

REPORTe

CESOP

Sistema Nacional
Anticorrupción:
retos y desafíos

Sistema Nacional
Anticorrupción
como mecanismo
de rendición
de cuentas

Transparencia
electoral en México:
recorrido histórico
y evolución

Desafíos en
la instrumentación
y coordinación
de los sistemas
de transparencia
y anticorrupción

**TRANSPARENCIA
Y RENDICIÓN
DE CUENTAS**

Publicación
mensual

CONVOCATORIA PERMANENTE

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

Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública

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



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



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



CESOP
Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública

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

Consultar bases de la convocatoria en:
www.diputados.gob.mx/cesop
[@cesopmx](https://www.youtube.com/channel/UC...) [fcesop01](https://www.facebook.com/cesop01)

CONTENIDO

3

Presentación

**Transparencia electoral
en México: recorrido
histórico y evolución**

4

Santiago Michele Calderón Berra

11

**Sistema Nacional
Anticorrupción:
retos y desafíos**

*Ma. Guadalupe S. Morales Núñez
Marco Palafox Reyes*

**Desafíos en la
instrumentación
y coordinación
de los sistemas
de transparencia
y anticorrupción**

25

Rafael Villarreal Ordóñez

30

**Sistema Nacional
Anticorrupción como
mecanismo de
rendición de cuentas**

Omar Cortés Macías



Presidente

Dip. Gerardo Gabriel Cuanalo Santos

Secretarios

Dip. Cristina Ismene Gaytán Hernández
 Dip. Angélica Moya Marín
 Dip. Abel Murrieta Gutiérrez

Integrantes

Dip. Jorge Álvarez Máynez
 Dip. Alejandro Armenta Mier
 Dip. Azul Etcheverry Aranda
 Dip. Luis Alejandro Guevara Cobos
 Dip. Evelyng Soraya Flores Carranza
 Dip. Exaltación González Ceceña
 Dip. Alejandro González Murillo
 Dip. Carlos Gutiérrez García
 Dip. Ariadna Montiel Reyes
 Dip. Cecilia Guadalupe Soto González
 Dip. Fernando Uriarte Zazueta

**Comité
del
CESOP**

Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública

Marcelo de Jesús Torres Cofiño
Director General

Netzahualcóyotl Vázquez Vargas
Director de Estudios Sociales

Ricardo Martínez Rojas Rustrian
Director de Estudios de Desarrollo Regional

Ernesto Ramón Cavero Pérez
Subdirector de Estudios de Opinión Pública

José Francisco Vázquez Flores
Subdirector de Análisis y Procesamiento de Datos

Katia Berenice Burguete Zúñiga
Coordinadora Técnica

Enrique Esquivel Fernández
Asesor del CESOP

Santiago Michele Calderón Berra
 Roberto Candelas Ramírez
 Felipe de Alba Murrieta
 Rafael del Olmo González
 Gabriel Fernández Espejel
 José de Jesús González Rodríguez
 Giovanni Jiménez Bustos
 Rafael López Vega
 Heriberto López Ortiz
 Salvador Moreno Pérez
 Rafael Eduardo Villarreal Ordóñez
Investigadores

Luis Angel Bellota
 Omar Cortés Macías
 Ignacio Jaromil González Bautista
 Natalia Hernández Guerrero
 Erika Martínez Valenzuela
 María Guadalupe S. Morales
 Karen Nallely Tenorio Colón
Apoyo en investigación

Alejandro Abascal Nieto
 Abigail Espinosa Waldo
Staff administrativo

Ricardo Ruiz Flores
Diseño de portada e interiores

José Guillermo Toledo Trejo
Ilustraciones

Liliana Hernández Rodríguez
Digitalización de imágenes

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

Claudia del Carmen Ayala Sánchez
Corrección de estilo

Alejandro López Morcillo
Responsable de edición

Netzahualcóyotl Vázquez Vargas
Director del Reporte CESOP

Reporte CESOP, núm. 104, marzo de 2017. Publicación mensual del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados, Av. Congreso de la Unión 66, Edificio I, primer piso, Col. El Parque, Ciudad de México, CP 15960. Tel. 5036 0000 ext. 55237. Correo electrónico: cesop@congreso.gob.mx • Los artículos contenidos en esta publicación y las opiniones vertidas no reflejan la postura de la Cámara de Diputados.

El uso de fotografías, obras y demás fragmentos de contenidos, así como el uso de la imagen de personas, que se han reproducido por este medio, ha sido con la finalidad de realizar investigación sobre temas de interés legislativo y cultural.

PRESENTACIÓN

En el *Reporte CESOP* número 104, correspondiente al mes de marzo, nuestros lectores y opinión pública en general hallarán cuatro artículos dedicados a la “transparencia y la rendición de cuentas”, temas que no solamente encuentran eco en lo coyuntural, sino que merecen atención y son de gran importancia tanto para la agenda legislativa como para la opinión pública de nuestro país.

Transparencia electoral en México, recorrido histórico y evolución, revisa la relación entre transparencia, elecciones y legitimidad democrática como elemento fundamental del Estado constitucional. En este sentido, el autor analiza la transparencia en los procesos electorales, para lo cual lleva a cabo un recorrido sobre las instituciones electorales y su evolución en México. Asimismo, examina las nuevas leyes de transparencia aprobadas en 2015, las nuevas obligaciones de los partidos políticos y su impacto en la participación ciudadana.

Sistema Nacional Anticorrupción, retos y desafío realiza un análisis de este nuevo organismo en México y su estructura. Se exponen algunos casos y experiencias internacionales para crear reflexiones sobre la implementación de una cultura de transparencia y rendición de cuentas. Aborda el delicado tema del presupuesto disponible para la puesta de este sistema. Muestra los efectos negativos en términos de impacto so-

cial y económico de la corrupción. Finalmente, presenta unas breves consideraciones sobre el desempeño de la Auditoría Superior de la Federación.

En el artículo desafíos en la instrumentación y coordinación de los sistemas de transparencia y anticorrupción, el autor expone el proceso evolutivo desde la génesis del Sistema Nacional Anticorrupción hasta las leyes que lo configuran, así como los retos que deberá enfrentar a partir de su instalación formal, como es el caso de su limitado esquema de recursos financieros. Por último, se aborda el tema de la creación de la Fiscalía Especializada en Materia de Delitos Relacionados con Hechos de Corrupción y la elección de su futuro titular.

En Sistema Nacional Anticorrupción como mecanismo de rendición de cuentas, se realiza una reflexión de la instauración del Sistema Nacional Anticorrupción que entrará en funciones antes de que concluya el primer semestre de 2017. El artículo pretende exponer algunas de las problemáticas más sensibles en el fenómeno de la corrupción en México, e intenta aportar elementos frente a los retos del nuevo organismo. Finalmente se exponen algunos criterios evaluados en la encuesta “Transparencia y rendición de cuentas 2016” del CESOP que pudieran aplicarse en la búsqueda del buen funcionamiento del sistema anticorrupción.

TRANSPARENCIA ELECTORAL EN MÉXICO RECORRIDO HISTÓRICO Y EVOLUCIÓN

“Una nación sin elecciones libres es una nación
sin voz, sin ojos y sin brazos.”
Octavio Paz

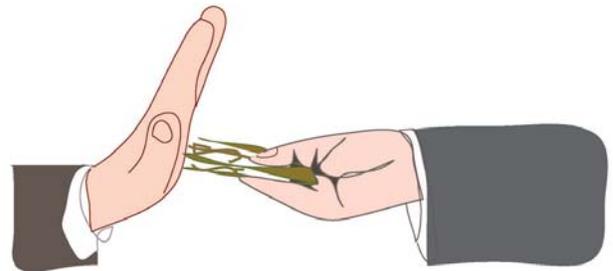
*Santiago Michele Calderón Berra**

El lector tiene en sus manos un estudio sobre la transparencia electoral en México. Constituye un recorrido sobre las instituciones electorales y su evolución en México. Además, revisa las leyes de Transparencia aprobadas en 2015 y las nuevas obligaciones de los partidos políticos.

Introducción

La relación entre transparencia, elecciones y legitimidad democrática es una cuestión fundamental en el Estado constitucional. La confianza en las instituciones y en los procedimientos electorales son elementos necesarios para la legitimidad de su resultado y del propio régimen democrático [...] La vinculación entre transparencia y democracia ha sido ampliamente explorada por la doctrina y existe un consenso general en la función de la transparencia —entendida como la maximización del principio de publicidad de los actos públicos— como parte

* Maestro en ciencias de la comunicación, con especialidad en comunicación política y opinión pública. Línea de investigación: opinión pública. Correo electrónico: santiago.calderon@congreso.gob.mx



Sistema Nacional Anticorrupción

del sistema de control del poder que garantiza los derechos fundamentales, fomenta la deliberación pública y la vigencia del propio régimen democrático. No es necesario, para efecto de esta exposición, ahondar en ello, basta reiterar que, como lo afirma Ernesto Garzón Valdés,¹ “lo

¹ Ernesto Garzón Valdés (Córdoba, Argentina, 17 de febrero de 1927) es filósofo del derecho, filósofo moral y filósofo político. Intermediario entre la filosofía alemana contemporánea y la filosofía del derecho hispanoamericana. Autor de diversos libros y un gran número de artículos publicados en más de cinco idiomas y en más de 20 países. Sus trabajos han influido a varias generaciones de juristas europeos y latinoamericanos. En línea: [http://biblioteca.itam.mx/estudios/estudio/letras15/rese3/sec_1.html]

que caracteriza a lo público es la transparencia” y la publicidad de los actos de las autoridades públicas “se convierte en un elemento esencial de todo Estado de derecho”.²

Evolución de las instituciones electorales en México

Atendiendo al *Manual del participante de las autoridades electorales en México*, publicado en 2011:

Las elecciones son el fundamento de la democracia representativa. La tarea de organizar y garantizar que las elecciones sean auténticas y respeten la voluntad ciudadana está en manos de las autoridades electorales. Los países democráticos tienen distintos tipos de autoridades electorales. Su historia, tipo de democracia, contexto social y político determinan el diseño particular que adopta cada país. En las democracias europeas es común encontrar que las elecciones son organizadas por una oficina que depende del poder ejecutivo. En América Latina, en cambio las elecciones son generalmente organizadas por un organismo autónomo o incluso por un cuarto poder. Tanto en Europa como en América Latina, las elecciones son generalmente revisadas o calificadas por el poder judicial, a través de tribunales constitucionales, especializados o de otras materias.³

Para exponer la historia de las organizaciones electorales en México, sirva el Cuadro 1, donde se reseña desde 1917 hasta 2014.

La transparencia electoral en México

En el *Diccionario electoral legal y derecho procesal electoral*, Flavio Galván Rivera, magistrado del TEPJF y autor de la obra, indicó que “la transparencia, credibilidad y confianza en las elecciones son un principio rector vigente en la legislación mexicana, por lo cual es necesario que los partidos políticos y las instituciones es-

tén a la altura de la normatividad que se ha perfeccionado para hacerlo prevalecer”.⁴

El concepto de *transparencia* en México tiene origen en 1977, con la reforma al artículo 6° constitucional que establece: “el derecho a la información será garantizado por el Estado”,⁵ pero es hasta 1988 que la transparencia en México incluye al ámbito electoral, siendo que desde finales de la década de 1970 se vivía una crisis política derivada de la desconfianza en las instituciones gubernamentales.

La elección presidencial de 1988 se vio enturbiada por la “caída del sistema”, que finalmente marcó la ruta hacia la “transparencia electoral” en México, ya que provocó intensas movilizaciones populares, y sobre todo la toma de conciencia entre la población y la visibilización de que la participación ciudadana en la vida pública y el voto posibilitan el cambio.

El reclamo social de unos comicios irrefutables, pertinentes y acertados, así como el apremio de un país más democrático, derivaron en la creación de instituciones y sus herramientas para darles certeza. En 1991 se creó el Sistema de Información de los Resultados Electorales Preliminares (SIRE), y en 1994 el Programa de Resultados Electorales Preliminares (PREP),⁶ y el Instituto Federal Electoral (IFE) —hoy Instituto Nacional Electoral (INE)—, mecanismos a través de los cuales se logró reducir el tiempo de conteo en los Consejos Distritales, y dotar de mayor certeza a los resultados electorales, con el plus de la transparencia.

La elección presidencial de 2006 se considera la más competida y cerrada en la historia contemporánea de México,⁷ con una diferencia de

² Salvador O. Nava Gomar, “La transparencia en las elecciones y la comunicación judicial”, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, núm. 3, enero-junio de 2013, México, pp. 349-364. En [https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-electoral/article/view/10016/12044] (fecha de consulta: 17 de febrero de 2017).

³ Centro de Capacitación Judicial Electoral, *Manual del participante, autoridades electorales en México*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2011. En línea [http://www.te.gob.mx/ccje/Archivos/manual_autoridades.pdf] (fecha de consulta: 10 de marzo de 2017).

⁴ Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, “La transparencia en los procesos electorales garantiza la participación ciudadana: magistrados”, 2014. En [http://portal.te.gob.mx/noticias-opinion-y-eventos/boletin/0/99/2014] (consulta: 15 de marzo de 2017).

⁵ *Diario Oficial de la Federación*, 6 de diciembre de 1977. En [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_086_06dic77_ima.pdf] (fecha de consulta: 3 de marzo de 2017).

⁶ PREP 2000, “Conteo rápido”, Instituto Federal Electoral, 2002. En [http://www.ine.mx/documentos/REP/rep/memorias/librorep2000.pdf] (fecha de consulta: 17 de febrero de 2017).

⁷ Jaime Cárdenas Gracia, “El proceso electoral de 2006 y las

Cuadro 1. Historia del Instituto Federal Electoral. La organización de las elecciones en México antes de la creación del IFE (1917-1987)*

