Cámara de Senadores, y que posteriormente se turnará a los congresos locales, modifica los artículos 22, 28, 41, 73, 74, 76, 79, 104, 108, 109, 113, 114 y 122 de nuestra Carta Magna.

Ahora bien, el doctor Juan Ernesto Pardinas Carpizo, en su intervención conclusiva del foro Transparencia y rendición de cuentas: el debate actual, dijo que el Sistema Nacional Anticorrupción ayudará a construir las instituciones correctas para que el país funcione mejor, pero el camino que lleva hacia la anticorrupción es de largo andar. Ejemplo de ello son las enormes cantidades de dinero ilegal que

hoy día se requiere para ser candidato competitivo en las elecciones, es decir, el dinero es el que determina quién acaba ejerciendo el poder y no el poder del voto ciudadano.

Este comentario inicial dio pauta para elaborar la presente investigación que tiene como objetivo analizar la relación entre la corrupción y el costo de la democracia electoral en México. Es así que, en un primer apartado se realiza un diagnóstico general sobre la corrupción en México para, en la segunda sección, ahondar en el costo de la democracia electoral en el país.

La corrupción en México

El Barómetro de las Américas establece que la corrupción y el “mal gobierno” representan el tercer problema —citado con más frecuencia— que enfrentan los países latinoamericanos. Según datos de sus encuestas de 2012, señalan que los niveles de percepción de corrupción han caído. Sin embargo, el porcentaje de personas que reportan experiencias de so-

* Maestra en Ciencias Sociales y Humanidades por la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), Unidad Cuajimalpa. Investigadora del área de Estudios Sociales del CESOP. Correo electrónico: ymaror9@gmail.com

bornos sigue un patrón diferente, aumentando en 2012 (19.5%), después de un ligero descenso en 2010 (17.7%) (véase Tabla 1).¹

En el Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional 2014, el país (a nivel regional) mejor calificado (en una escala de 1 a 10) fue Canadá con 8.1 y el peor calificado fue Venezuela con 1.9. En el caso de México se observa que no ha superado en los últimos 15 años calificaciones reprobatorias que varían entre 3.3 y 3.7. En 2014, nuestro país obtuvo 3.5 de calificación (véase Tabla 2).

En cambio, el Índice de Estado de Derecho 2014 de World Justice Project (WJP), muestra que México ocupa el lugar 78 (con un puntaje de 0.37) entre 99 países y el 13 (de 16 países) en América Latina en materia de ausencia de corrupción.²

Por otro lado, en una serie de encuestas telefónicas realizadas por el periódico *Reforma* en 2014 y 2015, 60% de los(as) mexicanos(as) perciben que la corrupción ha aumentado en los dos últimos años, mientras

que 4% cree que ha disminuido. Asimismo, 36% considera a la corrupción como el principal problema del país, superando a la inseguridad pública con 28%, al desempleo con 13% y a la violencia con 12%. Además, los(as) mexicanos(as) consultados(as) opinan que el mayor nivel de corrupción se encuentra en los partidos políticos, los altos funcionarios públicos y en el sistema judicial 8.8 (véase Tabla 3),³ donde podrá corroborarse en las cifras y los sondeos que la percepción de la corrupción es significativa.

Para abundar sobre el tema, en un artículo para la revista *Nexas*, Luis Carlos Ugalde establece cuatro modalidades de corrupción en México:

1. *Pago de comisiones por contrato y obra pública.* El famoso “diezmo” o los llamados *moches* han subido considerablemente en algunos estados y pueden llegar hasta 25% o 30% del valor de una licitación.

Tabla 1. Niveles de victimización por corrupción a lo largo del tiempo (2012)

Año	2004	2006	2008	2010	2012
Porcentaje	21.2%	19.9%	19.4%	17.7%	19.5%

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de Barómetro de las Américas, Lapop.

¹ Véase M. Seligson, A. Smith y E. Zechmeister (coords.), “La cultura política de la democracia en las Américas, 2012: hacia la igualdad de las oportunidades”, Proyecto de Opinión Pública, Barómetro de las Américas y Vanderbilt University, marzo 2013, pp. 159-162.

² Véase World Justice Project, “The World Justice Project. Rule of Law Index, 2014”, pp. 16 y 17, en [http://worldjusticeproject.org/sites/default/files/files/wjp_rule_of_law_index_2014_report.pdf].

³ Véase Grupo Reforma, “Gobierno y Política”, *Análisis*, en [<http://gruporeforma-blogs.com/encuestas/?cat=38>] (consulta: 10 de marzo de 2015).

