

Avances y desafíos en la instrumentación de las reformas en materia de rendición de cuentas en México

Alejandro Encinas Rodríguez
Senado de la República

Sobre la transparencia y rendición de cuentas: del IFAI al INAI

La opacidad en el ejercicio de la actuación pública ha sido la principal fuente de donde ha abrevado la corrupción y la impunidad en México, por ello, el mejor antídoto es la transparencia y la rendición de cuentas del uso de los recursos públicos en el ejercicio de la función pública. A su vez, los representantes populares y los servidores públicos deben dar cuenta de todos los actos que en el ejercicio de sus facultades llevan a cabo.

¿Cómo se toman las decisiones de gobierno?, ¿cómo se asignan los contratos de obra?, ¿cómo se hacen las licitaciones para las adquisiciones de bienes y servicios que requiere la administración pública?, ¿cómo se define la asignación de los recursos públicos a los programas sociales?, ¿quiénes son los beneficiarios de estos programas?, ¿existe o no condicionamiento alguno para evitar la malversación de fondos y el apego irrestricto a las normas en el ejercicio de los asuntos públicos?

Actualmente, la función de fiscalización de las cuentas públicas reside en el Poder Legislativo federal, en los poderes legislativos de los estados, y en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal como una de sus facultades fundamentales — además de legislar —, una facultad que se

ha ejercido de manera desigual en las distintas entidades de la república.

En el ámbito del Congreso de la Unión, la facultad de lo que fue la Contaduría Mayor de Hacienda, que se dedicaba a hacer el análisis de la cuenta pública, evolucionó al crearse la Auditoría Superior de la Federación (ASF) en 1999. A partir de entonces la ASF se ha fortalecido, pero la reforma constitucional de 2015 en materia de responsabilidades que la dota de nuevas atribuciones, permitirá realizar una labor de fiscalización más eficaz por parte de la Cámara de Diputados federal.

Es prudente revisar diversos contenidos de las atribuciones que la reforma constitucional concedió a la ASF ya que tendrá la atribución de investigar el uso de los recursos de las participaciones federales que ejerzan los estados y los municipios. Dicha acción se suma a la reforma constitucional en materia de responsabilidad hacendaria de los estados y municipios (DOF, 26/05/2015), donde la ASF y la propia Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHYCP) realizarán la fiscalización de los mecanismos de contratación de las deudas de los empréstitos de los estados y municipios; esta situación podría llevar de nueva cuenta a una mayor concentración y centralización de funciones en el gobierno federal, y en consecuencia, a un demérito de las facultades de los congresos locales,

y sin considerar el desarrollo institucional que pudieran tener, principalmente, los municipios de México.

Por su parte, el expresidente Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012), el 01 de septiembre de 2012, “envió junto a su último informe de gobierno dos iniciativas de ley, la de reforma laboral y la que modifica la Ley Federal de Contabilidad Gubernamental” (*El Economista*, 01/09/2012). Cuando se estableció la legislación general en materia de contabilidad gubernamental se hizo con el propósito de armonizar los mecanismos de contabilidad de la administración pública federal, entidades federativas y municipios con la finalidad de hacer un trabajo más eficaz; sin embargo, los plazos de implementación no se han cumplido. De acuerdo con los artículos transitorios de Decreto de Reforma:

... con el objeto de que los entes públicos, presenten de manera progresiva la información financiera en los términos establecidos y cumplan en su totalidad con la presentación de la información, a más tardar el 31 de diciembre de 2013. Para el caso de los entes públicos municipales, éstos deberán cumplir con lo previsto en el Título Quinto de esta Ley, a más tardar el 31 de diciembre de

2014. Sin embargo, el consejo, a solicitud del ente público municipal interesado por conducto de la Secretaría de Finanzas o equivalente, podrá determinar, tomando en cuenta el tamaño poblacional, infraestructura y su insuficiente nivel de desarrollo institucional que será permisible una fecha distinta a la anterior para dar cumplimiento a las obligaciones previstas en la Ley General de Contabilidad Gubernamental, en el entendido de que dicho plazo no podrá exceder del 31 de diciembre de 2015 (DOF, 09/12/2013: 34).