<i>La organización de las elecciones en México antes de la creación del IFE (1917-1987)</i>	
1917	“La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, promulgada el 5 de febrero de ese año, instituye a la Junta Empadronadora, las Juntas Computadoras Locales y los Colegios Electorales como organismos encargados de organizar y calificar los procesos para elegir al Presidente de la República y los miembros del Congreso de la Unión.”
1946	“El Presidente Manuel Ávila Camacho promulga la Ley Federal Electoral y crea la Comisión Federal de Vigilancia Electoral, conformada por el Secretario de Gobernación y otro miembro del gabinete, un diputado, un senador y dos representantes de los partidos políticos con mayor relevancia. De igual forma, la Ley ordena la creación de comisiones electorales locales y el Consejo del Padrón Electoral.”
1951	“El Congreso de la Unión aprueba reformar la Ley Federal Electoral para que la Comisión Federal de Vigilancia Electoral pueda arbitrar el registro de nuevos partidos políticos y emitir constancias de mayoría.”
1973	“Desaparece la Comisión Federal de Vigilancia Electoral y, en su lugar, el Congreso de la Unión aprueba la creación de la Comisión Federal Electoral. En este órgano participan con voz y voto, los representantes de todos los partidos políticos con registro legal.”
1977	“El Gobierno Federal expidió la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LOPPE), cuya principal aportación fue permitir el ingreso a la vida institucional de fuerzas políticas ‘no incluidas’ y propiciar su representación en los órganos legislativos. La Comisión quedó conformada por el Secretario de Gobernación, un representante de cada una de las cámaras legislativas, un representante de cada partido político con registro y un notario público.”
1987	“El Congreso de la Unión realizó una reforma Constitucional para introducir el criterio de representación proporcional en la integración de la Comisión Federal Electoral.”
<i>El Instituto Federal Electoral, órgano especializado en materia de elecciones (1990-2014)</i>	
1990	“Como resultado de las Reformas realizadas a la Constitución en materia electoral, el Congreso de la Unión expidió el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) y ordena la creación del Instituto Federal Electoral (IFE), a fin de contar con una institución imparcial que dé certeza, transparencia y legalidad a las elecciones federales.”
1993	“Mediante la reforma al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales aprobada ese año, el Poder Legislativo de la Unión otorgó al IFE las siguientes atribuciones: <ol style="list-style-type: none"> 1. Declarar la validez de las elecciones de diputados y senadores 2. Expedir constancias de mayoría para los ganadores de estos cargos 3. Establecer topes a los gastos de campaña”
1994	“La reforma electoral aprobada ese año instituyó la figura de “Consejeros Ciudadanos”, personalidades propuestas por las fracciones partidarias en la Cámara de Diputados y electos por el voto de las dos terceras partes de sus miembros sin considerar la profesión o título que poseyeran. Por su parte, los partidos políticos conservaron un representante con voz, pero sin voto en las decisiones del Consejo General.”
1996	“El Congreso de la Unión realizó una nueva reforma electoral al aprobar la modificación del artículo 41 constitucional, así como un nuevo Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Entre los aspectos más importantes de esta reforma destacan los siguientes: <ol style="list-style-type: none"> 1. Se reforzó la autonomía e independencia del IFE al desligar por completo al Poder Ejecutivo de su integración y se reservó el voto dentro de los órganos de dirección para los consejeros ciudadanos. 2. El nuevo artículo 41 de la Constitución estableció que “la organización de las elecciones es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo denominado Instituto Federal Electoral, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley”. 3. Se eliminaron las figuras de Director y de Secretario General del IFE y se crearon la Presidencia del Consejo General y la Secretaría Ejecutiva. 4. Se crearon las comisiones permanentes a cargo de consejeros electorales, lo que permitió que el Consejo General contara con mecanismos para supervisar las actividades de la rama ejecutiva del IFE. 5. Se estableció en nueve el número de miembros del Consejo General con derecho a voto.”
2007	“El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales aprobado en ese año por el Congreso de la Unión otorgó al IFE 53 atribuciones con los siguientes objetivos fundamentales: <ul style="list-style-type: none"> ○ Fortalecer la confianza y la credibilidad de la ciudadanía en las elecciones federales. ○ Regular el acceso de los partidos políticos y las autoridades electorales a los medios de comunicación. ○ Promover la participación ciudadana en las elecciones. ○ Asegurar condiciones de equidad y civilidad en las campañas electorales. ○ Transparentar el proceso de organización y difusión de los resultados electorales. ○ Crear la Contraloría General del IFE con un titular designado por la Cámara de Diputados. ○ Crear la Unidad de Fiscalización como órgano con plena autonomía a cargo de un funcionario designado por el Consejo General.”

Una nueva autoridad electoral de carácter nacional: Instituto Nacional Electoral

2014

- “La reforma constitucional en materia política-electoral, publicada el 10 de febrero de 2014 rediseñó el régimen electoral mexicano y transformó el Instituto Federal Electoral (IFE) en una autoridad de carácter nacional: el Instituto Nacional Electoral (INE), a fin de homologar los estándares con los que se organizan los procesos electorales federales y locales para garantizar altos niveles de calidad en nuestra democracia electoral.
- Además de organizar los procesos electorales federales, el INE se coordina con los organismos electorales locales para la organización de los comicios en las entidades federativas.
- El Consejo General del INE se compone de 11 ciudadanos elegidos por la Cámara de Diputados. Uno de ellos funge como Consejero Presidente y los 10 restantes como Consejeros Electorales.
- El INE cuenta con un Servicio Profesional Electoral Nacional (SPEN) para asegurar la imparcialidad y profesionalismo de todos los funcionarios que participan en la organización de elecciones, tanto a nivel federal como local.
- El Consejo General del INE designa a los consejeros de los organismos electorales locales y puede asumir funciones que le corresponden a dichos institutos en los casos que la Ley prevea.

De acuerdo con la reforma constitucional, entre las funciones principales del INE se encuentran las siguientes:

1. Organizar la elección de los dirigentes de los partidos políticos a petición de estas organizaciones.
2. Garantizar que los candidatos independientes tengan acceso a tiempos del Estado en radio y televisión, para que puedan difundir sus campañas.
3. Verificar que se cumpla el requisito mínimo (2% de la lista nominal) para solicitar el ejercicio de las consultas populares y realizará las actividades necesarias para su organización, incluido el cómputo y la declaración de resultados.
4. Fiscalizar los recursos de los partidos políticos a nivel federal y local en forma expedita, es decir, en el transcurso de las campañas y no una vez que terminen.”

* Instituto Nacional Electoral, Historia del Instituto Federal Electoral. En [<http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/menuitem.cdd858023b32d5b7787e6910d08600a0/>] (consulta: 22 de febrero de 2017). Fuente: Instituto Nacional Electoral, *Historia del Instituto Federal Electoral*. En [<http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/menuitem.cdd858023b32d5b7787e6910d08600a0/>].

243,934 votos,⁸ entre Felipe Calderón Hinojosa (35.89%) y Andrés Manuel López Obrador (35.31%). Esta jornada reavivó el debate nacional sobre el tema de la transparencia electoral, como consecuencia de los resultados entre el candidato del Partido Acción Nacional y el de la Revolución Democrática, con apenas una diferencia de 0.58%.⁹ El resultado fue que

en la etapa de resultados y declaración de validez de las elecciones, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) recibió y resolvió 376 juicios de inconformidad dirigidos a controvertir los resultados de los cómputos distritales de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos; de los cuales 240 fueron interpuestos por la Coalición por el Bien de Todos —integrada por los partidos políticos de la Revolución Democrática, del

Trabajo y Convergencia—, 133 por el Partido Acción Nacional, y 3 incoados por ciudadanos”.¹⁰

Sobre las solicitudes de información, el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI) declaró no contar con la competencia para resolverlas. El Instituto Federal Electoral (IFE) argumentó que el acceso a las boletas sólo podría darse en ciertos casos y a través de una orden judicial. El 25 de abril de 2007, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al resolver los expedientes SUP-JDC-10/2007 y SUP-JDC-88/2007, concluyó que el acceso a las boletas era imposible debido a que si la legislación aplicable dispone la destrucción de las boletas una vez finalizado el proceso electoral, jurídicamente las boletas no tienen la calidad de información disponible. Esta resolución

reformas electorales necesarias constitucionales”, *Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, núm. 16. En línea [<https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/cuestiones-constitucionales/article/view/5787/7627>] (consulta: 13 de marzo de 2017).

⁸ Elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. Cómputos distritales de las elecciones federales de 2006. Resultados nacionales y por entidad federativa. En [<http://www.ine.mx/documentos/Estadisticas2006/presidente/nac.html>] (consulta: 1 de marzo de 2017).

⁹ *Ibidem*.

¹⁰ María Elizondo, José Rodríguez y José A. García, “¿Es jurídicamente factible el acceso a las boletas electorales basado en la transparencia y el derecho a la información?”, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 2007. En [<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/qdiuris/cont/5/cnt/cnt3.pdf>]; “IV. Compendio del Informe Anual de Labores del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación”, en *Informe Anual de Labores 2006*, México, p. CI (consulta: 24 de febrero de 2017).

cuenta con el sustento de criterios del derecho internacional, con relación a la secrecía del voto, ya que no es jurídicamente factible el acceso a las boletas electorales con base en la transparencia y el acceso a la información.¹¹

Los procesos y los resultados electorales de 1988 y 2006 dieron origen a varias reformas orientadas a la transparencia electoral, y enfocados a los resultados y a los cómputos de la elección.

En 2015 el comisionado Francisco Javier Acuña, del Instituto Nacional de Transparencia, señaló que:

El Instituto Nacional Electoral (INE) es la autoridad encargada de vigilar el cumplimiento de las obligaciones de transparencia de los partidos y las instituciones electorales, previstas en la Ley General de Partidos Políticos (LGPP). Expuso que la Ley General de Transparencia prevé 48 obligaciones generales y 30 específicas para los partidos políticos e instituciones electorales, como el INE y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; es decir, 78 obligaciones a niveles nacional y local.¹²

Debemos tener en cuenta que en México 99% de los recursos recibidos por los partidos políticos proviene del erario (Gráfica 1).

El dictamen aprobado en el pleno del Senado sobre la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LFTAIP):¹³

[...] introduce los estándares en materia de transparencia y acceso a la información a los que estarán sujetos y deberán atender los poderes ejecutivo, legislativo, y judicial, así como los órganos autónomos y otras instituciones como sindicatos y partidos políticos en los estados y la federación. Por su parte, la LFTAIP establece las bases

necesarias para homologar y consolidar los criterios de transparencia, así como las responsabilidades estipuladas para los sujetos obligados federales. Dicha legislación deberá de estar en sintonía con la Ley General, de forma que puedan regular y estructurar el marco normativo a nivel federal en cuestiones de transparencia y acceso a la información. Es decir, ambas leyes deberán establecer obligaciones, derechos, y facultades para los sujetos obligados y para el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), órgano garante del sistema.

Las obligaciones de transparencia se declaran en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y sus Bases de Interpretación y Aplicación, así como del Reglamento del Instituto en la materia. Recomendación acerca de la normatividad en materia de transparencia, de la cual los partidos políticos, en su carácter de sujetos obligados directos podrían iniciar la integración o ubicación de la información señalada en la fracción, para posteriormente encontrarse aptos para una transición armónica a la Ley General de Transparencia. En el artículo 70 contiene un listado de 48 rubros de información que deberá ser publicada por los sujetos obligados. Además, que en los artículos 70 al 79 contempla de manera específica rubros para sujetos obligados, por ejemplo, para los partidos políticos (artículo 76) incluye un listado de 30 rubros adicionales.¹⁴

Participación ciudadana y transparencia electoral

Para discurrir sobre este apartado reproduciremos la conferencia magistral impartida por el doctor Francisco Guerrero en el Foro de Transparencia 2016, realizada por el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados. En ella, el doctor destacó la importancia de los teléfonos inteligentes en la construcción de la democracia y su incidencia sobre ella. Su relevancia deriva del acceso a las redes sociales, pues facilitan la participación y, sobre todo, porque permite conectarnos; aunque la impresión que tiene el ponente es que los ciudadanos están “desconectados”. Los ciudadanos están conectados entre ellos, pero están desconectados con las élites políticas, con los gobiernos, con los partidos y con aquellos que toman decisiones.

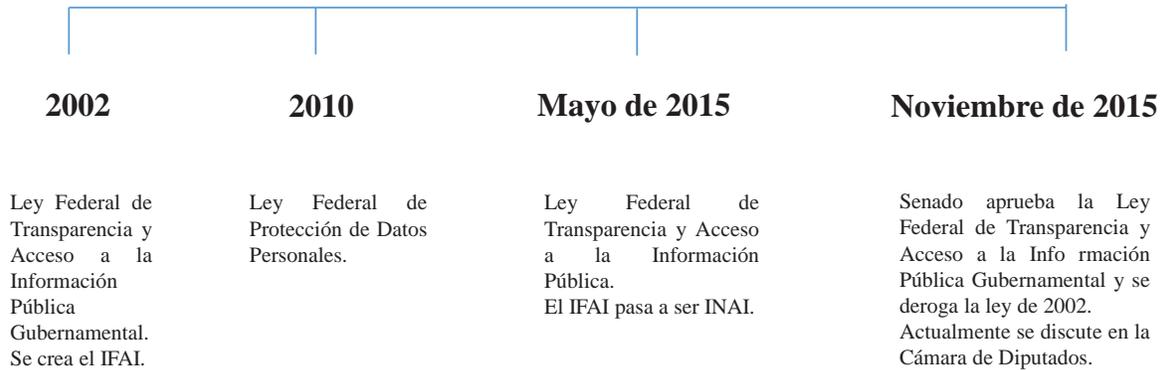
¹¹ Elizondo, Rodríguez y García, op. cit., (fecha de consulta: 28 de febrero de 2017).

¹² Centro de Investigación para el Desarrollo AC (CIDAC), “Los retos de implementar una ley de transparencia”. En [<http://cidac.org/los-retos-de-implementar-una-ley-de-transparencia/>] (consulta: 2 de marzo de 2017).

¹³ El Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, decreta: Se abroga la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y se expide la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Fecha de aprobación: 21 de abril de 2016. En [http://www.dof.gob.mx/avisos/2493/SG_090516/sg_090516.html]

¹⁴ *Idem.*

Gráfica 1. Cronología de la transparencia en México



Fuente: “Los retos de implementar una ley de transparencia”. En [<http://cidac.org/los-retos-de-implementar-una-ley-de-transparencia/>].

El doctor Guerrero ejemplificó con las elecciones trascendentes que se llevaron a cabo en 2016: el Brexit, el *referéndum* sobre la paz en Colombia y la peculiar jornada electoral de Estados Unidos, enfrentando a Hillary Clinton y Donald Trump. Las encuestas, los espacios de opinión, los especialistas hicieron tres pronósticos en torno a las tres grandes elecciones de este año y, se equivocaron, debido a que partieron de premisas falsas y de información imprecisa.

Comentó que esto es debido a que lo que se expone en los medios y en las redes sociales no necesariamente conecta o representa la realidad que se vive en las calles, en los barrios, en el campo, en las universidades o en los centros recreativos; y esta desconexión persiste. Esto se debe a que los jóvenes externaron su crítica pero únicamente vía las redes, pero les faltó actuar, salir a las calles para completar la ecuación política. Lo que sí es algo central y fundamental es salir a votar.

Para que un país se pueda asumir como democrático existen dos grandes condiciones. La primera: que tenga la capacidad de poder instalar desde el punto de vista operativo sus mesas de votación, sus casillas. Si no se instalan las casillas no hay votación. Los que hemos organizado elecciones siempre sufrimos mucho en el lapso que

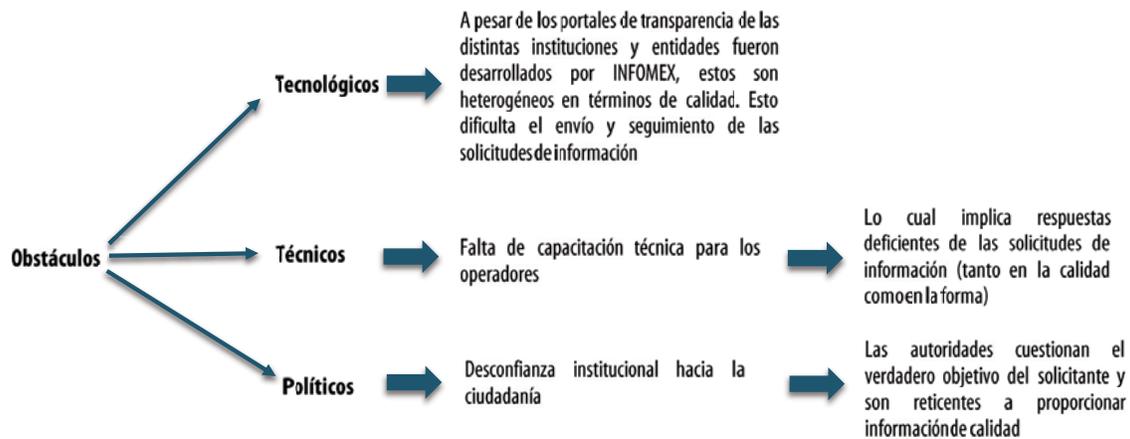
trascurre entre las siete y las nueve de la mañana porque es cuando viene el primer reporte. Y si el reporte indica que ya se instaló el 99%, significa que ya hay votación, hay juego democrático.

El segundo elemento es que el votante pueda hacerlo en secreto, que pueda ejercer su voto en secrecía. Pero, ¿por qué importa tanto la secrecía? Porque la secrecía impide que nos compren el voto, que yo pueda venderlo o, incluso, si me dieron despensas o elementos para coaccionar mi voto, que al final del día yo decida por quién quiero votar. Estos dos elementos, la instalación de mesas electorales y la secrecía del voto, está cumpliéndose virtualmente en casi todo el continente americano. Hay algunas excepciones, pero en términos generales la gente sabe que puede votar, y la gente sabe que su voto puede cambiar las cosas.