Tabla 2. Índice de percepción de la corrupción 2014: América

<i>País</i>	<i>Calificación</i>
Canadá	8.1
Barbados	7.4
Estados Unidos	7.4
Chile	7.3
Uruguay	7.3
Bahamas	7.1
San Vicente y las Granadinas	6.7
Puerto Rico	6.3
Dominica	5.8
Costa Rica	5.4
Cuba	4.6
Brasil	4.3
El Salvador	3.9
Jamaica	3.8
Perú	3.8
Trinidad y Tobago	3.8
Colombia	3.7
Panamá	3.7
Surinam	3.6
Bolivia	3.5
México	3.5
Argentina	3.4
Ecuador	3.3
República Dominicana	3.2
Guatemala	3.2
Guyana	3.0
Honduras	2.9
Nicaragua	2.8
Paraguay	2.4
Haití	1.9
Venezuela	1.9

El Índice de Percepción de la Corrupción 2014 mide los niveles de percepción de corrupción del sector público en 175 países en todo el mundo. Puntuación: 0 = Muy corrupto y 100 = Muy transparente.

Fuente: Elaboración propia a partir de la información de la página Transparency International. The Global Coalition Against Corruption, en [http://www.transparency.org/news/pressrelease/indice_de_percepcion_de_la_corrupcion_la_corrupcion_en_el_mundo_durante_201].

Tabla 3

En una escala de 0 a 10, donde 0 es “nada de corrupción” y 10 “mucho corrupción”, ¿cuánta corrupción considera que hay en...? (Promedio)



En su opinión, ¿la corrupción es pareja entre todos los partidos políticos o hay unos partidos más corruptos que otros?

ES PAREJA ENTRE TODOS LOS PARTIDOS

53%

45%

Hay unos más corruptos que otros

Fuente: Encuestas Grupo Reforma, 20 de febrero de 2015.

- Malversación de fondos públicos. “Desvíos de recursos, reasignaciones presupuestarias para dar al dinero fines distintos a los autorizados y, en ocasiones, literalmente, para robarse el dinero de la caja”.⁴ Si bien el gobierno federal (desde la década de 1980) ha fortalecido los mecanismos para combatir este delito a través de controles internos (contralorías) y controles externos (Auditoría Superior de la Federación), no obstante este esquema de control y fiscalización no se ha replicado en todos los estados y municipios.
- Otorgamiento de permisos y concesiones para uso de suelo o establecimientos mercantiles. Cabe señalar que esta

modalidad de corrupción es una de la preferida por los gobiernos municipales e incluso de los regidores, ya que ven en la manipulación de permisos de uso de suelo una oportunidad para enriquecerse en tres años.

- Sobornos a pequeña escala (las famosas *mordidas*). Según Ugalde, esta forma de corrupción es la causante del mayor daño al tejido y a la moral social “porque enseña que operar al margen de la ley es la vía para progresar. Si la corrupción de obra pública afecta las finanzas públicas y la calidad de la infraestructura, las *mordidas* afectan al capital social y la cultura de la legalidad”.⁵

En resumen, la corrupción es un mal histórico en México, pero en los últimos años

⁴ Véase Luis Carlos Ugalde, “¿Por qué más democracia significa más corrupción?”, *Nexos*, 1 de febrero de 2015, en [<http://www.nexos.com.mx/?p=24049>].

⁵ *Idem*.

se ha fragmentado. Dicho de otra manera, la corrupción se percibía como concentrada en el Poder Ejecutivo Federal; en la actualidad se percibe en el Legislativo y el Judicial. Lo anterior no solamente genera un proceso de desconfianza en las instituciones políticas sino que también afecta la productividad del país, así como deteriora el proceso de planeación y obra pública.

El costo de la democracia electoral

Algunos teóricos sobre la vida democrática establecen que, a mayor democracia menor corrupción. Dicho de otro modo, más democracia significa mayor pluralismo, pues estimula los pesos y contrapesos entre poderes de gobierno. A su vez, el pluralismo se acompaña de mayor participación ciudadana y mayores libertades. Respecto a la democracia electoral, Luis Carlos Ugalde y Mario Guzmán opinan que se ha encarecido en los últimos años en el país. Asimismo, en un artículo titulado “En las urnas: más dinero, más corrupción”, los columnistas señalan que el costo de la democracia electoral abarca los siguientes rubros:

a) El presupuesto público destinado a financiar el funcionamiento de las autoridades electorales; b) el financiamiento público a los partidos políticos y campañas; c) el financiamiento privado; d) otras fuentes de financiamiento no reportado; e) el valor de mercado de los *spots* gratuitos de radio y televisión.⁶

⁶ Véase Luis Carlos Ugalde y Mario Guzmán, “En las urnas: más dinero, más corrupción”, *Nexos*, 1 de agosto de 2013, en [<http://www.nexos.com.mx/?p=15453>].