Por ejemplo, varios de los informes entregados por las autoridades municipales se han hecho a lápiz y de manera manuscrita y no mediante los sistemas de contabilidad previstos para los municipios, lo cual no es precisamente irresponsabilidad por parte de los gobiernos locales. La ASF llevó a cabo, en enero de 2014, “un estudio con objeto de conocer el avance en el proceso de armonización contable que dispone la Ley General de Contabilidad Gubernamental en las 31 entidades federativas y el Distrito Federal, así como de 93 municipios y dos demarcaciones territoriales incorporados al programa anual de auditorías; para estos fines, fueron elaborados cuestionarios que se aplicaron durante el proceso de fiscalización de la

Cuenta Pública 2012” (ASF, 2014: 5). En dicho estudio la ASF encontró que en los municipios encuestados, las principales deficiencias de los procesos de armonización contable son las siguientes: “1) Falta de capacitación y conocimiento insuficientes; 2) Sistema informático inadecuado; 3) Recursos económicos insuficientes; 4) Equipo de cómputo inexistente o inadecuado; 5) Problemas con el personal que participa en la implantación; 6) Inadecuada coordinación entre los organismos involucrados; 7) Problemas con el manejo de la información contable” (ASF, 2014: 34). A lo anterior habría que agregar el abandono que durante muchos años ha tenido la profesionalización del servicio público en el ámbito municipal.

Si bien, el derecho a la información y la rendición de cuentas se estableció en el artículo sexto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) desde el año 1977, fue apenas el 11 de junio de 2002 cuando en México se publicó 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 — actualmente Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) — 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.

La legislación en la materia, con el paso del tiempo y después de recorrer un proceso de prueba, nos llevó a hacer un replanteamiento general para fortalecer, no a los órganos responsables de garantizar el acceso a la información pública y la protección de datos personales, sino el derecho de los ciudadanos — concebido como un derecho humano en la CPEUM — para acceder a toda la información pública, lo que constituye el centro fundamental de la reforma.

Se trata de crear los instrumentos para que la responsabilidad que el artículo sexto constitucional estableció en 1977 se cumpla, porque no solamente garantiza el derecho de los ciudadanos para acceder a la información pública, sino que además establece la obligación del Estado mexicano para garantizar la efectividad y el ejercicio de este derecho.

En la primera sesión formal que tuvo el Senado de la República, en la LXII Legislatura, el 6 de septiembre de 2012, el Partido Revolucionario Institucional (PRI), el Partido Acción Nacional (PAN), y el Partido de la Revolución Democrática (PRD) presentaron su iniciativa de reforma constitucional. En esta ocasión se realizó un esfuerzo importante para dictaminar diferente a la forma tradicional, debido a que, generalmente, el eje del dictamen está representado por el Poder Ejecutivo federal o por el PRI.

El acuerdo consistió en dictaminar las tres iniciativas de manera simultánea con el propósito de construir consensos. Bajo este panorama, se abrió un proceso de consulta pública a la sociedad civil y se sometieron todas las iniciativas al escrutinio público. Se invitaron 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.

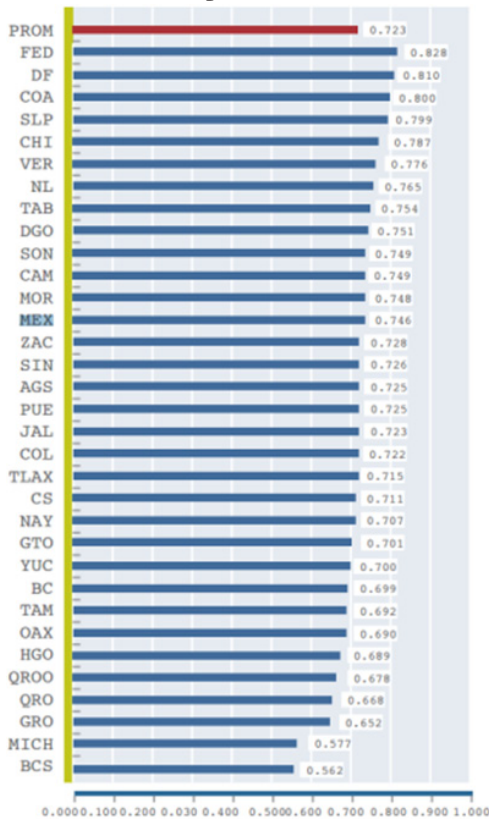
Partiendo de que el objetivo fundamental fue hacer exigible y ejercible el derecho de los ciudadanos, el primer logro fue dotar de autonomía plena a los órganos garantes federal y de las entidades de la república para que tuvieran, no solo personalidad jurídica y patrimonio propios, sino también independencia de los sujetos obligados, ya que varios órganos de transparencia se encontraban subordinados al gobernador del estado.