El tercer elemento es la alternancia; es el mecanismo más grande de rendición de cuentas y de control que tiene el ciudadano.

Ahora —y éste es un gran elemento para reflexionar—: ¿están los ciudadanos recibiendo toda la información? ¿El mecanismo de rendición de cuentas, el de auditorías, el de construcción de un sistema anticorrupción está siendo alimentado por información precisa, clara, fidedigna, verídica?

Gráfica 2. Retos en torno a la transparencia en México*



* Centro de Investigación para el Desarrollo AC (CIDAC), “Los retos de implementar una ley de transparencia”. En [<http://cidac.org/los-retos-de-implementar-una-ley-de-transparencia/>] (consulta: 7 de marzo de 2017). Fuente: “Los retos de implementar una Ley de Transparencia”. En [<http://cidac.org/los-retos-de-implementar-una-ley-de-transparencia/>].

Galván Rivera, magistrado del TEPJF expresó que “la democracia es un sistema de vida sustentado en el constante y permanente mejoramiento político, económico y social, situación que exige a los impartidores de justicia crear los mecanismos que garanticen de mejor manera la protección de los derechos político-electorales del ciudadano”.¹⁵

Conclusiones

Se debe fomentar la participación ciudadana, con la intención de que el ciudadano cuente con elementos jurídicos válidos, que fomenten la transparencia y la mejora en el sistema electoral mexicano.

Mayor transparencia y rendición de cuentas, limitar la información reservada y hacer público lo que se hace con los fondos públicos beneficiará a la democracia mexicana y, por ende, a sus instituciones.

La transparencia debe abarcar más instituciones y eliminar procedimientos burocráticos anquilosados. Es necesario dar mayor autonomía constitucional al Instituto Nacional de Acceso a la Información Pública (INAI) y obligar a que los procedimientos de deliberación sean públicos. Los ahora, sujetos obligados, tales como los partidos políticos, sindicatos, organismos empresariales, entre otros, deben democratizarse para estar al servicio de los ciudadanos.

¹⁵ Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, op. cit.

SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN RETOS Y DESAFÍOS

*Ma. Guadalupe S. Morales Núñez**
*Marco Palafox Reyes***

“Un ambiente libre de corrupción
es, por naturaleza, un bien público.”
OCDE, 2015

Contexto internacional: gobierno abierto

La corrupción es un problema global que amenaza las finanzas públicas, el orden jurídico, pone en peligro la seguridad social e impide reducir la pobreza,¹ ante ello la comunidad internacional ha planteado diversas propuestas.

La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (UNCAC) sugiere reforzar los regímenes jurídicos y reglamentarios de cada país como una



alternativa que incluya la prevención y tipificar formas de corrupción más frecuentes en el sector público y privado guiados por los siguientes objetivos: I) adoptar medidas para prevenir y combatir de forma eficaz y eficiente la corrupción, así como el fortalecimiento de las normas existentes; II) fomentar la cooperación internacional y la asistencia técnica en la prevención y lucha contra la corrupción, y III) promover la integridad, la obligación de rendir cuentas y la debida gestión de los asuntos y bienes públicos.²

* Licenciada en derecho por la UNAM. Investigadora-asistente de la Subdirección de Opinión Pública del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública. Líneas de investigación: gestión administrativa parlamentaria, reforma del Estado, derecho, instituciones y procesos legislativos. Correo electrónico: gmorales@cesop.mx.

** Licenciado en derecho por la UNAM. Líneas de investigación: derechos de la infancia, derechos humanos de las personas con discapacidad, instrumentos en torno a la no discriminación. Correo electrónico: marcos_palafox@hotmail.com

¹ Auditoría Superior de la Federación, “Autonomía e independencia, 2011”. En [http://www.asf.gob.mx/uploads/61_Publicaciones_tecnicas/Autonomia_web.pdf] (consulta: marzo de 2017).

² Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (ONU). Secretaría de la Función Pública. En [<http://www.programaanticorruccion.gob.mx/index.php/participacion.html>] (consulta: marzo de 2017).

La Alianza para el Gobierno Abierto (AGA)³ es una plataforma internacional de integración voluntaria por gobiernos que buscan obtener compromisos a partir de la corresponsabilidad permanente con los sectores de la sociedad. Está conformada por 65 países y plantea un nuevo modelo de gobernanza con el propósito de recuperar la confianza de los ciudadanos en las instituciones, en el que cada país asume el compromiso de implementar un plan de acción bajo cuatro principios fundamentales: transparencia, participación ciudadana, rendición de cuentas e innovación tecnológica.

Avances y retos de la agenda de gobierno abierto en México (PA 2015)

México ocupa la posición 42 en la clasificación global de 102 países calificados en cuatro dimensiones de gobierno abierto: 1) leyes publicadas y datos gubernamentales; 2) derecho a la información; 3) participación cívica; 4) mecanismos de queja. En cuanto a su desempeño, logró una puntuación de 0.56, mientras que Suecia, Nueva Zelanda y Noruega ocupan los primeros lugares con una puntuación de 0.81, en contraste con Myanmar (Birmania), Uzbekistán y Zimbabue, que comparten la calificación de 0.32 de evaluación y ocupan los últimos lugares en el orden.⁴

Actualmente, México es un importante referente internacional en materia legislativa para garantizar el derecho de acceso a la información (DAI). Desde la publicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (2012), la reforma constitucional (febrero de 2014) y la reforma a la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (abril de 2015), nuestra nación integra un progreso legislativo e institucional importante encaminado a dotar de mayores garantías al derecho de acceso a la información y para ampliar su ejercicio más allá del ámbito del Poder Ejecutivo federal.

³ México asume la presidencia de la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP), septiembre 30 de 2014. Secretaría de Relaciones Exteriores, Boletín Informativo núm. 75, “La política de derechos humanos de México. En [https://embamex.sre.gob.mx/eua/images/pdf/boletines/027_Boletn75.pdf] (consulta: marzo de 2017).

⁴ Open Government Index 2015 Report, World Justice Project. En [http://worldjusticeproject.org/sites/default/files/ogi_2015.pdf] (consulta: marzo de 2017).

Respecto al tema de rendición de cuentas, la reforma constitucional (2015) que da paso al Sistema Nacional Anticorrupción busca coordinar y homologar las acciones y políticas en los tres órdenes de gobierno (federal, estatal y municipal) en la prevención, detección y sanción de actos de corrupción.

Es contrastante que frente a los retos en materia de combate a la corrupción, el proceso legislativo para su materialización constitucional se enfrentó a una dinámica de análisis y deliberaciones en ambas cámaras, que inició en la LXII Legislatura (2013) y concluyó el 21 de marzo de 2015, en que se aprobó el decreto. El voto aprobatorio de 24 congresos permitió la declaratoria constitucional para su publicación en el DOF, el 27 de mayo de 2015.⁵

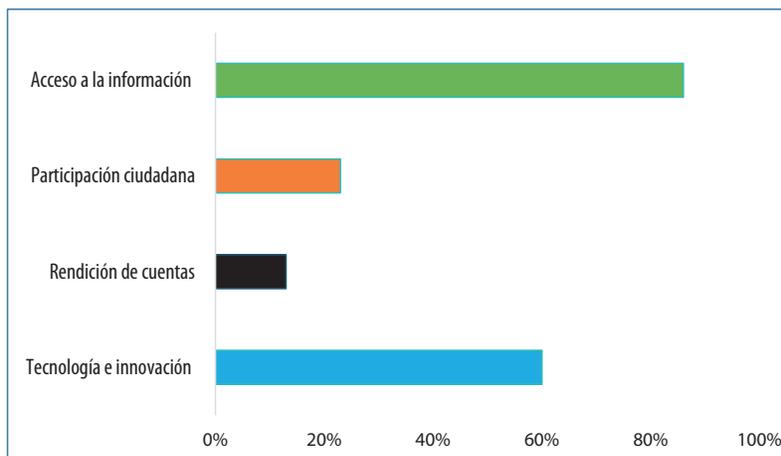
Los avances de México en la implementación de los compromisos se muestran principalmente en la variable de acceso a la información; sin embargo, el rubro rendición de cuentas presenta un avance menor (Gráfica 1).

Aun con las acciones derivadas del compromiso ante la alianza (AGA) y los avances legislativos, persiste una conflictividad en términos de corrupción y confianza. El Índice de Percepción de la Corrupción 2014 ubica a México en el lugar 103, de entre 175 países, con una puntuación de 35/100. No debemos perder de vista que el Índice de Percepción de la Corrupción se mide en una escala de 0 a 100. Mientras más cercano a cero, mayor corrupción; a mayor cercanía con 100, mayor limpieza. Entonces 0 indica el nivel más alto de corrupción y 100 la ausencia de corrupción.

Existe un incremento significativo de casos públicos de corrupción, ya que la falta de consecuencias por las irregularidades cometidas por servidores públicos continúa teniendo una presencia importante en la agenda pública nacional. Aumenta la impunidad y se reproduce el ciclo de corrupción, tal como lo muestra el estudio de Transparencia Internacional, que califica la impunidad de los delitos de corrupción cometidos por servidores públicos. En México es de 99 por ciento.

⁵ Sistema de Información Legislativa. En [http://sil.gobernacion.gob.mx/Librerias/pp_ReporteSeguimiento.php?SID=&Seguimiento=3058299&Asunto=3058061] (consulta: marzo de 2017).

Gráfica 1. Avance de compromisos para garantizar el derecho a la información



Fuente: Open Government Partnership, en [<https://www.opengovpartnership.org>].

Un estudio realizado en 2016 por la doctora María Amparo Casar expone que la impunidad y corrupción son problemas sistémicos y transversales sobre los que no se ha actuado. La cifra negra —el porcentaje de delitos de corrupción cometidos pero no castigados— es similar a la del resto de las violaciones a la ley: 95%; y de manera paradójica, México está dentro de las primeras 20 economías del mundo y dentro de los 20 países con servidores públicos más corruptos.

Mientras que la mayoría de los países latinoamericanos similares subieron lugares en la clasificación al ser percibidos como menos corruptos, México no sólo retrocedió, sino que cayó drásticamente al pasar del lugar 72 al 95, en siete años. Es posible que una mayor exposición pública de los actos de corrupción conduzca a un aumento en la percepción, aunque los delitos se mantengan constantes, pero las cifras revelan que los esfuerzos anticorrupción en México no han funcionado; y, dado que el fenómeno de la corrupción es multifactorial, el diseño de la política para combatirlo tiene que ser multidimensional.⁶

Un factor más en la situación de corrupción e impunidad es el que genera desconfianza en la

⁶ María Amparo Casar, México: *Anatomía de la corrupción*, 2ª ed., México, 2016. En [http://imco.org.mx/wp-content/uploads/2016/10/2016-Anatomia_Corruptcion_2-Documen-to.pdf] (consulta: marzo de 2017).

voluntad del gobierno para imponer la legalidad, que “no sólo se limita al Ejecutivo federal, sino a otras esferas políticas, tales como los partidos políticos, diputados y gobiernos estatales, y en las entidades federativas las percepciones de corrupción varían, pero no hay estado que muestre buenas calificaciones”.⁷

El informe MRI explica que México cuenta con un marco jurídico débil para la prevención y control del conflicto de interés, impunidad y debilidad en las investigaciones, por lo que se debe enfrentar la corrupción en los altos niveles de gobierno, tanto en el ámbito federal como el estatal y otras ramas del gobierno. Si estas acciones devienen del Plan de Acción AGA, Para que contribuyan a aumentar la credibilidad y restaurar la confianza en el gobierno, las acciones deben dirigirse hacia la probidad y ética en todos los niveles de gobierno, así como enfocarse a cinco temas prioritarios —para ser considerados en el siguiente Plan de Acción— que son: 1) combate a la corrupción; 2) seguridad, justicia y Estado de derecho; 3) calidad de la educación; 4) salud pública y 5) empleo.⁸

⁷ México Informe de Avance 2013-2015, Mecanismo de Revisión Independiente (MRI), Centro de Contraloría Social y Estudios de la Construcción Democrática (CCS/CISSAS). Open Government Partnership, p. 95, en [www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Mexico-2nd%20IRM%20report_final_1-pdf] (consulta: marzo de 2017).

⁸ *Ibid.*, p. 96 (consulta: marzo de 2017).

Experiencia internacional en la implementación de un Sistema Anticorrupción

Durante el Foro Transparencia y Rendición de Cuentas, la maestra Vanessa Silveyra⁹ explicó que países como Dinamarca, Finlandia y Noruega, cuentan con un modelo de control de la corrupción, así como los países del Reino Unido, que considera los más relevantes de la OCDE y del G-20, debido a que reportan las mejores evaluaciones en 2015.

El caso de Finlandia, por ejemplo, ha sido calificado como el país menos corrupto del mundo y mantiene un modelo de buen gobierno con un alto nivel de respeto al medio ambiente; si bien en su sistema han vivido casos de deshonestidad sistémica de alto perfil, no se trata de una figura homóloga a la de la corrupción, sino son ejemplos de mala práctica en la comunidad empresarial que impactaron en la opinión pública.

Los factores que justifican el modelo finlandés tienen que ver con su noción de *sociedad igualitaria*; los funcionarios gozan de prestigio y buenas remuneraciones debido a que la carrera de empleado público es respetada y no se exponen a ser acusados por deshonestidad y ser excluidos de los círculos sociales normales, lo que constituye un eficaz factor de disuasión contra la corrupción. A saber, los partidos políticos reciben financiamiento público.

La transparencia y apertura son los principios más importantes en la administración pública de Finlandia. Todos sus actos son públicos y abiertos a la crítica ciudadana; su código penal no prevé actos de corrupción, pero sí el soborno de funcionarios.¹⁰

⁹ Vanessa Silveyra de la Garza, coordinadora del Programa de Transparencia Mexicana, durante su presentación en el Foro Transparencia y Rendición de Cuentas realizado por el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP). Es parte del equipo ejecutivo de Transparencia Mexicana desde 2011, y coordinadora del Programa de Integridad Pública, desde el sector privado. Coordina el análisis de transparencia corporativa en empresas mexicanas, con base en el informe de transparencia en los reportes corporativos de Transparencia Internacional.

¹⁰ Buen gobierno y ausencia de corrupción en Finlandia. En [<http://www.finlandia.es/public/default.aspx?contentid=95170&contentlan=9&culture=es-ES>] (consulta: marzo de 2017).

Analicemos ahora el caso de América Latina, donde son dignos de estudio los casos de Brasil, con la Comisión Anticorrupción; Colombia, con la Comisión Nacional de Moralización, y Guatemala, con la Comisión Internacional contra la Impunidad, donde el Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) en el sector público durante 2015 los ubica en los lugares 76, 83 y 123, con una puntuación de 38, 37 y 28 ICP, respectivamente; mientras que México ocupa el lugar 95, con una calificación de 35 como IPC, de un total de 167 países, en donde Corea del Norte y Somalia ocupan los dos últimos lugares debido a que cuentan con la calificación más baja del IPC 2015, que es ocho.¹¹

El caso de México

En el marco del 69 periodo de sesiones de la Asamblea General de la ONU (2014), se llevó a cabo el evento de Alto Nivel de la Alianza para el Gobierno Abierto (OGA), en el cual México ocupó la presidencia y refrendó su compromiso con la participación ciudadana, la transparencia y el acceso a la información pública.¹²

Las acciones emprendidas parten del Plan Nacional de Desarrollo (2013-2018). Están constituidas a partir de la estrategia denominada Gobierno Cercano y Moderno, que tiene el propósito de optimizar el uso de recursos públicos, utilizar las nuevas tecnologías de la información e impulsar la transparencia y la rendición de cuentas con base en los principios constitucionales establecidos en el artículo 134: eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez.¹³

Los compromisos de México ante la Alianza (AGA) están en el Plan de Acción 2013-2015, (PA) con el propósito de promover mayor transparencia y rendición de cuentas, así como en el Programa para un Gobierno Cercano y Moderno, y la Estrategia Digital Nacional. Ello forma parte del compromiso en el nuevo modelo de gobernanza.¹⁴

¹¹ Transparency International, Índice de Percepción de la Corrupción 2015. En [http://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2016/01/tabla_sintetica_ipc-2015.pdf] (consulta: marzo de 2017).