En términos generales, los regímenes con financiamiento público a partidos políticos y campañas van tras tres objetivos: 1) garantizar que cuenten con los recursos necesarios para funcionar y realizar sus campañas bajo cierta igualdad de condiciones; 2) “complementar y fomentar la recaudación de ingresos de otras fuentes en condiciones de transparencia y con ciertas restricciones que impidan la influencia desmedida del dinero privado o de grupos con poder económico”,⁷ y 3) su objetivo es fomentar la participación ciudadana.

En nuestro país, el régimen de financiamiento electoral tiene dos principios básicos: el financiamiento público a los partidos políticos debe ser mayor que el privado; además los gastos de campaña y las aportaciones privadas no deben exceder ciertos límites (véase Cuadro 1).

Ahora bien, en cuanto al financiamiento privado a los partidos políticos y campañas, cabe subrayar que debido a que las reglas desincentivan que los partidos políticos puedan obtener grandes sumas de dinero a través de los privados, éstos recurren al financiamiento no reportado, el cual proviene de fuentes ilegales o a que sus montos superan los límites establecidos por la ley. Este sistema de financiamiento paralelo es germen de corrupción —continuamos con Ugalde y Guzmán— porque quienes dan dinero a una campaña política (contratistas, constructores, hoteleros, antreros, comerciantes o el crimen organizado) lo hacen en espera de una retribución futura con el nuevo(a) gobernador(a) o con el nuevo(a) alcalde: ya sean contratos de adquisiciones y obra pública,

⁷ Véase Integralia y Centro de Estudios Espinosa Yglesias, “Fortalezas y debilidades del sistema electoral mexicano (2000-2012). Ideas para una nueva reforma electoral”, 2013, p. 38.

Cuadro 1. Límites a las aportaciones privadas (posteriores a 2007)

- Cada partido político no podrá recibir anualmente aportaciones, en dinero o en especie, de afiliados y simpatizantes, por una cantidad superior al 10% del monto establecido como tope de gastos para la campaña presidencial inmediata anterior.
- Las aportaciones en dinero que realice cada persona física o moral facultada para ello tendrán un límite anual equivalente al 0.5% del monto total del tope de gasto fijado para la campaña presidencial.
- La suma que cada partido puede obtener anualmente de los recursos provenientes de cuotas, autofinanciamiento y colectas no podrá ser mayor al 10% del monto anual establecido como tope de gasto de campaña para elección presidencial inmediata anterior.

Fuente: Integralia y Centro de Estudios Espinosa Yglesias, “Fortalezas y debilidades del sistema electoral mexicano (2000-2012). Ideas para una nueva reforma electoral”, 2013, p. 55.

permisos de uso de suelo o acceso privilegiado a la toma de decisiones.

El mayor efecto de este sistema de financiamiento paralelo es la enorme corrupción que está gestando: cada gobernador o alcalde importante que llega a la silla debe a sus patrocinadores varios cientos de millones que debe pagar. Si fue dinero público que donó el gobierno del estado u otro gobierno, no se paga en efectivo pero sí con impunidad o con otro tipo de favores políticos, lo cual puede resultar más caro en términos sociales. Pero si es dinero de particulares se les debe pagar con obra pública, contratos o tomando dinero de la caja.⁸

En suma, Ugalde y Guzmán señalan que —a partir de las evidencias en las elecciones de 2012— los gastos de campaña han aumentado significativamente en los últimos años. Estos gastos se han incrementado como consecuencia de una mayor competitividad electoral que, a su vez, ha estimulado mayores prácticas de clientelismo electoral (movilización, dádivas o

dinero en efectivo), así como por el pago de cobertura mediática (prensa, radio, televisión) que se ha vuelto una práctica común en elecciones locales.

Aunque la corrupción no surge únicamente del financiamiento paralelo de campañas políticas, ese fenómeno ha disparado la corrupción a niveles diferentes. Si bien en la reforma electoral de 2007 se establecieron topes de campaña, éstos no han contribuido a reducir los costos reales de las campañas y sí, en cambio, ha estimulado una mayor simulación. Por tanto, según Ugalde y Guzmán, es necesaria una reforma del gasto público. Sin ella, no será posible contener la corrupción en México.