Por ejemplo, la primera Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 8 de mayo de 2003 (abrogada), no permitía un ejercicio plenamente autónomo del órgano garante porque en la legislación se establecía que formaran parte del Instituto de Acceso a la Información

Pública: representantes del Poder Ejecutivo, de la Asamblea Legislativa, del Tribunal Superior de Justicia, del Instituto Electoral y de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. Por lo tanto, si los sujetos obligados formaban parte del órgano que debería garantizar el acceso a la información, se vulneraba cualquier posibilidad de garantizar autonomía y cumplimiento por dichos sujetos, pues estos velaban por sus intereses dentro del órgano de transparencia. Sin embargo, se modificó la legislación y se eliminó la presencia de los sujetos obligados dentro del instituto garante. De acuerdo con el artículo 66: “El Instituto se integrará por un Comisionado Presidente y cuatro Comisionados Ciudadanos, representantes de la sociedad civil” (Gaceta Oficial del Distrito Federal, 28/03/2008: 25), lo que ha generado un nivel de eficacia mayor.

En el Estado de México, hasta el año 2008 se otorgó autonomía al Instituto de Acceso a la Información Del Estado de México (INFOEM).² Dicho órgano, de acuerdo con el Índice Métrica de la Transparencia 2014, se ubica en el décimo tercer lugar dentro del conjunto de órganos de transparencia del país (33), por lo que aún hay elementos que se deben fortalecer para estar en mejores condiciones.

Gráfica 1. Índice Métrica de la Transparencia, 2014



Fuente: CIDE / COMAIP, 2014: 20.

Una entidad como el Estado de México, con los recursos con los que dispone, con el nivel de desarrollo de sus instituciones, debería ubicarse dentro de los tres primeros lugares; sin embargo, hay deficiencias notables.

Tabla 1. Métrica de la Transparencia para el Estado de México, 2014

Subíndice	Lugar
Normatividad	19
Portales	26
Usuario simulado (accesibilidad en el portal)	15
Capacidades institucionales del órgano garante	12
Sujeto obligado	3

Fuente: CIDE / COMAIP 2014: 12-15.

Como se observa en la tabla 1, el lugar donde se encuentra mejor posicionado es en lo relativo al sujeto obligado, aunque esta dimensión es independiente al órgano garante. Será importante que con la revisión de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios se consideren estos criterios.

Si bien la reforma constitucional obligaba al Congreso de la Unión a que el día 7 de febrero de 2015 estuviera publicada la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, ésta se expidió hasta el 04 de mayo de 2015, tres meses después. Por su parte, el quinto transitorio de la Ley establece que “El Congreso de la Unión, las legislaturas de los estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, tendrán un plazo de hasta

un año, contado a partir de la entrada en vigor del presente Decreto, para armonizar las leyes relativas, conforme a lo establecido en esta Ley (DOF, 04/05/2015).

La tarea no será sencilla porque se tendrá que garantizar la integración, articulación y funcionamiento transversal de dos sistemas: el Sistema Nacional Anticorrupción que deberá replicarse en todas las entidades federativas, y el Sistema Nacional de Transparencia y Rendición de Cuentas; además, ambos sistemas deberán contar con el apoyo del Consejo Nacional de Armonización Contable y de otras dependencias.

El Sistema Nacional de Transparencia estará integrado por el INAI y los 32 órganos garantes en las entidades federativas, pero también participarán el Archivo General de la Nación, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) y otras dependencias, así como sus réplicas en las entidades.

Los contenidos fundamentales de la reforma constitucional y de la ley reglamentaria son: otorgar autonomía a todos los órganos garantes; establecer una ley general; facultar al Congreso de la Unión para emitir una ley general que establezca los estándares mínimos a los que debe sujetarse la legislación en materia de transparencia, en el ámbito federal y local.