¹² Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. En [http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5299465&fecha=20/05/2013] (consulta: marzo de 2017).

¹³ Alianza para el Gobierno Abierto 2013-2015. En [http://pa2015.mx/pa_aga_2015.pdf] (consulta: marzo de 2017).

¹⁴ Cfr. PND 2013-2018. En [<http://www.dof.gob.mx/notadetalle.php?codigo=5299465&fecha=20/05/2013>].

Para atender los compromisos y emprender acciones fue necesario considerar que la corrupción en México no es un fenómeno aislado sino la consecuencia de distintas formas de transgresión al Estado de derecho, por lo que no puede atenderse eficazmente con la sanción de faltas, sino con la construcción de garantías y la creación de políticas integrales que permitan disminuir esas conductas; así como abatir los multifactores que inciden negativamente en la rendición de cuentas y el combate a la corrupción, que incluye deficiencias en materia de documentación, archivos, así como problemáticas relacionadas con la asignación presupuestal y su vinculación con mecanismos de evaluación.

Por ello, el reto de un sistema eficaz para combatir la corrupción se planteó a partir de herramientas para mejorar la rendición de cuentas públicas, la prevención y la participación ciudadana en la toma de decisiones gubernamentales y el cumplimiento a la ley.¹⁵ Para ello, era fundamental contar con una base constitucional de implementación del sistema como una instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes.

Sistema Nacional Anticorrupción

La reforma constitucional que crea el Sistema Nacional Anticorrupción (2015) permite alcanzar estándares de buen gobierno y asume que el mayor de los esfuerzos está concentrado en la prevención de los actos de corrupción y no en la sanción —aunque deben actualizarse los mecanismos—. El propósito es establecer controles para combatir la corrupción en un esquema homogéneo y coordinado con participación ciudadana, fortalecimiento de la transparencia y el acceso a la información pública que materialmente viene a fortalecer las tareas de la Auditoría Superior de la Federación con un enfoque conceptual de gobierno abierto.¹⁶

También durante el Foro “Transparencia y rendición de cuentas”, el maestro Benjamín Fuentes

¹⁵ Cfr. PND 2013-2015 op. cit. En http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5299465&fecha=20/05/2013

¹⁶ Eduardo Bohórquez López, Sistema Nacional Anticorrupción: transparencia y gobierno abierto, Transparencia Mexicana. En [http://www.contraloriadelpoderlegislativo.gob.mx/Revista_Rc_et_Ratio/Rc_et_Ratio_10/Rc10_01_EduardoBohorquez.pdf] (consulta: marzo de 2017).

Castro, en representación de la Auditoría Superior de la Federación, explicó que el sistema no es una estrategia que elimine los actos de corrupción, sino que ofrece un diseño para fortalecer los canales de comunicación entre el Estado y la sociedad a través de estándares de transparencia, rendición de cuentas y la capacidad de respuesta a los ciudadanos, ya que uno de los argumentos que condujo a la creación de este sistema está asociada a la incapacidad de enfrentar el problema de la corrupción, tanto en sus acciones para prevenirla como en la impunidad, debido a que el fenómeno de la corrupción es sistémico. El secretario técnico de la ASF, concluyó:

[...] Las tareas vinculadas con la rendición de cuentas mantenían una fragmentación institucional a partir de la Auditoría Superior de la Federación debido a que sus acciones se desarrollaban de manera desconectada con los órganos internos de control, a nivel de transparencia y acceso a la información; por ello, la idea que guió la reforma constitucional (2015) a partir de la propuesta ciudadana considera el establecimiento de un sistema en donde las instituciones vinculadas con la rendición de cuentas trabajen en un marco común, y de coordinación continua.

Componentes del Sistema Nacional Anticorrupción

Uno de los aspectos relevantes del sistema tiene que ver con su conformación. Siguiendo la misma disertación del maestro Fuentes, explicó que el sistema agrega mecanismos de coordinación, intercambio de información y ejecución de acciones conjuntas entre las instituciones fiscalizadoras y los órganos internos de control de los entes auditados. Sus componentes fundamentales son la parte preventiva, la supervisión o fiscalización, sanción, y la participación ciudadana.

De acuerdo con la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción (artículos 7 a 10), el Comité Coordinador es la instancia encargada de la coordinación y eficacia del Sistema Nacional y tiene a su cargo el diseño, promoción y evaluación de las políticas de combate a la corrupción (Cuadro 1).

La integración del sistema en cada uno de sus componentes está configurada institucionalmente de la siguiente forma: el Tribunal de Justicia

Cuadro 1. Sistema Nacional Anticorrupción

Sistema Nacional Anticorrupción			
Prevención	Detección	Investigación	Sanción
Secretaría de la Función Pública, Auditoría Superior de la Federación Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, y Sistema Nacional de Transparencia.	Secretaría de la Función Pública, Auditoría Superior de la Federación Sistema Nacional de Fiscalización.	Secretaría de la Función Pública, Auditoría Superior de la Federación Sistema Nacional de Fiscalización Sistema de Administración Tributaria Fiscalía Anticorrupción Consejo de la Judicatura	Tribunal de Justicia Administrativa jueces penales Consejo de la Judicatura

Administrativa, los jueces penales y el Consejo de la Judicatura, que enfrentan el desafío de robustecer su estructura para estar en posibilidad de atender el gran número de asuntos que se someten a su jurisdicción, de acuerdo con el magistrado Manuel Hallivis Pelayo.¹⁷

En la parte preventiva, la contabilidad gubernamental y los sistemas de control interno permiten asegurar el cumplimiento de objetivos institucionales, así como también las políticas de integridad y transparencia.

En la parte de supervisión y fiscalización, evidentemente se trata del campo de la auditoría gubernamental en un doble aspecto: la auditoría interna, integrada sobre todo por las secretarías de las contralorías y los órganos internos de control; y, la auditoría externa, que es básicamente el trabajo que llevan a cabo los órganos de fiscalización superiores, la Auditoría Superior de la Federación y los 32 órganos que dependen del Poder Legislativo de cada uno de los estados, y se constituye como un contrapeso, apoyando al Poder Legislativo respecto a la ejecución del gasto que es presupuestado por el mismo Poder Ejecutivo.

El presupuesto para su funcionamiento

Tanto en su calidad de proyecto del PEF 2017 —presentado a la Cámara de Diputados el 8 de septiembre de 2016—, como del PEF 2017 apro-

¹⁷ Magistrado Manuel Hallivis Pelayo, Presidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, durante su exposición en el Foro “Transparencia y rendición de cuentas”, CESOP, Cámara de Diputados, 23 de noviembre de 2016.

bado, no consideran recursos para el inicio de operaciones del Sistema Nacional Anticorrupción ni para los requerimientos inmediatos de la Secretaría Ejecutiva del SNA, encargada de las políticas públicas y la plataforma digital.

Sin embargo, establece que “la Secretaría” (sin especificar cuál de ellas) realizará las adecuaciones presupuestarias correspondientes para que se provean los recursos humanos, financieros y materiales correspondientes para que inicie la operación de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción.¹⁸

Por otro lado, la estrategia programática para el Ramo 27, “Función pública”, solamente tiene claro definir la política de gobierno digital, gobierno abierto y datos abiertos, para las dependencias y entidades de la administración pública federal;¹⁹ sin embargo, deja fuera el ámbito de competencia de los gobiernos locales (Tabla 1).

El régimen de responsabilidades

El nuevo esquema de responsabilidades administrativas de los servidores públicos y particulares²⁰ establece sanciones por cuanto a faltas

¹⁸ Séptimo transitorio, PEF 2017, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 30 de noviembre de 2016. En [http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5463184&fecha=30/11/2016] (consulta: marzo de 2017).

¹⁹ Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2017. Estrategia Programática (resumen). Ramo 27 “Función Pública”. En [http://www.pef.hacienda.gob.mx/work/models/PEF2017/docs/27/r27_epr.pdf] (consulta: marzo de 2017).

²⁰ La Ley General de Responsabilidades Administrativas que entrará en vigor a partir del 19 de julio de 2017.

Tabla 1. Estructura programática, Ramo 27, “Función pública”

<i>Sistema Nacional Anticorrupción</i>	<i>PEF 2016</i>	<i>PPEF 2017</i>	<i>Diferencia nominal (pesos corrientes)</i>	<i>Diferencia real (considerando inflación)</i>
SFP	\$ 1,296,984,800	\$ 1,227,387,610	-5.37%	-6.17%
PGR- Unidad especializada en la investigación de delitos cometidos por los servidores públicos y contra la administración de justicia ¹	\$ 26,679,916	\$ 26,451,489	-0.86%	-1.70%
ASF	\$ 2,120,194,279	\$ 2,275,766,700	7.34%	6.43%
Tribunal Federal de Justicia Administrativa	\$ 2,447,483,112	\$ 2,554,777,815	4.38%	3.50%
INAI	\$ 937,860,865	\$ 955,861,356	1.92%	1.05%
Total	\$ 6,829,202,972	\$ 7,040,244,970	3.09%	2.22%

administrativas graves (artículo 1, LGRA, vigente a partir de 2017). El reto será contar con el mecanismo apropiado para establecer la responsabilidad penal —que sí establece la ley actual y que será abrogada en julio de 2017— para los actos u omisiones que puedan configurar un delito por hechos de corrupción. Esto se estipula en el artículo 212 del Código Penal Federal, en el marco del Título Cuarto constitucional, “De las responsabilidades de los servidores públicos, particulares vinculados con faltas administrativas graves o hechos de corrupción y patrimonial del Estado”, en el artículo 109 constitucional, que a la letra dice:

Artículo 109. Los servidores públicos y particulares que incurran en responsabilidad frente al Estado serán sancionados conforme a lo siguiente:

II. La comisión de delitos por parte de cualquier servidor público o particulares que incurran en hechos de corrupción, será sancionada en los términos de la legislación penal aplicable.

Valga subrayar que se considera que los servidores públicos adquieren una responsabilidad agravada porque ejercen recursos públicos y desempeñan labores cuyos resultados tienen impactos colectivos.

Por cuanto al Tribunal Federal de Justicia Administrativa, tendrá una función muy activa en el combate a conductas ilícitas, para evitar que su capacidad de respuesta sea rebasada e impacte en el debilitamiento de las acciones del SNA. La Ley General de Responsabilidades Administrativas establece que “el Tribunal contará con cinco Salas Especializadas en materia de Responsa-

bilidades Administrativas”²¹ y la Estrategia Programática del PEF 2017 considera la creación de Salas Regionales, sin especificar cuántas.²²

La Fiscalía Especializada en Materia de Delitos Relacionados con Hechos de Corrupción

Es la pieza clave del Sistema Nacional Anticorrupción. Se enmarca en el ámbito de la Procuraduría General de la República y forma parte del Comité Coordinador (artículo 10.III de la LGSNA).

Fue creada por acuerdo del Procurador General de la República (2014)²³ y el nombramiento del titular está a cargo de la Cámara de Senadores.

El Pleno del Senado de la República aprobó un acuerdo de la Junta de Coordinación Política (Jucopo) con el fin de modificar y ampliar los plazos de la convocatoria para nombrar al titular de la Fiscalía Especializada en Materia de Delitos Relacionados con Hechos de Corrupción.

El 25 de octubre de 2016 el Senado determinó el procedimiento para nombrar al Fiscal Anticorrupción y se estableció que a más tardar en noviembre de 2016 las comisiones presentarían

²¹ Quinto Transitorio de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, DOF, 18 de julio de 2016.

²² Presupuesto de Egresos de la Federación 2017. Estrategia programática. En [http://www.pef.hacienda.gob.mx/work/models/PEF2017/docs/32/r32_ep.pdf] (consulta: marzo de 2017).

²³ Acuerdo por el que se crea la Fiscalía Especializada en Materia de Delitos Relacionados con Hechos de Corrupción y se establecen sus atribuciones. En: [http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5336635&fecha=12/03/2014] (consulta: marzo de 2017).

el listado de aspirantes idóneos para ocupar el cargo. A la fecha del cierre de esta investigación se han aprobado dos prórrogas.

Balance de los efectos negativos, en términos del impacto social y económico de la corrupción

Daniel Kaufmann estima que la corrupción se refiere al uso del cargo público para beneficio propio. Ello incluye el soborno y la extorsión, en donde intervienen al menos dos partes; y fraude o malversación de fondos a cargo del servidor público. En ambos casos supone un perjuicio para el desarrollo económico del país. Los instrumentos o vías que facilitan estos hechos son los contratos públicos que establecen condiciones preferentes; las prestaciones del Estado tales como la evasión fiscal, las subvenciones, las pensiones o seguros de desempleo o prestaciones en especie, acceso a escuelas privilegiadas, atención médica, vivienda y propiedad inmobiliaria o acciones en empresas en etapa de privatización, entre otros. Explica que:

El soborno suele llevar a resultados económicos poco eficaces. Impide las inversiones extranjeras e internas a largo plazo, desvía el talento hacia actividades de captación de rentas y distorsiona las prioridades sectoriales y las elecciones tecnológicas (por ejemplo, creando incentivos para contratar grandes proyectos de defensa en lugar de dispensarios rurales especializados en atención preventiva). Expulsa a las empresas del sector formal, menoscaba la capacidad del Estado para obtener ingresos y produce un aumento incesante de los impuestos, que paga un número cada vez menor de contribuyentes. Todo ello reduce la capacidad del Estado para prestar servicios públicos indispensables, incluido el ordenamiento jurídico. Puede producirse un círculo vicioso de aumento de la corrupción y actividad económica informal.²⁴

En México, el impacto de la corrupción configura un impuesto regresivo para las familias con escasos recursos debido a que implica el 33% de sus ingresos, es decir, dos veces el IVA; afecta a los tres niveles de gobierno, en los tres Poderes del Estado, incluso es un crimen económico

²⁴ Daniel Kaufmann, Foro “La corrupción y sus efectos sobre el desarrollo y el estado de derecho”. En [http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:scxcelb9JFAJ:www.oas.org/juridico/spanish/Foro.htm+&cd=2&hl=es&ct=clnk&gl=mx] (consulta: marzo de 2017).

que agrava la desigualdad. No sólo eso, representa también la pérdida de una gran cantidad de recursos que se fugan por conceptos de sobornos, la falta de competitividad económica, la insuficiencia en la impartición de justicia, la persistencia de la delincuencia organizada, el debilitamiento de las instituciones y el desencanto con la democracia. En suma, influye en el bajo desempeño de nuestro país respecto del índice de percepción de la corrupción.

Un estudio reciente elaborado por María Amparo Casar sobre el fenómeno de la corrupción explica que México ha sido constante en el IPC de Transparencia Internacional, y que el bajo nivel de desempeño institucional contrasta con los recursos destinados a combatir la corrupción. En 2014, por ejemplo, México ocupó el lugar 103 en la clasificación de percepción de la corrupción, mientras que en 2015 ocupó la posición 95; esta variación se explica porque el número de países evaluados disminuyó (de 174 a 168) entre una medición y otra.

El presupuesto destinado a combatir la corrupción y la impunidad no ha dado soluciones, ya que las cifras muestran que en México se han invertido cada vez más recursos y la percepción de la corrupción como de la impunidad sigue en aumento.²⁵

En los temas de seguridad y confianza, que son factores esenciales en la población, la encuesta realizada por el CESOP (2016) muestra que 58% de los entrevistados se siente inseguro en el lugar donde vive y 67.6% cree en la posibilidad de ser víctima de algún delito.²⁶

La falta de confianza en las autoridades muestra, en este mismo estudio, que 68% de los encuestados no ha presentado alguna denuncia en el Ministerio Público, debido a que 49% de los encuestados considera que las autoridades son parte de la delincuencia, y únicamente 6% de

²⁵ México: Anatomía de la corrupción, op. cit. En [http://imco.org.mx/wp-content/uploads/2016/10/2016-Anatomia_Corrupcion_2-Documento.pdf] p. 28 y ss. (consulta: marzo de 2017).