Comentarios finales

En el segmento de conclusiones y clausura del foro Transparencia y rendición de cuentas: el debate actual, el director general del Instituto Mexicano para la Competitividad (Imco) comentó que la propuesta para crear un Sistema Nacional Anticorrupción es una señal positiva, que si se canaliza de forma adecuada nos

⁸ Ugalde, “¿Por qué más democracia...”, *op. cit.*

ayudará a construir las estructuras correctas para que el país funcione mejor; no obstante, hay que reconocer que apenas se están dando los primeros pasos para el nuevo andamiaje institucional. “El reto que ahora toca como generación no solamente será edificar instituciones que permitan cambiar el problema de la corrupción, sino hacer algo más profundo: cambiar nuestra identidad como un país profundamente corrupto”, remató.

Aspectos relevantes de la nueva legislación anticorrupción y de transparencia en México

Salvador Moreno Pérez*

Introducción

El pasado jueves 26 de febrero de 2015 fue aprobado por el pleno de la Cámara de Diputados el dictamen con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) en materia de anticorrupción. El dictamen se aprobó con 409 votos a favor, 24 en contra y 3 abstenciones.

La minuta se turnó a la Cámara de Senadores para su discusión y análisis; de ser aprobada pasará a los congresos locales; posteriormente será necesario armonizar y homogeneizar las leyes en los estados y expedir la ley secundaria. Es decir, al proceso legislativo todavía le aguarda un largo trayecto.

Mientras se discutía la legislación anticorrupción en la Cámara de Diputados, en el Senado de la República, la Comisión de Puntos Constitucionales discutía y analizaba el dictamen con proyecto de decreto de la Ley Gene-

ral de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

El presente artículo tiene como objetivo destacar los aspectos relevantes del dictamen aprobado en la Cámara de Diputados con proyecto de decreto de reformas, derogaciones y adiciones en diversos artículos de la CPEUM para evitar, combatir y sancionar la corrupción, así como el dictamen aprobado en el Senado de la República con proyecto de Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Esto es importante, en términos generales, porque la transparencia y el acceso a la información deben estar vinculados con el Sistema Nacional Anticorrupción.

Dictamen de las reformas a la Constitución en materia de corrupción

Aspectos principales

En el dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados del 26 de febrero de 2015 menciona como antecedentes de las reformas en materia de co-

* Maestro en Desarrollo Urbano por el Colegio de México. Investigador del CESOP. Líneas de investigación: desarrollo urbano regional y metropolitano, migración, vivienda, ciudades y competitividad. Correo electrónico: salvador.moreno@congreso.gob.mx

rrupción la existencia de cinco iniciativas; cada una de ellas propone modificar diversas disposiciones de la CPEUM para crear un Sistema Nacional Anticorrupción (SNA).

La Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados creó una mesa de trabajo de transparencia y anticorrupción con el objeto de impulsar la revisión y acuerdos del proceso legislativo en la materia y con la representación de todos los grupos parlamentarios.

Producto de esta mesa surgió el dictamen preliminar con las iniciativas de reforma constitucional en materia de corrupción y con comentarios adicionales de diputados y organizaciones de la sociedad civil como México Evalúa y Fundar.

Posteriormente, la Comisión de Puntos Constitucionales dictaminó en sentido positivo la iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la CPEUM en materia de combate a la corrupción.

En su diagnóstico, la comisión dictaminadora informó que según datos del Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno elaborado por Transparencia Mexicana, en el 2010, las *mordidas* para acceder o facilitar 35 trámites y servicios públicos alcanzaron 35 mil millones de pesos. En ese año, el mismo índice registró 200 millones de actos de corrupción en los distintos órdenes de gobierno. Además cita al Foro Económico Mundial, el cual afirma que la corrupción es la principal barrera para hacer negocios en México, incluso por encima de la inseguridad. De ahí la importancia de contar con un Sistema Nacional Anticorrupción (SNA).¹

¹ *Gaceta Parlamentaria*, 26 de febrero de 2015, “De la Comisión de Puntos Constitucionales, con proyecto de decreto por el que se reforma y adicionan diversas

En el dictamen se delinea al SNA como una instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como la fiscalización y control de los recursos públicos.

El sistema contará con un comité coordinador integrado por los titulares de la Auditoría Superior de la Federación (ASF), la fiscalía responsable del combate a la corrupción, de la Secretaría del Ejecutivo Federal responsable del control interno, el magistrado presidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, el comisionado presidente del organismo garante que establece el artículo 6º de la CPEUM, así como un representante del Consejo de la Judicatura Federal y otro del Comité de Participación Ciudadana.

También se crea el Sistema Nacional de Fiscalización como un subsistema consolidado y autónomo, pero funcionando como eje central y pilar fundamental del SNA.