Fortalezas del INAI

En la legislación mexicana tenemos dos tipos de leyes: las federales, que competen a facultades exclusivas del gobierno federal,³ y las generales, que establecen las normas mínimas a las que debe sujetarse la legislación de las entidades federativas.

Diversas leyes generales que existen en México se han mejorado en el ámbito local. Por ejemplo, el Estado de México y el Distrito Federal, en el caso de sus leyes ambientales, en relación con la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Medio Ambiente (DOF, 09/01/2015), tienen normas más estrictas en materia de contaminación atmosférica, en la zona metropolitana se cuenta con el programa de verificación vehicular y de contingencia ambiental por problemas atmosféricos.

Por su parte, en diversas leyes de desarrollo urbano de las entidades federativas en relación con la Ley General de Asentamientos Humanos (DOF, 24/01/2014), se contemplan no sólo los aspectos de desarrollo urbano y uso de suelo, sino sus vocaciones, la protección de los recursos, así como una planeación que incluya la sustentabilidad en el desarrollo.

En el momento que exista una ley general en México, ninguna entidad federativa podrá tener normas por debajo de las del carácter general que deben regir en todo el país. Dichas entidades ¿pueden mejorarlas?, ¿pueden hacerlas más estrictas? La respuesta es sí, la condición es que

ninguna de las leyes locales que se generen a raíz de una ley general podrán estar por encima de ésta.

¿Cómo ayuda esta condición? En el caso de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (DOF, 04/05/2015) contribuye para que no haya intervención discrecional de los gobernadores de los estados para limitar, conculcar, restringir el acceso a la información; o para establecer criterios de clasificación y reserva de la información de manera arbitraria.

Por ejemplo, cuando un particular solicitó “número, nombre, cargo y, en su caso, parentesco de personas que acompañaron al procurador; así como relación de actividades realizadas en dicha conferencia, además del costo de viáticos por persona” (*Excellsiór*, 22/08/2013), en una visita oficial que realizó a Chile con motivo de la XVIII Reunión Plenaria de la Conferencia de Ministros de Justicia de los Países Iberoamericanos, del 03 al 05 de abril de 2013, se negó la información porque “la PGR argumentó que proporcionar esos datos ocasionaría un riesgo a la Seguridad Nacional y podría menoscabar las negociaciones, o las relaciones con autoridades, e incluso se pondría en riesgo la vida e integridad física de esos funcionarios” (*Excellsiór*, 22/08/2013). Sin embargo, el exprocurador Murillo Karam (2012-2015) y sus acompañantes ya habían regresado de Chile; es decir, ya no podían ser

ubicados en el lugar donde se hospedaron, y por lo tanto, conocer el costo del viaje y del hotel, entre otros datos, no representaba un riesgo a la Seguridad Nacional como se argumentó.

Un caso grave fue cuando se solicitó la información de los términos en los que había contratado deuda el gobierno de Coahuila durante el periodo de Humberto Moreira (2005-2011), la cual se incrementó en 1, 800%. Durante ese lapso la deuda “pasó de 250 millones a 35 mil millones de pesos. La mitad fue contratada sin autorización del Congreso local y cinco mil millones con documentos apócrifos” (*El Siglo de Torreón*, 02/03/2014). En respuesta a dicha solicitud se argumentó que se trataba de un dato reservado porque podría poner en riesgo la estabilidad económica de la entidad y porque formaba parte del secreto bancario; sin embargo, se trataba de recursos públicos de deuda pública y de un delito donde el exgobernador del estado falsificó documentos e inventó sesiones del Congreso para contratar deuda indebidamente.

Bajo este panorama, es preciso destacar dos nuevas facultades que se le otorgaron al INAI para fortalecer el derecho de los ciudadanos.

1) *Intocabilidad de las resoluciones del INAI*. Cuando el Instituto establezca una resolución, la autoridad estará obligada a acatarla, no podrá negarse para entregar la información

solicitada, excepto cuando, a juicio de la Consejería Jurídica del Gobierno Federal,⁴ se ponga en riesgo la Seguridad Nacional, tal como lo establece el artículo 157 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (DOF, 04/05/2015):

Las resoluciones del organismo garante son vinculatorias, definitivas e inatacables para los sujetos obligados.