²⁶ Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP), encuesta telefónica nacional “Seguridad y confianza ciudadana”, mayo de 2016. En [http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CESOP/Opinion-Publica/Encuestas/Encuesta-telefonica-nacional-Seguridad-y-confianza-ciudadana] (consulta: 2 de marzo de 2016).

la población encuestada confía en el Ministerio Público.²⁷

Por otro lado, los resultados de la encuesta CESOP sobre transparencia y rendición de cuentas permiten identificar la percepción de la sociedad con respecto a la corrupción, de donde se rescatan los siguientes datos:

- El 94% de la población considera que en nuestro país existe corrupción y 89% dice que también existe impunidad, mientras que la justicia sólo existe para 37%; la gran mayoría opina que hay mucha corrupción (85%), mucha impunidad (74%) y poco o nada de justicia (70%).
- El 57% de las personas cree que la corrupción ha aumentado en los últimos 12 meses, y el gobierno ha tenido poco o nada de éxito en materia de combate a la corrupción (61%). Ante este problema, 89% cree que es urgente que el gobierno y la sociedad se dediquen a combatir la corrupción.
- Respecto del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA), la encuesta muestra lo siguiente:
 - ⇨ 45% conoce o ha oído hablar del Sistema Nacional Anticorrupción aprobado recientemente por la Cámara de Diputados, así como 72% aprueba su creación, ya que lo considera necesario (83%).
 - ⇨ Poco más de la mitad (51%) considera que sí disminuirá la corrupción con este nuevo sistema.
 - ⇨ En esta materia obtuvieron mayor aprobación los siguientes aspectos: que se sancionen los actos de corrupción a funcionarios públicos y a particulares (79%); la creación de un Comité de Participación Ciudadana integrado por cinco ciudadanos destacados por su contribución a la transparencia, rendición de cuentas o combate a la corrupción (75%) y que la Auditoría Superior de la Federación tenga más facultades para realizar auditorías en tiempo real y fiscalizar los recursos federales (76%). Se considera que este Sistema Nacional An-

ticorrupción beneficia al país y a la población en general (74% en ambos casos) (Gráficas 2 y 3).²⁸

La Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG 2015) aporta datos relativos a la satisfacción de los ciudadanos con los servicios públicos básicos, así como las experiencias con las autoridades en la realización de trámites por parte de los ciudadanos.

La información muestra que la corrupción se ubicó en el segundo lugar de los problemas que preocupan más a los mexicanos, con 50.9%, por detrás de inseguridad y delincuencia, que alcanzó 66.4%, y se estima además que la tasa de prevalencia de corrupción fue de 12,590 víctimas por cada 100 mil habitantes.²⁹

Por cuanto a la totalidad de los recursos que se transfieren a órganos de gobierno sujetos a fiscalización, no muestra una correlación en términos de eficacia (Gráfica 4).

El desempeño de la Auditoría Superior de la Federación

En su tarea de verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en las políticas y programas gubernamentales, el adecuado desempeño de las entidades fiscalizadas y el correcto manejo del ingreso, el gasto y la deuda públicos,³⁰ la ASF ha mostrado un incremento considerable de auditorías a partir de 2010 y 2014 (Tabla 2).

Las observaciones al monto asignado a las entidades federativas respecto del subejercicio muestra el impacto económico en cada una de ellas, pero será importante conocer si en este balance existe

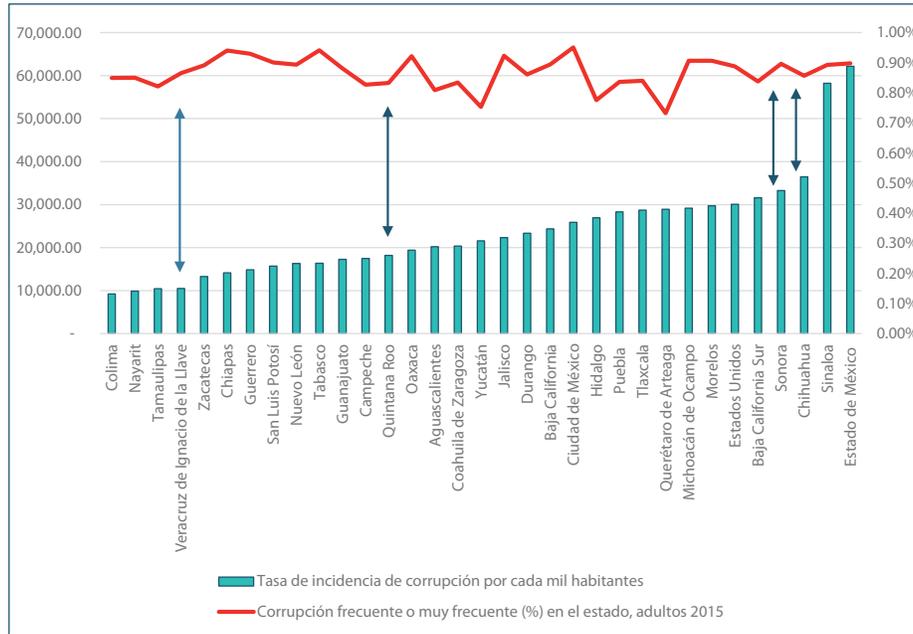
²⁸ Encuesta telefónica nacional “Opinión pública: Sistema Nacional Anticorrupción”, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP). En [http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CESOP/Opinion-Publica/Encuestas/Encuesta-telefonica-nacional-de-opinion-publica-Sistema-Nacional-Anticorrupcion] (consulta: marzo de 2017).

²⁹ Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Boletín de Prensa 246/16 25 de mayo de 2016. Disponible en: http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/boletines/2016/especiales/especiales2016_05_01.pdf. (consulta: marzo de 2017).

³⁰ Auditoría Superior de la Federación, Informe General de la Cuenta Pública de 2015. En [http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2015i/Documentos/InformeGeneral/ig2015.pdf] (consulta: marzo de 2017).

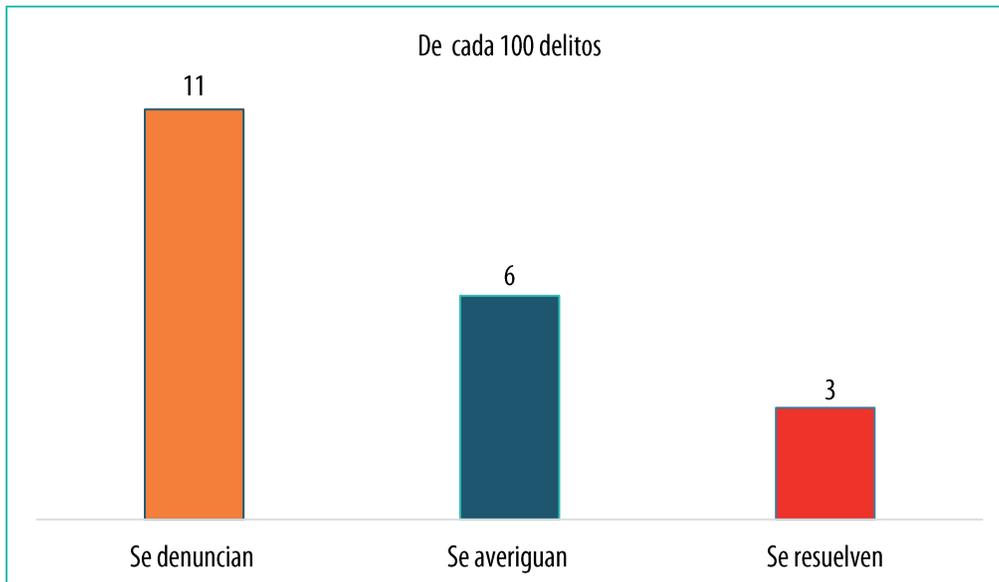
²⁷ *Idem.*

Gráfica 2. Incidencia de actos de corrupción por cada 100 mil habitantes vs percepción de corrupción (ENCIG, INEGI)



Fuente: Mexicanos contra la Corrupción y la Impunidad, AC.

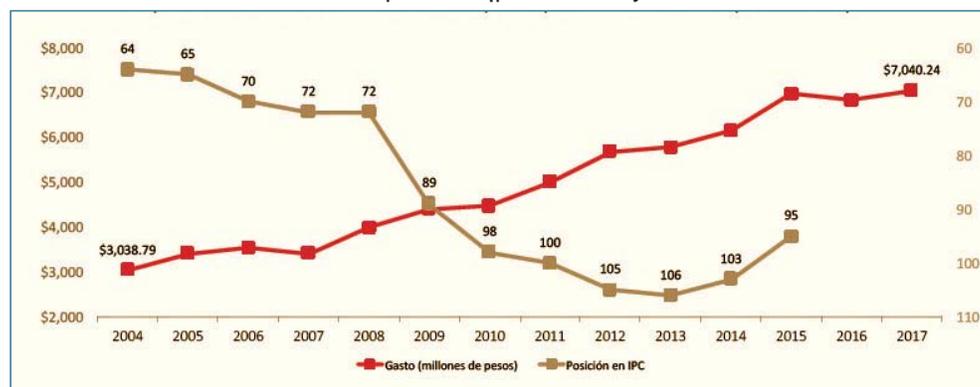
Gráfica 3. Círculo vicioso de impunidad e ilegalidad



Fuente: Mexicanos contra la Corrupción y la Impunidad, AC.^{1/}

^{1/} Presentación de la maestra María Fernanda Gómez Abán, investigadora de Mexicanos contra la Corrupción y la Impunidad, AC, en el Foro "Transparencia y rendición de cuentas", Cámara de Diputados, CESOP, noviembre de 2016. En [<http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CESOP/Foros/Foro-Transparencia-y-rendicion-de-cuentas/Sistema-Nacional-Anticorruptcion2>].

Gráfica 4. Gastamos cada vez más en el combate a la corrupción... ¡pero no mejoramos!



Fuente: Mexicanos contra la Corrupción y la Impunidad, AC.^{1/}

^{1/} Con datos de la maestra María Fernanda Gómez Abán, investigadora de Mexicanos contra la Corrupción y la Impunidad, AC, en el Foro "Transparencia y rendición de cuentas", Cámara de Diputados, CESOP, noviembre de 2016. En [<http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CESOP/Foros/Foro-Transparencia-y-rendicion-de-cuentas/Sistema-Nacional-Anticorrupcion2>].

Tabla 2. Datos históricos del número de auditorías (ASF)

<i>Cuenta pública</i>	<i>Número de auditorías</i>	<i>Tasa de variación %</i>
2000	312	0.0
2001	355	13.8
2002	336	-5.4
2003	338	0.6
2004	424	25.4
2005	627	47.9
2006	754	20.3
2007	962	27.6
2008	987	2.6
2009	945	-4.3
2010	1031	9.1
2011	1111	7.8
2012	1173	5.6
2013	1413	20.5
2014	1659	17.4
2015	1643	-1.0

Fuente: Auditoría Superior de la Federación, Informe General Cuenta Pública 2015.*

*Disponibile en [<http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2015i/Documentos/InformeGeneral/ig2015.pdf>]

una correlación entre los subejercicios y el nivel de cumplimiento en los programas sociales, por ejemplo.³¹

Las auditorías realizadas por la ASF durante el periodo en estudio de 2000-2014 se han incrementado gradualmente con un total, en 2015, de 1,643 informes individuales, con una ligera disminución con relación al año inmediato anterior, que fue de 1,659 estudios, variación porcentual de -1.0.

En el periodo de 2004 al 2007 el incremento de las auditorías fue constante, mientras que en 2008 y 2009 disminuyó hasta en -4.3%, hechos relevantes en este periodo de una crisis originada en Estados Unidos que afectó a la economía mexicana, debido a la contracción de la industria manufacturera internacional, el colapso de la actividad comercial y la reducida disponibilidad de créditos³² (Tabla 3, Gráfica 5 y Tabla 4).

Consideraciones generales

Finalmente, valga reflexionar sobre algunas variables en la implementación de la nueva cultura institucional de transparencia y rendición de cuentas referidas a lo largo de este trabajo, que bien pueden analizarse por separado con el propósito de guiar su análisis y deliberación.

El reto del Sistema Nacional Anticorrupción se enmarca en el cumplimiento del Estado mexicano ante la Alianza para el Gobierno Abierto, pero fundamentalmente en demostrar a la sociedad su eficacia. Sin embargo, el sistema no tiene la capacidad de absorber toda la responsabilidad. El cumplimiento de los valores éticos, honestidad, honradez, legalidad y responsabilidad —en términos del artículo 134 constitucional—, así como preservar el interés superior de las nece-

sidades colectivas por encima de intereses particulares, personales, o ajenas al interés general, son fundamentales en estos procesos de buen gobierno.

El artículo tercero transitorio del Decreto que crea la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción (DOF, 18-julio-2016), establece que la Ley General de Responsabilidades Administrativas entrará en vigor al año siguiente del inicio de su vigencia; es decir, el 19 de julio de 2017, y hasta entonces, estará facultada para distribuir competencias entre los órdenes de gobierno, establecer las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, sus obligaciones y sanciones aplicables por los actos u omisiones.

En términos de prevención y control del conflicto de interés, impunidad y debilidad en las investigaciones, el marco jurídico es débil, por lo que se debe enfrentar la corrupción en los altos niveles de gobierno, tanto en el ámbito federal como en el estatal y otras ramas del gobierno.

El nuevo régimen de responsabilidades, al menos en el marco de la ley secundaria, no incluye la responsabilidad penal y no distingue, hasta el momento, los mecanismos para vincularlo con el Código Penal Federal en delitos de hechos de corrupción.

Actualmente, se tiene clara la necesidad de definir la política de gobierno digital, gobierno abierto y datos abiertos, para las dependencias y entidades de la administración pública federal, pero debe revisarse la conveniencia de alcanzar los ámbitos de competencia de los gobiernos locales, así como establecer criterios o lineamientos en términos de subejercicios.

³¹ Informe General de la Cuenta Pública de 2015. En [<http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2015i/Documentos/InformeGeneral/ig2015.pdf>] (consulta: marzo de 2017).

³² Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Síntesis julio 2009, Estudio económico de México 2009. En [<https://www.oecd.org/mexico/43557478.pdf>] (consulta: 10 de marzo de 2017).