El comité del SNA podrá emitir recomendaciones a las autoridades con el objeto de que adopten medidas institucionales dirigidas al fortalecimiento institucional para la prevención de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como el mejoramiento del control interno.

En el dictamen se destaca que no sólo los servidores públicos, sino también los particulares que intervengan en actos vinculados con responsabilidades administrativas graves en hechos de corrupción sean sancionados. Se faculta al Congreso para expedir la ley general que establezca las bases de coordinación del SNA.

disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de anticorrupción”, Cámara de Diputados, México.

De igual forma, se faculta al Congreso para expedir la ley general que distribuye competencias entre los órdenes de gobierno para establecer las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, sus obligaciones, las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que éstos incurran y las que correspondan a los particulares vinculados con faltas administrativas graves que al efecto prevea, así como los procedimientos para su aplicación.

Se fortalece a la Auditoría Superior de la Federación (ASF) con las siguientes reformas: facultad de revisión durante el ejercicio fiscal, es decir, auditoría en tiempo real, y sobre actos realizados en ejercicios fiscales anteriores; se eliminan los principios de anualidad y posteridad; se otorga mayor plazo para que la ASF fiscalice la cuenta pública; mayor oportunidad en la presentación de los resultados de auditoría; ampliación de las materias objeto de fiscalización (recursos provenientes de deuda pública), así como las participaciones federales.

Con la reforma, la ASF promoverá la imposición de sanciones para los servidores públicos y particulares cuando, en uso de sus facultades de fiscalización, detecte irregularidades; además se otorgan facultades al organismo para fiscalizar los recursos federales que se destinen y se ejerzan por fideicomisos, fondos y mandatos, públicos y privados.

No aplicará el *secreto fiduciario* a las labores de fiscalización sobre recursos públicos llevadas a cabo por la ASF. Una vez establecidos los mecanismos externos de combate a la corrupción, se propone fortalecer el régimen jurídico de los controles internos. Así, los entes públicos federales, estatales y municipales, del Distrito Federal y sus delegaciones, tendrán órganos internos de control facultados para

prevenir, corregir e investigar actos u omisiones que pudieran constituir responsabilidades administrativas, sancionar y presentar denuncias por hechos u omisiones que pudieran ser constitutivos de delito ante la nueva fiscalía anticorrupción.

Para aplicar sanciones se crea el Tribunal de Justicia Administrativa, dotado de autonomía para dictar sus fallos que, por cierto, sustituye al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Además de las sanciones a funcionarios públicos de todos los niveles de gobierno y particulares, el Tribunal tendrá facultad de dirimir controversias entre la administración pública federal y los particulares; y determinará las responsabilidades resarcitorias, indemnizaciones y sanciones pecuniarias que deriven de los daños y perjuicios que afecten a la hacienda pública federal o al patrimonio de los entes públicos federales.

Asimismo, para el Tribunal de Justicia Administrativa establece la forma de gobierno, la integración de sus magistrados, procedimientos y el presupuesto para su funcionamiento. Para dar homogeneidad al sistema, se prevé que las constituciones y leyes de los estados instituyan tribunales de justicia administrativa dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, con las mismas atribuciones que el tribunal federal, pero a nivel local.

La ley general prevista que expedirá el Congreso de la Unión deberá contemplar un Servicio Profesional de Carrera dentro del marco regulatorio de quienes realicen las funciones de prevención, control e investigación.

El SNA se sustenta en el fortalecimiento de las autoridades responsables del control interno, como la Secretaría de la Función Pública, y el control externo, en el caso de la ASF y la

Fiscalía Especializada en materia de Combate a la Corrupción.

Se crea un nuevo esquema de responsabilidades administrativas de los servidores públicos y de los particulares vinculados con faltas administrativas graves, así como de hechos de corrupción en que incurran tanto servidores públicos como particulares.

Además de lo anterior, la reforma contempla el régimen de responsabilidades administrativas de los servidores públicos y particulares; vinculados con faltas administrativas graves y no graves. La reforma contempla la obligación de los servidores públicos de presentar su declaración patrimonial y de intereses.

También se amplía el plazo para la prescripción de sanciones administrativas graves de tres a siete años, por tanto, la prescripción tendrá un carácter transexenal. Asimismo, mandata que se fiscalicen las acciones de estados y municipios en materia de fondos, recursos locales y deuda pública. Además, los informes de auditoría de las entidades estatales de fiscalización tendrán un carácter público.

En el Esquema 1 se representan algunos de los principales cambios, así como su contraparte en la situación actual en materia de anticorrupción.