Únicamente el Consejero Jurídico del Gobierno podrá interponer recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los términos que se establecen en el Capítulo IV denominado Del Recurso de Revisión en materia de Seguridad Nacional, en el presente Título, sólo en el caso que dichas resoluciones puedan poner en peligro la seguridad nacional.

2) *Atraer los casos donde el órgano garante local no cumpla con responsabilidad el requerimiento de la información que se niegue.* Quien solicitó la información tiene dos vías. 1. El ciudadano de cualquier entidad federativa puede ir directamente al INAI y declarar que hubo negativa de la información por parte del órgano garante local y exigir que se solicite a través del INAI. 2. Por la trascendencia de la información el INAI puede decidir atraer el requerimiento de la información de una entidad o de un municipio. Esta situación tendrá un

efecto inhibitor más que de invasión de competencias, porque será difícil que un órgano garante local intente negar el acceso de información contemplada como un derecho dentro de la CPEUM y en la Ley General, y ser desautorizado o desconocido por el propio órgano nacional.

En la idea de crear un sistema nacional y cómo integrarlo, uno de los avances más significativos de la reforma constitucional es haber definido con toda precisión a los sujetos obligados:

Artículo 23. Son sujetos obligados a transparentar y permitir el acceso a su información y proteger los datos personales que obren en su poder: cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en los ámbitos federal, de las Entidades Federativas y municipal (DOF, 04/05/2015).

Como se observa en el artículo 23, actualmente no sólo son sujetos obligados de la ley, las autoridades federales y locales, los diferentes órdenes de gobierno y los tres poderes de la unión, sino todos los entes públicos o privados que reciban o administren recursos públicos. Se entienden como

entes privados las asociaciones civiles, instituciones de asistencia privada, y todos aquellos que reciban dinero, administren un edificio, tengan un contrato de comodato con un bien inmueble propiedad del Estado, del gobierno federal, estatal, o municipal.

En el caso de los partidos políticos — entidades de interés público —, que se financian fundamentalmente, de acuerdo con el párrafo II del artículo 41 de la CPEUM, de recursos públicos, tendrán que rendir cuentas, no sólo de los gastos de campaña — como ya se hacía antes de la reforma —, sino de todos los ingresos de recursos públicos, privados y aportaciones de sus militantes, al mismo tiempo, tendrán que dar cuenta de su ejercicio, destino y realizar su comprobación contablemente.

Se trata de un paso importante para la democracia mexicana, principalmente porque encuestas sobre la confianza en instituciones como las que realiza Parametría (2012), evidencian que amigos y familiares, la marina y el ejército son las instituciones que más confianza inspiran en la sociedad mexicana, con porcentajes de 91%, 79% y 75% respectivamente, mientras que el gobierno municipal (46%), los jueces (46%), la policía estatal (42%), la policía municipal (38%) y los partidos políticos (32%) son las instituciones de más baja confianza para los mexicanos.

La desconfianza en los partidos políticos no es un asunto exclusivo de

México, el Informe 2015 de Latinobarómetro coincide en que estas instituciones son las más desacreditadas; tan solo cuatro de cada diez latinoamericanos se sienten cercanos a un partido político, donde la confianza es menor a 20%.

Bajo este nivel de descrédito los partidos políticos deberán informar sobre: presupuesto, gastos de campañas y de comunicación social, directorio y currículum en versión pública de sus trabajadores, nómina y tabulador de salarios, gastos de representación y salarios de sus dirigentes. Además, no solo se podrá conocer lo relacionado con el manejo de recursos sino también, y de manera clara: ideología, plataforma política, trayectoria de sus miembros, información sobre sus candidatos, procedimientos para elegir a sus candidatos. Por ejemplo, con la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, el PRD está obligado a rendir cuentas del porqué José Luis Abarca — exalcalde de Iguala, Guerrero — no se eligió en una convención electoral, ni siquiera por encuesta, ni por votación universal, y además conocer si el exalcalde financió campañas electorales.