Tabla 3. Monto observado respecto del importe asignado a los entes fiscalizados (mdp)

Entidad federativa	Monto observado				
	Importe asignado	Total	%	Subejercicio	Con impacto económico
Total	743,233.63 ^{3/}	65,193.8	8.8	33,449.1	31,744.7
Michoacán	30,440.3	5,020.2	16.5	546.3	4,474.0
Ciudad de México ^{1/}	15,143.6	2,349.4	15.5	2,208.5	140.9
Veracruz	50,989.0	7,706.6	15.1	630.7	7,075.9
Morelos	12,560.2	1,754.8	14.0	930.7	824.1
Guerrero	31,106.2	4,301.4	13.8	918.1	3,383.3
Baja California Sur	7,566.9	902.4	11.9	781.5	121.0
Nuevo León	27,862.6	3,169.0	11.4	351.0	2,818.0
Estado de México	71,216.8	8,098.4	11.4	5,699.2	2,399.2
Chiapas	40,529.6	4,147.0	10.2	1,212.4	2,934.6
Sinaloa	21,713.9	2,201.8	10.1	536.0	1,665.8
Durango	14,210.0	1,324.2	9.3	1,182.8	141.4
Baja California	21,236.7	1,960.7	9.2	1,664.6	296.3
Tlaxcala	9,709.0	839.4	8.6	743.2	96.2
Aguascalientes	10,118.2	863.7	8.5	812.1	51.4
Nayarit	9,625.7	810.8	8.4	684.8	126.0
San Luis Potosí	19,761.5	1,630.8	8.3	1,197.4	433.5
Coahuila de Zaragoza	16,313.6	1,205.2	7.4	399.3	805.9
Guanajuato	30,684.3	2,238.9	7.3	1,932.2	306.6
Puebla	35,092.5	2,541.7	7.2	1,757.0	784.7
Querétaro	12,238.0	876.5	7.2	825.9	50.6
Yucatán	13,820.8	918.6	6.6	707.9	210.7
Hidalgo	22,119.9	1,420.6	6.4	1,231.8	188.8
Chihuahua	21,537.1	1,382.3	6.4	916.0	466.4
Jalisco	37,012.4	2,290.1	6.2	2,064.5	225.6
Tabasco	16,866.2	930.7	5.5	698.4	232.3
Zacatecas	12,813.1	638.2	5.0	499.1	139.1
Sonora	15,791.1	709.4	4.5	119.0	590.3
Quintana Roo	10,432.3	464.5	4.5	399.4	65.1
Oaxaca	33,498.7	1,235.9	3.7	1,051.1	184.9
Tamaulipas	21,393.4	700.7	3.3	549.4	151.4
Colima	6,595.5	205.6	3.1	93.7	111.9
Campeche	7,780.7	227.3	2.9	105.2	122.0
SEP ^{2/}	35,453.8	126.9	0.4	0.0	126.9

Fuente. ASF. Informes de auditoría de la Cuenta Pública de 2015.*

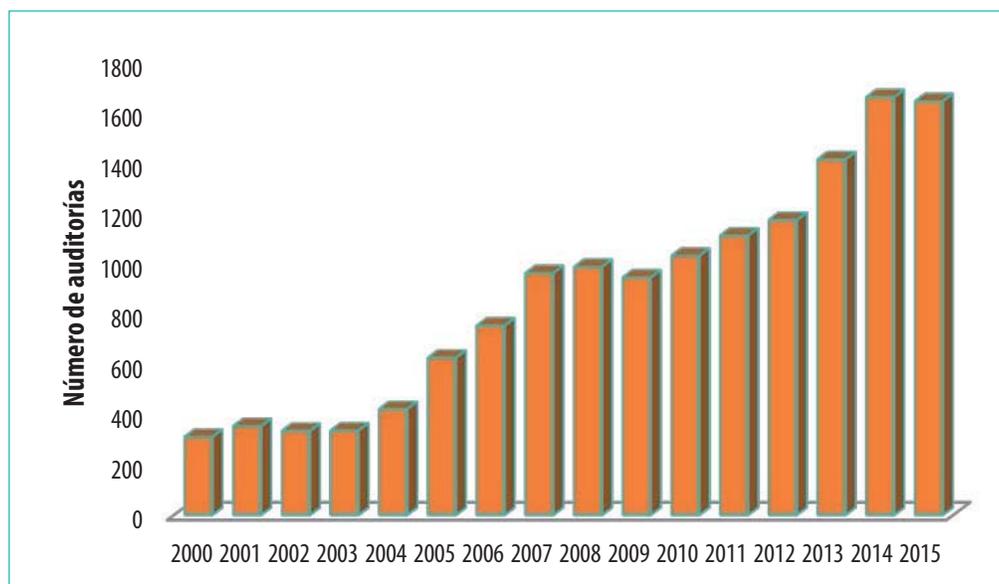
*Incluye el monto observado a las entidades federativas, municipios y universidades.

^{1/} El elevado valor del indicador se registra principalmente por el subejercicio derivado del Seguro Popular, que asciende a 1,448.1 mdp, de un monto asignado de 3,628.3 mdp.

^{2/} Recursos observados en la auditoría realizada a las Aportaciones para los Servicios de Educación Básica y Normal en la Ciudad de México, del Ramo General 25.

^{3/} No incluye 11,664 mdp correspondiente a importes de auditorías realizadas a dependencias federales.

Gráfica 5. Datos históricos de las auditorías realizadas por la ASF



Fuente: Auditoría Superior de la Federación, Informe General de la Cuenta Pública de 2015.

Tabla 4. Observaciones pendientes de solventar 2011-2014. Monto observado 2015 y monto de denuncias de hechos (millones de pesos)

Entidad	Observaciones pendientes de solventar 2011-2014 (corte IRCP 2014) (a)	Monto solventado de las observaciones 2011-2014 (corte enero 2017) (b)	Monto pendiente de solventar 2011-2014 (c)	Importe de procedimientos resarcitorios (d)	Monto observado de cuenta pública	Total (f)= (c) + (d) + (e)	Monto de denuncias de hechos (g)	Monto de denuncias penales relacionadas con simulación de reintegros (h)
Veracruz	27,503.5	1,460.9	26,042.6	310.2	7,704.3	34,057.1	16,305.8	4,770.2
Michoacán	21,745.8	822.5	20,923.3	176.2	5,017.2	26,116.7	3,785.0	1,268.3
Estado de México	14,898.3	3,160.4	11,737.9	354.4	8,098.3	20,190.6	641.1	
Jalisco	16,352.6	1,610.2	14,742.4	562.6	2,262.5	17,567.5	897.1	
Chiapas	9,625.9	530.6	9,095.3	427	3,961.6	13,483.9	1,000.3	253.1
Guerrero	8,757.7	330.0	8,427.7	512.7	4,300.6	13,241.0	314.1	943.3
Guanajuato	6,973.8	13.7	6,960.1	102.1	2,233.2	9,295.4	2.9	8.5
Oaxaca	7,195.6	930.9	6,264.7	313.4	1,235.0	7,813.1	134.8	83.7
Tabasco	5,261.0	361.5	4,899.5	2.7	912.1	5,814.3	1,472.8	136.1
Baja California	4,312.2	659.8	3,652.4	119.6	1,957.8	5,729.8	0.1	5.3
Nuevo León	3,916.8	1,940.6	1,976.2	101.5	3,167.8	5,245.5	20.2	
Ciudad de México	3,648.3	1,595.0	2,053.3	223.8	2,302.3	4,579.4	3.5	
Baja California Sur	3,370.1	433.9	2,936.2	709.8	902.4	4,548.4	28.8	88.3
Morelos	2,766.7	480.9	2,285.8	420.9	1,750.8	4,457.5	352.2	167.8
Durango	3,425.9	547.0	2,878.9	34.9	1,324.1	4,237.9	61.0	
Sonora	4,443.6	1,315.2	3,128.4	47.5	707.7	3,883.6	220.5	
Zacatecas	3,803.9	668.1	3,135.8	34.2	634.6	3,804.6	75.9	18.4
Sinaloa	4,434.2	3,158.7	1,275.5	251.6	2,201.0	3,728.1	510.8	135.6
Puebla	1,343.7	268.7	1,075.0	54.6	2,526.6	3,656.2	66.7	
Hidalgo	3,683.8	1,854.4	1,829.4	22	1,410.5	3,261.9	28.5	
San Luis Potosí	1,374.8	300.0	1,074.8	249.9	1,630.5	2,955.2	3.7	
Chihuahua	2,063.7	710.8	1,352.9	95.5	1,380.5	2,828.9	171.1	
Coahuila	2,731.9	1,209.8	1,522.1	32.7	1,197.8	2,752.6	98.6	
Nayarit	1,582.2	131.9	1,450.3	29.9	810.8	2,291.0	12.9	
Quintana Roo	3,249.1	1,698.7	1,550.4	7.6	464.4	2,022.4	23.9	
Querétaro	1,142.5	312.7	829.8	19.2	875.8	1,724.8	105.0	
Tlaxcala	975.1	429.2	545.9	157.1	838.4	1,541.4	22.1	82.7
Aguascalientes	887.3	394.6	492.7	48.8	856.7	1,398.2	1.6	
Yucatán	652.2	305.7	346.5	18.9	917.6	1,283.0	26.6	
Colima	943.7	98.6	845.1	0	205.6	1,050.7	107.4	46.8
Campeche	780.5	83.2	697.3	33.4	227.2	957.9	20.9	
Tamaulipas	1,449.2	1,212.4	236.8	0	700.5	937.3	0.9	
Total	175,295.6	29,030.6	146,265.0	5474.7	64,716.2	216,455.9	26,516.8	8,008.1

Fuente: Auditoría Superior de la Federación, Informe General de la Cuenta Pública de 2015.

DESAFÍOS EN LA INSTRUMENTACIÓN Y COORDINACIÓN DE LOS SISTEMAS DE TRANSPARENCIA Y ANTICORRUPCIÓN

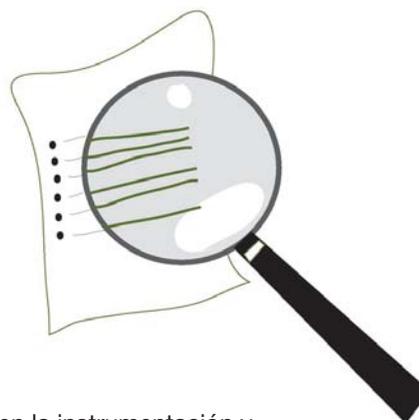
*Rafael Villarreal Ordóñez**

El fenómeno de la corrupción, como consecuencia inmediata de la opacidad, se combate sólo desde una óptica de transparencia y rendición de cuentas en el uso de recursos oficiales, así como en el desempeño de los servidores públicos en el ejercicio de sus facultades.

Introducción

El derecho a la información se estableció en 1977, vía artículo 6° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Fue el 11 de junio de 2002 cuando se publicó en México la primera Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, que permitió la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y su réplica en todas las entidades de la república a través de institutos de transparencia que poseen características desiguales, tanto en su desarrollo institucional como en sus legislaciones.

* Licenciado en derecho con especialidad en políticas públicas y cohesión social, con más de 15 años de experiencia en el Poder Legislativo. Línea de investigación dentro del CESOP: administración pública federal. Correo electrónico: rvillarreal@cesop.mx



Desafíos en la instrumentación y...

Con el paso del tiempo se hizo un replanteamiento general con el propósito de fortalecer la garantía de efectividad y el derecho de los ciudadanos para acceder a toda la información pública, pero no tanto así a los órganos responsables de garantizar el acceso a la información pública y la protección de datos personales.

El 20 de julio de 2007 se reforma el 6° constitucional, comprometiéndolo a los estados y municipios a garantizar el derecho y acceso a la información, ya no sólo a nivel federal, sino que a partir de ese momento las leyes estatales deberían tener un piso mínimo de transparencia y

acceso a la información pública, y un año como plazo para adecuarse a ello.

En 2012, por acuerdo del Senado de la República, se abrió un proceso de consulta pública a la sociedad civil y se sometieron todas las iniciativas al escrutinio público. Se invitó a académicos, especialistas, órganos garantes locales, así como a las dependencias del sector público federal y local, las que, como sujetos obligados, tienen experiencia sobre la instrumentación de las legislaciones anteriores. Fue entonces cuando se dotó finalmente de autonomía plena a los órganos garantes, el federal y de las entidades de la república, para que tuvieran no sólo personalidad jurídica y patrimonio propios, sino también independencia de los sujetos obligados, ya que varios órganos de transparencia se encontraban subordinados al Poder Ejecutivo local.

Cronología hacia el Sistema Nacional Anticorrupción

El 7 de febrero de 2014 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de transparencia, por medio del cual se amplían los sujetos obligados frente a los cuales se ejerce el derecho de acceso a la información pública; se sientan las bases para articular un Sistema Nacional de Transparencia; y se brinda autonomía constitucional a los órganos garantes federal y estatales, ampliando sus facultades y competencia.

El 4 de mayo de 2015 se publica en el *Diario Oficial de la Federación* la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública orientada, en resumen, a homologar el ejercicio del derecho de acceso a la información pública en todo el país.

El nuevo modelo de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública agregó novedosos elementos como:

1. Los principios base de la actividad de los organismos garantes en materia de transparencia y acceso a la información pública.
2. El fomento a una cultura de la transparencia y de la rendición de cuentas, la cual se

implementará por conducto de los órganos garantes federal y estatales.

3. El establecimiento de una Plataforma Nacional de Transparencia, herramienta electrónica que concentrará armónicamente los subsistemas de solicitudes de acceso, obligaciones de transparencia y los medios de impugnación, articulando a los distintos sujetos obligados y organismos garantes.
4. La ampliación de las obligaciones comunes de los sujetos obligados; el fortalecimiento de la estructura, organización y funcionamiento de los organismos garantes.
5. La previsión de nuevos recursos o medios de impugnación, como el recurso de inconformidad ante el Instituto, la facultad de atracción por parte del mismo, y el recurso de revisión tratándose de asuntos jurisdiccionales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y el recurso de revisión en materia de seguridad nacional que conocerá este máximo órgano jurisdiccional.
6. Así como la inclusión de medidas de apremio y sanciones en caso de incumplimiento de las obligaciones legales.

El 27 de mayo de 2015 se publicó la reforma constitucional que creó el Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) como instancia de coordinación entre autoridades de todos los órdenes del gobierno.

El 19 de julio de 2016, en periodo extraordinario de la LXII Legislatura, se aprobaron siete paquetes de legislación secundaria: (1) la expedición de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, que establece las responsabilidades administrativas y la obligación de los servidores públicos de presentar declaraciones patrimonial, de conflicto de intereses y fiscal; (2) la expedición de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, así como reformas a la Ley de Coordinación Fiscal y a la Ley General de Contabilidad Gubernamental, con el fin de fortalecer a la Auditoría Superior de la Federación para el combate de la corrupción; (3) la transformación del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa hacia el nuevo Tribunal Federal de Justicia Administrativa, que ahora podrá sancionar por faltas graves, tanto a servidores públicos como a particulares; (4) reformas a la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, que crean la Fisca-

lía Especializada de Combate a la Corrupción, como órgano autónomo para investigar y perseguir actos de corrupción; (5) Reformas al Código Penal Federal, estableciendo las sanciones que serán acreditables a quienes cometan actos de corrupción: servidores públicos y particulares; (6) Reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, fortaleciendo a la Secretaría de la Función Pública para la prevención y combate de la corrupción; y 7) la expedición de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, que establece las bases de coordinación del SNA, a nivel federal y local, así como las características del Sistema Nacional de Fiscalización y de la Plataforma Digital Nacional.

Sistema Nacional Anticorrupción (SNA)

A partir de la expedición de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, ¿cuál ha sido la ruta de la puesta en marcha del SNA? Dicha ley es el ordenamiento que distribuye competencias y funciones, crea órganos y mecanismos de coordinación entre ellos, establece los perfiles de los servidores públicos y determina el método para seleccionarlos. En ese sentido, el jueves 12 de octubre de 2016, el Senado de la República aprobó, por 91 votos a favor y dos abstenciones, a los responsables de seleccionar a los integrantes del Comité de Participación Ciudadana (CPC) del SNA, es decir, la Comisión de Selección.

La Comisión de Selección, a su vez, fue la encargada de la totalidad de procesos para la selección de los integrantes del Comité de Participación Ciudadana. Así, el 30 de enero de 2017, sus integrantes votaron en sesión pública para elegir a los cinco ciudadanos y ciudadanas que integrarán el primer Comité de Participación Ciudadana del Sistema Nacional Anticorrupción, entendiéndolo como la única figura ajena a la administración pública que será parte de la estructura que combatirá la corrupción en el país.

De tal suerte, sus integrantes son:¹ Mariclaire Acosta Urquidi, Alfonso Hernández Valdez, José Octavio López Presa, Luis Manuel Pérez de Acha, y como presidenta, Jacqueline Peschard Mariscal.

¹ Fundamentación y argumentación expuesta por Edna Jaime en su calidad de Coordinadora de la Comisión de Selección.

La decisión unánime de la Comisión para la integración del Pleno del primer CPC y la duración de cada uno en el cargo será como se muestra en el Cuadro 1.