Dictamen de la iniciativa con proyecto de decreto por el que se expide la Ley General de Transparencia y de Acceso a la Información Pública

Mientras que en la Cámara de Diputados se aprobó el dictamen de adiciones y reformas a la CPEUM en materia de anticorrupción, en el

Senado de la República, en la sesión del 19 de marzo de 2015, se aprobó, en lo general, con 110 votos a favor, uno en contra y una abstención, la Ley General de Transparencia y de Acceso a la Información Pública con la que se eleva a derecho humano el acceso a datos de sujetos obligados. Ahora, la minuta regresará a la Cámara de Diputados para continuar con el proceso legislativo.

Previamente el dictamen se había aprobado en Comisiones Unidas de Anticorrupción y Participación Ciudadana; de Gobernación, y de Estudios Legislativos, Segunda, del Senado; por cierto, después de un proceso que recogió las opiniones y observaciones de organizaciones de la sociedad civil, expertos académicos y legisladores.

En el dictamen se menciona como antecedente la publicación del 7 de febrero de 2014 del Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la CPEUM en materia de transparencia. El artículo segundo transitorio del mencionado Decreto mandata que el Congreso de la Unión deberá expedir la Ley General del Artículo 6º Constitucional, así como las reformas que correspondan a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y otras relacionadas con la materia, en un plazo de un año, contado a partir de la fecha señalada.²

En tanto que la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gu-

² *Gaceta del Senado*, 19 de marzo de 2015, “Dictamen de las Comisiones Unidas de Anticorrupción y Participación Ciudadana, de Gobernación y de Estudios Legislativos, Segunda; relativo a la iniciativa que contiene proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública”, Senado de la República, México.

Esquema 1. Modificaciones en materia anticorrupción

<i>Actual marco institucional de combate a la corrupción</i>	<i>Cambios jurídicos e institucionales principales con las reformas en materia de anticorrupción</i>
✓ Procuraduría General de la República (PGR)	✓ Fiscalía de combate a la corrupción (Artículo 79, Fracción I, II y III)
✓ No hay un Sistema Anticorrupción	✓ Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) (Artículo 113)
✓ No hay canales de participación ciudadana organizada	✓ Comité de Participación Ciudadana dentro del SNA (Artículo 113, Fracción II)
✓ Responsabilidad de la Auditoría Superior de Federación, Secretaría de la Función Pública y contralorías de las dependencias.	✓ Sub-sistema Nacional de Fiscalización (Artículo 79, Fracción I, II, III; Artículo 113, Fracción III; Artículo 116, Fracción II, V; Artículo 122, Fracción V)
✓ Contralorías internas en los estados, sin independencia del Ejecutivo del Estado	✓ Sistemas locales anticorrupción en las entidades federativas (Artículo 113, Fracción III)
✓ Coordinación aislada	✓ SNA crea las bases para la coordinación entre los diferentes órdenes de gobierno (Artículo 113)
✓ Debilidad institucional de la Auditoría Superior de la Federación (ASF)	✓ Fortalecimiento de la ASF, “Auditoría en tiempo real” (Artículo 79)
✓ Secretaría de la Función Pública (SFP) sin independencia del Ejecutivo Federal.	✓ Fortalecimiento de la SFP

Fuente: Elaboración propia con base en *Gaceta Parlamentaria*, 26 de febrero de 2015, “De la Comisión de Puntos Constitucionales, con proyecto de decreto por el que se reforma y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de anticorrupción”, Cámara de Diputados, México.

bernamental se promulgó el 11 de junio de 2002 y sólo es obligatoria para el Poder Ejecutivo y la administración pública federal.

Temas que causaron mayor controversia

El mismo dictamen señala que después de un largo trabajo de discusión y análisis hubo 10 temas en los cuales fue complicado alcanzar acuerdos (Cuadro 1).

Principales aspectos

La propuesta de Decreto por la que se expide la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública tiene por objeto establecer los principios, bases generales y procedimientos para garantizar el derecho de acceso a

la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los tres poderes de la federación, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos.

El proyecto de ley regula la organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales. El sistema se integra por el IFAI, los organismos garantes de las entidades federativas, la Auditoría Superior de la Federación, el Archivo General de la Nación y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). Además, pretende propiciar la participación ciudadana en la toma de decisiones públicas.