La reforma es de trascendencia porque será posible conocer el manejo de recursos públicos de los sindicatos, particularmente de los vinculados con el gobierno federal y gobiernos locales con la finalidad de tener mayor certeza para evitar un “*Pemexgate*”, caso conocido “por un

presunto desvío irregular de recursos públicos de Petróleos Mexicanos al PRI a través del Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana (STPRM) durante la campaña electoral del año 2000” (Nexos, 2006).

También será posible conocer los recursos que manejan tanto el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) como el Sindicato de Maestros al Servicio del Estado de México (SMSEM). A su vez, de los recursos públicos que reciben los sindicatos del sector público, sean en efectivo, terrenos para vivienda, centros deportivos, entre otros, se podrá conocer en qué condiciones los entregan y quiénes son los beneficiarios. Los sindicatos, como sujetos obligados, deberán informar de sus ingresos propios derivados de balnearios, hoteles, teatros, entre otros.

Otro elemento importante son las obligaciones en materia de transparencia sindical que se establecieron para la Secretaría del Trabajo y Previsión Social así como para las Juntas de Conciliación y Arbitraje, porque se podrá tener acceso a lo siguiente: nombre; estatutos; contratos colectivos que suscriban a las comisiones generales de trabajo; padrón de afiliados; número de registro; integrantes del comité ejecutivo; quiénes les entregan los recursos, a partir de qué motivación y fundamentación; montos de los ingresos directos e indirectos que perciban y en qué se utilizan; montos de los egresos; y muy importante,

la toma de nota para el reconocimiento del sindicato y los términos en que se suscriben los contratos colectivos de trabajo.

Implicaciones en los poderes públicos

Actualmente la principal preocupación se ha concentrado en el Poder Ejecutivo federal y en los locales, pero habrá implicaciones muy importantes para el Poder Legislativo y el Poder Judicial.

En lo concerniente al Poder Judicial hay una sola excepción a la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el caso que refiere, no al ejercicio de sus recursos, de los que tiene que rendir cuentas, sino al ejercicio pleno de sus facultades ya que es la autoridad que califica el cumplimiento de la ley.

En el Poder Legislativo federal y en los locales habrá cambios muy importantes. Con la reforma en materia de transparencia, no tan solo será sujeto obligado el Legislativo como poder público, sino también todos los órganos de gobierno y su estructura, lo que incluye a los grupos parlamentarios y a los legisladores en lo individual. Es decir, además de dar cuenta sobre la actividad legislativa relativa a sesiones, iniciativas, debates, votación, resultados, sentido del voto de cada uno de los legisladores, entre otros, también deberán grabarse cada uno de los actos legislativos y crearse versiones estenográficas del

trabajo en comisiones legislativas y en el pleno.

A su vez, el Poder Legislativo no tan solo deberá rendir cuentas sobre la asignación de recursos a las distintas áreas, sino además, sobre los recursos que reciban los grupos parlamentarios, siendo éste el espacio donde existe gran opacidad y donde se ejerce control por parte del coordinador parlamentario, del presidente de la Junta de Coordinación Política o del presidente de la Mesa Directiva del Senado; en lenguaje común, es el instrumento fundamental del pastoreo, del rebaño, donde el gran pastor, quien tiene una gran capacidad discrecional para ejercer los recursos, persuade para prácticas tan deleznable como el *moche* legislativo a cuenta de la afinación del presupuesto, compra de votos, privilegios en función del sentido del voto que emitan los legisladores.

Temas pendientes

Seguridad nacional

La opacidad en la función pública tiene que ver con los temas de seguridad nacional, por lo que es fundamental que la información reservada en esta materia se restrinja estrictamente a la definición de seguridad nacional establecida en el artículo 3 de la Ley de Seguridad Nacional:

... por Seguridad Nacional se

entienden las acciones destinadas de manera inmediata y directa a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano (DOF, 26/12/2005).

Actualmente el debate está centrado en incorporar nuevos conceptos, como considerar reservada la información que pueda poner en riesgo la estabilidad económica, monetaria y financiera del país. Estos conceptos son tan amplios y abstractos que podrían tener cualquier interpretación, por lo que se inició un trabajo de redacción para acotarlo con mucha precisión a fin de que la reserva sea temporal, y no para siempre, y en todo caso, sea la reserva máxima, de acuerdo con los estándares internacionales, consistente en cinco años, con la posibilidad de dos más, pero con causales plenamente definidas.