La doctora Jacqueline Peschard Mariscal,² quien también preside el Comité Coordinador,³ ha dicho que su propósito es que en este periodo inicial del SNA se integren los estatutos, organización interna, la Secretaría Ejecutiva, mientras el Congreso termine de realizar los nombramientos que hacen falta, como el fiscal anticorrupción, además de que concluya la homologación del andamiaje jurídico en el interior del país.

Recursos

Es sabido que los cinco miembros del Comité de Participación Ciudadana inician funciones sin fondos ni recursos. Sin sede ni estructura administrativa, el SNA está en gestación, y su presidenta dice desconocer el costo que tendrá empezar a operar plenamente.

Hasta el momento, lo único que existe es un anexo del Presupuesto de Egresos para el ejercicio fiscal de 2017, que no es público, en el que se establece una asignación de 147 millones de pesos para la conformación de la Secretaría Ejecutiva del SNA.

Por otro lado, a pesar de que la doctora Peschard ha dicho que el SNA será austero y no implicará una carga burocrática, un informe del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados⁴ señala que el SNA costará más de mil 500 millones de pesos. El estudio establece que se requieren 155.9 millones de pesos para la creación de nuevas salas en el Tribunal Federal de Justicia Administrativa; así como 137.9 millones de pesos para la Fiscalía Especializada en Delitos de Corrupción. También se requieren 22.8 millones de pesos para crear la estructura del Secretariado Ejecutivo del Sistema; 22 millones para desarrollar la plataforma tecnológica y

² Licenciada en sociología y maestra en ciencias políticas por la UNAM y doctora en ciencias sociales por El Colegio de Michoacán.

³ Instancia que tiene como función vincular al sistema con organizaciones académicas y de la sociedad civil.

⁴ "Valoración del impacto presupuestario. Sistema Nacional Anticorrupción", Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, CEFP/IPP/ 2016. En [<http://bit.ly/2cS8RED>].

Nombre	Duración en el cargo
Jacqueline Peschard Mariscal	1 año. Será la primera presidenta del CPC, quién además, presidirá el Comité Coordinador del SNA
Mariclaire Acosta Urquidi	2 años
José Octavio López Presa	3 años
Luis Manuel Pérez de Acha	4 años
Alfonso Hernández Valdez	5 años

15.2 millones de pesos para pagar los sueldos de los cinco especialistas que conformen el Comité de Participación Ciudadana.

En ese sentido, la doctora Peschard ha comentado que para determinar el sueldo de los miembros del Comité, añade, se tomará como parámetro el de los consejeros profesionales del Coneval:⁵ “[...] Los recursos deberán ser algo muy vigilado, muy controlado y muy transparente”.

Ahora bien, ex profeso para la disección del tema se realizó el foro “Transparencia y rendición de cuentas: los desafíos de México en el siglo XXI”, organizado por el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, el 23 de noviembre de 2016, en la Cámara de Diputados, en donde los panelistas coincidieron en que el monto destinado al SNA por parte del gobierno es mucho menor al costo que representa la corrupción en México. Tal cual lo comentó el doctor Manuel Luciano Hallivis Pelayo, ponente del foro, y actual finalista para ocupar el cargo de fiscal anticorrupción.

Ahora bien, ¿cómo se justifica la inversión en el SNA? La corrupción en México es un monstruo de mil cabezas. ¿A qué monto equivaldría la sumatoria de lo gastado en mordidas o actos de corrupción? Con datos expuestos en el foro —que abrevan del Banco de México, el Banco Mundial

y Forbes— hablan de aproximadamente 9% del producto interno bruto: 1.5 billones de pesos anuales. Por supuesto, cantidad muy superior al costo que pudiese tener el Sistema Nacional Anticorrupción en pleno funcionamiento.

Siguientes pasos

Con la reforma constitucional que dio lugar a la creación de la Fiscalía General de la República (FGR) —órgano constitucional autónomo que reemplaza a la Procuraduría General de la República (PGR)— nació también la Fiscalía Especializada en Materia de Delitos Relacionados con Hechos de Corrupción.

En las reformas a la Ley Orgánica de la PGR que se publicaron como parte del paquete del SNA, se incluyó a esta Fiscalía Anticorrupción en su estructura. En la discusión y negociaciones parlamentarias, la sociedad civil pretendía la creación de la Ley de la Fiscalía General de la República para dar certeza al nacimiento de la Fiscalía encargada de investigar hechos de corrupción. En lugar de esto, se reformó la Ley Orgánica de la PGR para establecer las funciones, estructura y atribuciones de la Fiscalía Anticorrupción.⁶

Finalmente, mientras se realizan las comparecencias de los aspirantes a fiscal anticorrupción, hay voces en el Senado de la República

⁵ Sitio web del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval).

⁶ Con información de la ponencia dictada por el Sen. Alejandro Encina Rodríguez, el 6 de marzo de 2015, en el marco del ciclo de conferencias que organizó la Contraloría del Poder Legislativo del Estado de México.

que proponen hacer nuevos ajustes constitucionales y legales para fortalecer el combate a los hechos corruptos, como crear un nuevo modelo de procuración de justicia, replantear el perfil del fiscal general de la república y modificar el mecanismo de designación tanto de este funcionario como de los fiscales especializados en materia electoral y en combate a la corrupción.⁷ Incluso, el senador Juan Carlos Romero Hicks (PAN) explicó recientemente que propondrá un segundo paquete de leyes, entre las que se encuentren una de obra pública, una de adquisiciones y una de salarios máximos.

Se trata, en lo general, del desacuerdo de organizaciones civiles y expertos, que han puesto en entredicho el proceso de selección del fiscal anticorrupción a cargo del Senado, quienes se han pronunciado por hacer más eficiente el proceso, transparente, amén de argüir que la metodología acordada no permite evaluar a los aspirantes de manera óptima.

Al cierre de este artículo han comparecido en el Senado 23 aspirantes a fiscal anticorrupción. Como lo informa el propio Luis Carlos Ugalde (integrante del comité de acompañamiento ciudadano que evaluó los perfiles), se había recomendado a cuatro personas que a su juicio “contaban con la experiencia, los conocimientos, la visión, los valores y el liderazgo para encabezar el cargo”.

El ex consejero presidente del IFE defiende que “aunque se ha cuestionado que el fiscal anticorrupción carecerá de la autonomía suficiente para realizar su función sin interferencia política, se trata de un paso adelante respecto a la forma como la Procuraduría General de la República atiende actualmente las denuncias de actos de corrupción”.⁸

Así las cosas, nos inquieta saber, ¿para cuándo contará el país con una Fiscalía de calidad? ¿Habrá nuevas modificaciones que interrumpan la ruta de implementación del SNA?

⁷ Con información del documento “Ruta para la implementación del Sistema Nacional Anticorrupción”, septiembre 2016, IMCO/Transparencia Mexicana: http://imco.org.mx/wp-content/uploads/2016/09/2016-SNA-Documento_Completo.pdf

⁸ Sistema Nacional Anticorrupción, Presidencia de la República. En [<http://www.gob.mx/presidencia/articulos/sistema-nacional-anticorrupcion>], última actualización: julio 2016.

SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN COMO MECANISMO DE RENDICIÓN DE CUENTAS

Omar Cortés Macías

Introducción

Ya es inminente. El Sistema Nacional Anticorrupción entrará en funciones, periódicamente, antes de que concluya el primer semestre de 2017. Este documento pretende exponer la problemática ostensible sobre el fenómeno de la corrupción en México, con objeto de visibilizar los retos que deberá enfrentar el nuevo organismo. Asimismo, se exponen algunos criterios de percepción obtenidos en el levantamiento de la encuesta “Transparencia y rendición de cuentas 2016”, realizada por el CESOP, viables de aplicación para el buen funcionamiento del SNA.

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



Transparencia electoral
en México

Comentario preliminar

Al correr 2016, investigaciones periodísticas y de organizaciones civiles desenmascararon un entramado de corrupción en las administraciones federal y estatales. Pasando por escándalos

tales como el de “la casa blanca”, los mexicanos implicados en “Los papeles de Panamá”, los recientes casos de posible soborno por parte de la empresa Odebrecht a funcionarios públicos de México, hasta la implicación de exgobernadores por presuntas responsabilidades por corrupción durante sus administraciones: son 11 los exgobernadores implicados y varios funcionarios públicos señalados por presuntos actos de corrupción durante su periodo de gobierno. Los posibles desfalcos que pueden representar cientos de miles de millones de pesos en afectaciones al erario simbolizan la evidencia más grotesca de la impunidad con la que opera nuestro sistema político. En suma, lo cotidiano es la impunidad y/o que ni siquiera existen procesos legales formales por estos hechos.

Los actos de corrupción despiden un mensaje tácito de cinismo y descaro frente al contexto de desigualdad, la falta de oportunidades, una violación sistemática a los derechos humanos, carencia de derechos sociales y, sobre todo, el agravamiento de la pobreza en la que se encuentra más de 50% de la población en México. Muchos son los factores preocupantes en torno a la corrupción. El primero y, posiblemente, el más grave es el hecho de que las investigaciones que revelaron las redes de corrupción en 2016 no fueron descubiertas por los órganos de fiscalización que se supone debieron haberlo hecho. Ello puede ser un indicador de lo fallido de las instancias de fiscalización de las que dispone actualmente nuestro país; es decir, en caso de que los órganos de fiscalización hubiesen hecho alguna observación o recomendación, sería prueba fehaciente de la falta de autonomía jurídica y de atribuciones para evitar y sancionar la corrupción. Esto tuvo que ser corregido inmediatamente.

¿El factor de más peso? La impunidad con que operan y evaden la justicia los cárteles de la política en México, pues saben que pueden desaparecer sin dejar rastro y evadir sus responsabilidades.

Otro de igual gravedad es el mensaje que se envía a la sociedad en general, la noción que flota, generada por los hechos: la convicción de que un acto de corrupción se resuelve con más corrupción. ¿Cómo? La mordida resuelve. En Méxi-

co es fácil sobornar a las autoridades judiciales o responsables de la impartición de justicia. En la medida que los propios gobernantes sean los artífices coludidos en los casos de corrupción, las conductas sociales tampoco podrán ser corregidas.

Perspectivas y prospectivas para el combate a la corrupción

Para el sistema político de México la creación del SNA representa la oportunidad para regenerar el sistema institucional de nuestro país, y con ello fortalecer nuestro régimen político. México posee suficiente territorio, recursos, capital intelectual y fuerza de trabajo para ampliar sus capacidades, riquezas y fortalezas; lamentablemente la historia de nuestro país nos ha demostrado que sin importar el modelo económico, exitoso o no, las brechas de desigualdad no se han reducido significativamente, ya que existen elementos como la corrupción, la impunidad y la falta de acceso a la justicia que representan una constante que ha determinado la perdurabilidad en el tiempo y espacio del malestar sociopolítico de México, lo que refleja daños estructurales en nuestra sociedad, siendo los más funestos la pobreza, la falta de oportunidades, la vulnerabilidad de los derechos sociales, entre muchos otros fenómenos.

El gran malestar sociopolítico de nuestro país ha provocado una especie de resignación social o tolerancia hacia la corrupción, que podría entenderse como si se tratara de un malestar integrado en el sistema que no puede acabarse y que jamás desaparecerá.

El pesimismo social hacia los esfuerzos en el combate a la corrupción son preocupantes. La encuesta “Transparencia y rendición de cuentas”, realizada por el CESOP,¹ muestra que 69% de los entrevistados dijeron que el Sistema Nacional Anticorrupción es muy necesario; sin embargo, sólo le genera confianza a 13%, un poco a 27% y a 58% nada o casi nada. Asimismo, más de 70% considera que a las personas impli-

¹ Encuesta telefónica nacional “Transparencia y rendición de cuentas”, CESOP (2016). Disponible en [<http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CESOP/Opinion-Publica/Encuestas/Encuesta-telefonica-nacional-Transparencia-y-Rendicion-de-cuentas>] (consulta: 7 de marzo de 2017).

cadados en actos de corrupción puede ser que no se les castigue si tienen dinero para corromper a quienes dictan sentencias, 21% dice que en ocasiones y sólo 7% dice que nunca. Que “en México no se castiga a los responsables de actos de corrupción”, lo dice 56%; “que en ocasiones”, 32% y 10% “que siempre”.

Los daños ocasionados por la corrupción en México también se reflejan en la degradación de la ética pública y la moral social. Lo que significa que se critica pero se practica, haciendo de esta conducta una práctica nociva pero tolerada en el sistema. En este sentido, el SNA debe asumir una posición de cero tolerancia a la corrupción; de otra manera, la poca confianza que existe hacia la creación de este organismo se deteriorará, y peor aún, la institución se convertirá en una cuota política más del sistema.

La implementación del Sistema Nacional Anticorrupción debe representar el elemento determinante para la recomposición política, institucional, empresarial y social de nuestro país. No puede ser visto de otra manera, pues la corrupción no debe ser aceptada como elemento natural dentro de ningún sistema. En este sentido, el éxito del SNA será determinante para recobrar la confianza ciudadana en las instituciones y en el funcionamiento del sistema democrático.

El combate a la corrupción no puede ser entendido como el ejercicio único de crear redes complejas y extensas de leyes. Si bien se debe trabajar para mejorar el marco jurídico, no es el único que resta por realizar. En los hechos, el reto del SNA es reducir considerablemente la impunidad de servidores públicos, empresarios y ciudadanos corruptos, hasta crear un ambiente de legalidad y estado de derecho en las instituciones, que pueda ser percibido en el día a día por todos los ciudadanos.

Para lograr los mejores resultados en el combate a la corrupción se deben establecer los mecanismos jurídicos que permitan la plena autonomía de los organismos de fiscalización. La encuesta “Transparencia y rendición de cuentas” —de la que abreva este trabajo—² muestra que 66% de los entrevistados considera que los órganos de fiscalización deben ser autónomos;

de la misma manera, 81% considera que para garantizar la imparcialidad de los órganos de fiscalización sus titulares deben ser electos por voto popular.

Creación de la Oficina de Presupuesto como mecanismo de rendición de cuentas

Uno de los mayores retos del SNA en el combate a la corrupción es el impulso para acabar con el manejo opaco de recursos, que en realidad representa una variante de la corrupción que se genera a través de leyes que permiten el manejo discrecional de recursos o su falta de transparencia. Por tanto, es fundamental lograr que el ejercicio del presupuesto sea eficiente, racional y con absoluta transparencia. A este respecto, diversas organizaciones civiles han hecho algunas propuestas para lograr la planeación, eficacia, eficiencia y transparencia del Presupuesto de Egresos de la Federación, como es el caso de México Evalúa y Fundar,³ que coinciden en la necesidad de crear una Oficina de Presupuesto dotada de autonomía funcional y operativa que garantice objetividad y que sea ajena a intereses partidarios.

Estas organizaciones civiles argumentan que la creación de esta Oficina de Presupuesto es de gran relevancia para establecer la metodología que permita el rediseño del ciclo presupuestal, atendiendo el interés de la sociedad civil y de los ciudadanos para transparentar y generar un sistema de rendición de cuentas mediante el involucramiento ciudadano en los procesos de integración presupuestal. También se arguye que actualmente la mayor parte del presupuesto se asigna a subsidios, en los cuales no existen reglas de operación claras, y las auditorías no han ayudado a mejorar el cumplimiento de objetivos ni a evitar la duplicidad de programas.

Los especialistas de México Evalúa y Fundar han argumentado que con la creación de este ente institucional se podría decidir u organizar el presupuesto, incluso en proyectos de largo alcance; es decir, interanuales, garantizando la suficiencia presupuestal y la vigilancia estricta para el cum-

² *Idem*.

³ Foro Caucus anticorrupción, 5 de septiembre de 2016, Cámara de Diputados.

plimiento de objetivos, pues cada proyecto o programa deberá ir acompañado del soporte técnico y metodológico que garantice su viabilidad, ya que actualmente se siguen sobreestimando los ingresos de los que se puede disponer año tras año. Así pues, la Oficina ayudaría en la proyección real del crecimiento económico para evitar endeudamiento, pues durante este sexenio se ha llegado al endeudamiento más alto de la historia, repercutiendo en la pérdida de credibilidad de las instituciones financieras de nuestro país.