El artículo 4º establece que el derecho humano de acceso a la información comprende solicitar, investigar, difundir, buscar y recibir

Cuadro 1. Temas controversiales

✓	<i>Prevalencia de la Ley General vs. otras leyes federales, en materia de transparencia.</i>
✓	<i>Procedimiento que se debe seguir para la apertura de la información en caso de violaciones graves de derechos humanos, cuando no exista pronunciamiento previo de la autoridad competente.</i>
✓	<i>Mecanismo para el cumplimiento de obligaciones de transparencia por parte de fideicomisos y fondos públicos que no cuenten con estructura.</i>
✓	<i>Modelo sancionatorio.</i>
✓	<i>Excepción de comités de transparencia en materia de seguridad nacional.</i>
✓	<i>Causales de reserva en casos de: estabilidad económica y financiera; seguridad pública, nacional y averiguaciones previas.</i>
✓	<i>Prueba de daño y prueba de interés público.</i>
✓	<i>Materia energética.</i>
✓	<i>Notificación al Consejo Jurídico, cuando resoluciones de los organismos garantes puedan poner en riesgo la seguridad nacional.</i>
✓	<i>Facultades y procedimientos del IFAI para promover mecanismos de control, acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales.</i>

Fuente: *Gaceta del Senado*, 19 de marzo de 2015, “Dictamen de las Comisiones Unidas de Anticorrupción y Participación Ciudadana, de Gobernación y de Estudios Legislativos, Segunda; relativo a la iniciativa que contiene proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública”, Senado de la República, México.

información. El siguiente artículo dispone que no podrá clasificarse como *reservada* aquella información que esté relacionada con violaciones graves a derechos humanos o delitos de lesa humanidad.

También se crean los organismos garantes, mismos que son autónomos, especializados, independientes, imparciales y colegiados, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con autonomía técnica y de gestión.

El proyecto de decreto aprobado por el Senado dispone de obligaciones de transparencia comunes para todos los sujetos obligados a fin de que sean contempladas en la ley federal y en las leyes de las entidades federativas.

Se incorpora un artículo que dispone que la ley federal establecerá obligaciones de transparencia respecto de la información relacionada con contratos, asignaciones, licencias, permisos, alianzas y sociedades que el Estado suscriba con empresas productivas del Estado, subsidiarias y filiales, para llevar a cabo las actividades de exploración, extracción, producción y refinación del petróleo y los hidrocarburos sólidos, líquidos o gaseosos, por lo que las bases, reglas, ingresos, costos, contribuciones y pagos serán debidamente difundidas y públicamente consultables.

En torno a la *información confidencial* dispone que será considerada como tal aquella que contenga datos personales, así como los secretos bancario, fiduciario, industrial, comercial, fiscal, bursátil y postal, cuando corresponda a particulares o a sujetos obligados, cuando no involucren el ejercicio de recursos públicos.

El artículo 23 establece que son *sujetos obligados a transparentar y permitir el acceso a su información y proteger los datos personales que obren en su poder* cualquier autoridad, entidad, órga-

no y organismo de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como cualquier persona física o moral que reciba y ejerza recursos públicos. Los sujetos obligados deberán además constituir el Comité de Transparencia, las unidades de transparencia y vigilar su correcto funcionamiento.

Las unidades de transparencia, entre otras muchas funciones, deberán garantizar las medidas y condiciones de accesibilidad para que toda persona pueda ejercer el derecho de acceso a la información mediante solicitudes para tal fin.

Los solicitantes podrán interponer un recurso de revisión ante el organismo garante, el cual procederá en contra de la clasificación y declaración de inexistencia de información; declaración de incompetencia; entrega de información incompleta; falta de respuesta; entrega de información en una modalidad distinta a lo solicitado o en formato incomprensible; no respuesta en el plazo establecido; por los costos de la entrega; negativa a consulta directa, entre las más importantes.

El proyecto de decreto establece las medidas de apremio y las sanciones por incumplimiento a las disposiciones de la ley. En términos muy generales se pueden destacar los avances que se muestran en el Cuadro 2.

Comentarios finales

Los proyectos legislativos descritos todavía están en proceso de aprobación, discusión y análisis. En el caso de las reformas constitucionales en materia de anticorrupción, la minuta correspondiente fue enviada a la Cámara

Cuadro 2. Principales avances en el dictamen de la Ley General de Transparencia

<i>En la aplicación e interpretación de la ley deberá prevalecer el principio de máxima publicidad conforme a lo dispuesto en la CPEUM, en los tratados internacionales, así como en las resoluciones y sentencias vinculantes que emitan los órganos nacionales e internacionales especializados (artículo 7º).</i>
<i>Establece los principios rectores de los organismos garantes: certeza, eficacia, imparcialidad, independencia, legalidad, máxima publicidad, objetividad, profesionalismo y transparencia (artículo 8º).</i>
<i>El IFAI y los organismos garantes podrán aplicar medidas de apremio para obligar a informar (artículos 41, 42, 88 y 198).</i>
<i>Las instituciones públicas deberán documentar su toma de decisiones (artículo 58).</i>
<i>Obligará al Congreso de la Unión, congresos de las entidades federativas y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, a exhibir semestralmente el uso del dinero público destinado a los grupos parlamentarios (artículo 72).</i>
<i>Se obliga a fideicomisos a informar directamente (artículos 26, 77 y 117).</i>
<i>Obliga a Pemex y a la CFE a dar difusión a toda la actividad derivada de los contratos previstos en la reforma energética (artículo 83).</i>
<i>El IFAI podrá sancionar a sujetos obligados y denunciar a funcionarios incumplidos (artículo 99).</i>
<i>La clasificación de información reservada se realizará conforme a un análisis caso por caso, mediante la aplicación de la prueba de daño (artículos 108 y 112).</i>
<i>No podrá invocarse el carácter de reservado cuando se trate de violaciones graves a derechos humanos o delitos de lesa humanidad (artículo 115).</i>
<i>Se sancionará el declarar la inexistencia de información cuando el sujeto deba generarla (artículo 206).</i>

de Senadores; una vez aprobada y de no haber cambios y debido a que se trata de una reforma a la Carta Magna, se turnará a los congresos locales para su aprobación. Una vez que sea publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, el Congreso deberá aprobar y modificar diversas leyes federales; asimismo, el Congreso de la Unión, las legislaturas de los estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal deberán expedir las leyes secundarias respectivas y realizar las adecuaciones normativas correspondientes.

En cuanto al proyecto de decreto por el que se expide la Ley General de Transparencia y de Acceso a la Información Pública, es de señalar que fue turnada a la Cámara de Diputados para continuar con el proceso legislativo.

Las disposiciones transitorias, en caso de ser aprobadas, mandatan, entre otros cambios, que el Congreso de la Unión expida la Ley General de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, en tanto que el IFAI deberá expedir los lineamientos necesarios de conformidad con la ley aludida. Asimismo, el

Congreso de la Unión, las legislaturas de los estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal deberán armonizar las leyes relativas, por mencionar algunos aspectos contemplados en los artículos transitorios de la Ley General de Transparencia y de Acceso a la Información Pública.

En síntesis, las propuestas legislativas revisadas implican un rediseño y creación

de nuevas instituciones del Estado para el combate a la corrupción, la transparencia y la rendición de cuentas. Uno de los riesgos visualizados por los especialistas en el tema es que de no cumplirse cabalmente las disposiciones del marco legal propuesto se tendría un incremento de aparatos burocráticos que desvirtuarían los fines para los que fueron creados.

Reportes CESOP

2010

29. Rumbo al centenario de la Revolución
30. Reforma política
31. Reforma fiscal
32. Reforma del Congreso
33. Órganos electorales locales
34. Elecciones locales 2010 en el centro-norte
35. Elecciones locales 2010 en el centro-sur
36. Migración México-Estados Unidos
37. Los indicadores de buen gobierno en México y el trabajo legislativo
38. Panorámica sobre la transparencia y el acceso a la información en México
39. Revisión de las políticas públicas del Cuarto Informe de Gobierno
40. Apuntes para el análisis presupuestal 2011

2011

41. Telecomunicaciones
42. Seguridad social en México
43. Avances en la implementación de la reforma penal
44. Análisis de resultados del Censo 2010
45. Reforma política
46. Cambio climático
47. Crisis económica internacional los posibles efectos en México
48. Glosa del Quinto Informe de Gobierno (Políticas interior y económica)
49. Glosa del Quinto Informe de Gobierno (Políticas social y exterior)
50. Una perspectiva de opinión pública

2012

51. Residuos sólidos urbanos en México
52. Mujeres y elecciones
53. Jóvenes: optimismo moderado
54. Algunas notas sobre la opinión pública
55. Elecciones 2012 (Tomo I)
56. Elecciones 2012 (Tomo II)
57. Algunos temas de la agenda en la LXII Legislatura

58. Glosa del Sexto Informe de Gobierno (Políticas interior, económica, social y exterior)
59. Temas selectos para el presupuesto de 2013
60. Reforma pública de la administración pública federal Vols. I y II

2013

61. Notas acerca de la Cruzada contra el Hambre
62. Órganos reguladores
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. II
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

2014

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
81. Diálogo intercultural: problemática de los pueblos indígenas

2015

82. El TLCAN veinte años después

R E P O

E T R O



LXII LEGISLATURA
CÁMARA DE DIPUTADOS