Las organizaciones que realizaron esta propuesta señalan que los análisis, evaluaciones y recomendaciones que realice la Oficina de Presupuesto deben ser vinculantes con las decisiones del Congreso, pero además toda la información que se genere tiene que estar disponible para la ciudadanía en general, medios de comunicación e instituciones.

La propuesta de crear una Oficina de Presupuesto implica la eliminación, o bien, fusión con los organismos que actualmente cubren la función; es decir, no es justificable la duplicación de funciones en la administración pública; o en todo caso se tendría que reestructurar y dotar de facultades a los organismos que ya existen dentro de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y que realizan estas funciones, para que en los hechos se refleje una mejoría en cuanto a la planeación, eficiencia y eficacia del ejercicio del gasto del presupuesto.

Breves datos del Informe General de la Cuenta Pública de 2015 (ASF)

Durante la entrega del Informe General de la Cuenta Pública de 2015, el titular de la ASF señaló que si bien se ha logrado ampliar la cobertura de las revisiones, respecto al universo auditable, se indica que el total de muestras seleccionadas son “equivalentes al 13.6% del gasto del sector público; 70% del gasto federalizado, 37% de diversos conjuntos como cuentas de balance, deuda pública y fideicomisos, entre otros, y 33.4% del total de los ingresos ordinarios del sector público presupuestario”.⁴

⁴ Mensaje del CPC Juan M. Portal, Auditor Superior de la Federación (15 de febrero de 2017). Auditoría Superior de la Federación. En [http://www.asf.gob.mx/uploads/54_Informes_y_publicaciones/Mensaje_ASF_entrega_IRCP15.pdf] (consulta: 1 de marzo de 2017).

Del informe de la Auditoría Superior de la Federación⁵ destaca que:

- Realizó 9,524 acciones integradas por 3,956 recomendaciones, cuyo objetivo es mejorar procesos administrativos y sistemas de control en las entidades auditadas. También realizaron 392 solicitudes de aclaración, a través de las cuales se requiere documentación adicional para soportar operaciones y los montos observados no justificados o no comprobados durante la revisión.
- Ante el SAT se están promoviendo 73 acciones sobre el ejercicio de la facultad de comprobación fiscal, y ante las secretarías de las contralorías estatales y órganos internos de control de la administración pública federal y otras entidades se establecieron 2,405 promociones de responsabilidad administrativa sancionatoria. Se hicieron 2,680 pliegos de observaciones y 18 multas.
- El total de recuperaciones operadas de las Cuentas Públicas de 2001 a 2014 es de 108,886 mdp, cifra que representa 47 veces el presupuesto que se asigna a la ASF. En lo concerniente a las auditorías practicadas sobre la Cuenta Pública de 2015, las recuperaciones ascienden a 2,871 mdp; esta cantidad se incrementará conforme transcurra el plazo de atención a las observaciones efectuadas.
- En cuanto a otro tipo de acciones, la ASF ha presentado ante el Ministerio Público Federal un total histórico de 741 denuncias de hechos. Cabe resaltar que 695 se han presentado a partir de 2011 como parte de las irregularidades detectadas a diversas Cuentas Públicas. Para la correspondiente a 2015, las denuncias se presentarán cuando se cuente con los elementos que establece el artículo 31 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.
- En el agregado histórico derivado de la fiscalización del gasto federalizado, de los 175 mil mdp registrados como montos pendientes de aclarar de las Cuentas Públicas de 2011 a 2014, se han logrado solventar más de 29 mil mdp, lo que implica un remanente de 146,265 mdp, cifra que debe ser adicionada con el monto de lo observado en la

⁵ *Idem.*

Cuenta Pública de 2015, por 64,716 mdp, más lo correspondiente a los procesos resarcitorios por 5,475 mdp, lo que arroja un total de 216,456 mdp pendientes de solventar, y que equivale al monto asignado en un año a la mitad de las entidades federativas, o al 20% del total de los fondos y programas del gasto federalizado 2015.

El portal de la ASF⁶ tiene publicado que, con fecha de corte 28 de febrero de 2017, ha presentado 762 denuncias penales, por las Cuentas Públicas 1998-2014, así como por la simulación de reintegros. Asimismo, el informe presenta un reporte histórico de denuncias de hechos presentadas por la ASF, con corte al 31 de enero de 2017.

El Cuadro 1 muestra que desde 1998 existe una posible afectación al erario por más de 41 mil mdp. El volumen de dinero por el posible daño es equivalente a una cuarta parte de los recursos que hubieran impactado a las finanzas públicas de no haber aplicado el gasolinazo en enero de 2017, de acuerdo con los datos expresados en el discurso del presidente de México, Enrique Peña Nieto, el 5 de enero de este año.

La Auditoría Superior de la Federación establece que el daño a las arcas públicas se puede manifestar en:

- ⇒ Desvío de recursos,
- ⇒ desperdicio por bienes adquiridos no utilizados,
- ⇒ Pagos en exceso, o aquellos que se realizan sin que se acredite la entrega de bienes o la prestación de servicios,
- ⇒ Otorgamiento de apoyos a quienes no cumplen con los requisitos para ser considerados beneficiarios de algún programa,
- ⇒ Recursos no reintegrados a la Tesorería de la Federación (Tesofe), y
- ⇒ Distintas prácticas que dan como resultado que el Estado deje de percibir algún tipo de ingreso (como la comercialización de productos a costos menores a los de su producción o la deficiencia en el cobro de derechos).

⁶ Denuncias penales presentadas por la ASF, Cuentas Públicas 1998-2014. Auditoría Superior de la Federación (2017). En [http://www.asf.gob.mx/Section/65_Denuncias_penales] (consulta: 1 de marzo de 2017).

Los subejercicios representan otra área donde la ASF ha encontrado constantes y elevadas irregularidades en el gasto federalizado, “ya que se registra que existen recursos que se aplican hasta muy avanzado el siguiente año, incluso, hay casos de recursos no ejercidos correspondientes a ejercicios anteriores al que se fiscaliza”.⁷ A este respecto, el informe de la ASF señala que los cinco fondos y programas que tuvieron un mayor subejercicio, en términos relativos, respecto del monto asignado a los entes fiscalizados fueron:

- ⇒ Proyectos de Desarrollo Regional (73.9%),
- ⇒ Programa de Fortalecimiento de la Calidad en Instituciones Educativas (69.2%),
- ⇒ Prospera, Programa de Inclusión Social (componente de salud) (65.2%),
- ⇒ Programa para el Desarrollo Profesional Docente (64.7%); y
- ⇒ Programa de Expansión en la Oferta Educativa en Educación Media Superior y Superior (59.8%).

El importe observado por concepto de subejercicio en los fondos, programas y entes fiscalizados en 2015 ascendió a 33,449.1 mdp. Al respecto la propia ASF considera que “La existencia de recursos no ejercidos o no aplicados con oportunidad es injustificable ante carencias sociales apremiantes, como la insuficiente disponibilidad de medicinas en las unidades de salud, personas sin acceso a servicios básicos, infraestructura educativa en condiciones inadecuadas y población que debe seguir en espera para la atención de sus demandas de servicios, entre otras situaciones”.⁸

Por otro lado, el mismo Informe General de la Cuenta Pública 2015 de la Auditoría Superior de la Federación realiza un listado de 149 propuestas de modificación a disposiciones normativas de diversos instrumentos jurídicos, de las cuales 29 corresponden a mejoras a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH); 16 a la Ley de Coordinación Fiscal (LCF); 11 a la Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG); tres a la Ley de Asociaciones Público Pri-

⁷ Informe General Cuenta Pública 2015. Auditoría Superior de la Federación (2017), Disponible en: <http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2015i/Documentos/InformeGeneral/ig2015.pdf> (fecha de consulta: 6 de marzo de 2017).

⁸ *Idem*.

Cuadro 1. Denuncias de hechos ASF

<i>Cuenta pública</i>	<i>DH</i>	<i>Monto en pesos</i>
1998	2	4,310,428.25
1999	13	309,356,113.45
2000	2	1,425,262,556.36
2003	1	30,996,552.83
2004	4	57,821,092.99
2005	3	1,789,990,494.42
2006	4	16,255,508.04
2007	2	9,897,454.20
2008	35	1,930,563,400.52
2009	112	5,103,673,425.91
2010	160	2,527,482,300.01
2011	155	5,652,355,214.02
2012	179	8,986,293,672.58
2013	46	8,471,176,373.52
2014	23	5,662,484,821.25
Total	741	\$41,997,919,408.35

Fuente: Informe General Cuenta Pública 2015, ASF.

vadas (LAPP) y 90 a otros ordenamientos. Esta lista de propuestas de modificación a instrumentos normativos expone punto por punto los efectos y beneficios que traería el atender oportunamente las recomendaciones de la ASF.

En este sentido, la atención que se brinde a las recomendaciones de modificación de instrumentos normativos que realiza la ASF será determinante para comprender el grado de compromiso que tiene el Estado frente al combate a la corrupción de nuestro sistema político, ya que las recomendaciones se basan en situaciones recurrentes, con carácter estructural, y se han identificado durante diversos ejercicios en las auditorías que realiza ese órgano de fiscalización.

Por lo anterior, es preciso cuestionar los alcances que debe tener el SNA, no sólo como órgano fiscalizador o persecuidor, sino como entidad optimizadora de procesos institucionales, atendiendo la eficiencia, eficacia y calidad de los servicios y funciones que brinda el Estado, así como como órgano preventivo de la corrupción. En este sentido, es imperante crear un mecanismo jurídico para que los resultados de las investigaciones, auditorías y revisiones que realice este SNA, la ASF,

así como los órganos generales de fiscalización estatales, sean vinculantes para modificar, mejorar y optimizar las leyes, de tal suerte que el marco jurídico atienda la realidad estructural de nuestro sistema, ex profeso de las fallas identificadas por los análisis de los órganos de fiscalización, y a partir de ello establecer los mecanismos o candados legales para el combate a la corrupción y un eficiente y eficaz ejercicio del presupuesto.

Una mirada a la “percepción de la corrupción 2016”

Durante 2016 México descendió 28 posiciones en el Índice de Percepción de la Corrupción, publicado por Transparencia Mexicana y Transparencia Internacional.⁹ En esta evaluación, México obtuvo una calificación de 30 puntos en una escala de 0 a 100, donde 0 es el país peor evaluado en corrupción y 100 es el mejor evaluado en la materia.

Así, México se mantiene como el país peor evaluado dentro de los miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos

⁹ “Reformas legislativas no logran frenar caída en índice de Percepción de la Corrupción”, Transparencia Mexicana. En [<http://www.tm.org.mx/ipc2016/>] (fecha de consulta: 8 de marzo de 2017).

(OCDE). La posición de México frente a la corrupción a nivel mundial nos ubica a cuarenta posiciones entre sus principales socios y competidores económicos como son China, India y Brasil.¹⁰

Transparencia Mexicana señala que “las reformas anticorrupción y la primera etapa de implementación del Sistema Nacional Anticorrupción no fueron suficientes para reducir el efecto de los continuos escándalos de corrupción en todo el país y frenar la caída de México en el Índice de Percepción de la Corrupción”.¹¹ La observación es que, además del robustecimiento del marco legal e institucional, se deben emprender acciones sistemáticas para dismantelar las redes de corrupción que afectan a las instituciones públicas de nuestro país, y evitar que acciones de corrupción queden impunes.

Colofón

La puesta en marcha del Sistema Nacional Anticorrupción es la oportunidad para nuestro régimen político para que a través de acciones contundentes la ciudadanía recobre la confianza en las instituciones para transmutar un ciclo de conductas dañinas que han representado un obstáculo para mejorar la competitividad económica, la eficiencia de políticas de desarrollo social y el progreso hacia una sana democracia.

Si bien es cierto que la creación del SNA es un buen paso en el combate a la corrupción, los esfuerzos no deben cesar para optimizar su funcionamiento, pero sobre todo los criterios no se deben limitar a pensar que se avanzó un poco; es decir, se tienen que crear las condiciones para impulsar las acciones necesarias y no sólo las indispensables, de otra manera no será posible transformar la situación de corrupción que impera en nuestro país.

Entre algunos de los criterios que fueron evaluados en la encuesta “Transparencia y rendición de cuentas 2016” del CESOP,¹² relacionados con la aplicación de nuevas prácticas para el combate a la corrupción, podemos mencionar:

- ↯ Casi 70% de las personas está de acuerdo con que se debe proteger a los servidores públicos honestos, 72% cree que es necesario evaluar las conductas de los servidores públicos, aun en su vida privada.
- ↯ Se debe permitir que organizaciones de la sociedad civil auditen los recursos que reciben los partidos políticos; así lo considera 75% de los encuestados.
- ↯ Ocho de cada 10 opinan que para reducir la corrupción se debe ampliar la oferta de licenciaturas, posgrados especializados en administración pública y combate a la corrupción.
- ↯ Respecto a los casos de enriquecimiento ilícito, 75% de los encuestados opina que se debe aplicar la extinción de dominio.
- ↯ 72% considera que para eficientar el combate a la corrupción es necesario reformar el Sistema Judicial.
- ↯ 86% considera que se deben abrir espacios para que ciudadanos u organizaciones ciudadanas puedan integrarse al trabajo de auditoría que realizan los órganos de fiscalización.
- ↯ Respecto a la elección del Fiscal General de la República, 52% de los entrevistados cree que debe ser propuesto por el Senado o la academia y electo por voto popular, frente a 15% que considera que el proceso debe seguir como hasta ahora.
- ↯ La evaluación del desempeño en el cumplimiento de objetivos de un funcionario público debe determinar su permanencia o salida de su cargo público; así lo considera 82% de los ciudadanos.
- ↯ 75% de los encuestados está de acuerdo con que se debe institucionalizar el servicio profesional de carrera como vía para desempeñar un cargo como servidor público.

En suma, lo ideal es mantenerse creativos y analíticos. Empezar acciones innovadoras para lograr plena autonomía de los órganos de fiscalización, con el mejor de los funcionamientos. Vale la pena evaluar si los mecanismos actuales para la selección de los titulares de estos organismos garantizan su autonomía. De lo contrario, es preciso llevar a cabo los cambios necesarios para que así suceda. De no lograrse, va en prenda el buen funcionamiento de este organismo.

¹⁰ *Idem.*

¹¹ *Idem.*

¹² Encuesta telefónica nacional “Transparencia y rendición de cuentas”, CESOP, 2016.

2011

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. III
66. Reforma energética
67. Notas acerca de la reforma fiscal
68. Notas acerca del Primer Informe de Gobierno
69. Notas acerca del presupuesto federal 2014
70. Consideraciones y prospectiva sobre temas de la agenda nacional
71. Consideraciones y prospectiva sobre temas de la agenda nacional
72. Consideraciones en torno a la reforma energética
73. Apuntes sobre la reforma política
74. Derechos indígenas y armonización legislativa
75. Componentes del Índice de Desarrollo Humano
76. Consideraciones en torno a la reforma energética

2014

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
83. Transparencia y rendición de cuentas
84. Migración y pobreza
85. Jornada electoral 2015 Vol. I
86. Jornada electoral 2015 Vol. II
87. Políticas públicas interculturales para un mundo diverso
88. La Constitución de 1917 y el constitucionalismo de los estados del Pacífico (centro-sur)
89. Las paradojas de la megalópolis
90. Consideraciones en torno al Tercer Informe de Gobierno del presidente Peña Nieto y del proyecto de Presupuesto de 2016 Vol. I
91. Consideraciones en torno al Tercer Informe de Gobierno del presidente Peña Nieto y del proyecto de Presupuesto de 2016 Vol. II

2016

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

2017

102. Panorama económico de México 2017
103. El impacto de las especies exóticas invasoras en México



CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

CESOP

Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública

Fortalece
el quehacer legislativo

www.diputados.gob.mx/cesop

 cesop01
  @cesopmx