Si hay ambigüedades en el caso de la información que pone en riesgo la estabilidad financiera, y si se presentaran casos como los del Fondo Bancario de Protección al Ahorro (FOBAPROA), los 7 mil millones de dólares que se identificaron por lavado de dinero en el Banco HSBC en México, los fraudes cometidos por la financiera popular FICREA, no los podríamos conocer porque se trascendería a que podrían poner en riesgo la estabilidad del sistema financiero mexicano. De ahí que la definición deba ser acotada y precisa en el ánimo de no invadir únicamente las

competencias del Banco de México y su autonomía para garantizar la política monetaria. Es evidente y entendible que el Banco de México no puede ni debe decir dónde y cuánta moneda trasladará de un lugar a otro, o dar a conocer las políticas en materia cambiaria para establecer los tipos de paridad, porque se trata de información privilegiada que podría estar sujeta a procesos de especulación.

Otro concepto en discusión es la oportunidad de la prueba de daño. “Cada vez que información se clasifica como reservada, debe haber evidencia que su publicación hará más daño que el beneficio social de ser publicada y se acompaña por una justificación jurídica de por qué y bajo qué argumento legal (fundar y motivar) se está reservando la información” (Transparencia Mexicana, 17/02/2015).

Prevalencia de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública

¿Qué ley debe prevalecer en materia de acceso a la información? Existen leyes que la restringen como la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión (DOF, 14/07/2014) que crea al Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFETEL), cuyo objeto es regular la competencia en el sector; y la Ley Federal de Competencia Económica (DOF, 23/05/2014) que crea la Comisión Federal de Competencia Económica, cuyo objeto es garantizar la libre

conurrencia y competencia económica y definir a los agentes preponderantes en 200 sectores de la economía.

En ambas leyes existen los conceptos de información confidencial e información reservada; donde incluso, cuando se hacen investigaciones en materia de competencia económica, los comisionados del IFETEL no conocen de la información que aportan particulares.

En primer lugar, se resolvió que la información que aporten los particulares, los agentes económicos en una investigación sobre prácticas monopólicas o preponderadas al sector, no es pública, sino de privados, por lo que entra al ámbito de protección de datos personales de las personas físicas o morales.

En segundo lugar, para mantener la preeminencia de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública sobre otras, se tiene un acuerdo para señalar que no sólo es la Ley reglamentaria del artículo sexto constitucional en materia de transparencia y acceso a la información, sino que no podrá haber en ninguna otra norma disposición alguna que contravenga lo dispuesto en dicha Ley.

Situación patrimonial y declaración de interés

Otro debate lo constituye el hecho de que la situación patrimonial y la declaración de interés de los funcionarios públicos y representantes populares deben

ser o no públicas. Si bien, tienen la obligación de presentarlas, pero hacerlo ante una autoridad que ha sido omisa en el seguimiento e investigación de la evolución del patrimonio de los servidores públicos, no tiene ningún sentido. ¿Cuántas resoluciones o sentencias por enriquecimiento inexplicable se conocen, resultado de que el órgano auditor haya hecho el seguimiento de la evolución patrimonial de un servidor público?

Fideicomisos y fondos públicos

En la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública se establecen obligaciones específicas en materia energética:

Artículo 83. Adicionalmente a la información señalada en el artículo 70 de esta Ley, los sujetos obligados del sector energético deberán garantizar la máxima transparencia de la información relacionada con los contratos, asignaciones, permisos, alianzas, sociedades y demás actos que el Estado suscriba u otorgue a particulares, empresas productivas del Estado, subsidiarias y filiales o que se celebren entre ellos en materia de las actividades de planeación y control del sistema eléctrico nacional; del servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica; de exploración y extracción de

hidrocarburos, a través de mecanismos que garanticen su difusión y la consulta pública, por lo que deberán incluir, cuando menos, las bases, reglas, ingresos, costos, límites de costos, contraprestaciones, contribuciones y pagos realizados y de los procedimientos que se lleven a cabo para tal efecto (DOF, 04/02/2015).

Dichas obligaciones en materia de transparencia se establecen también para todo lo referente a fideicomisos y fondos públicos, mandatos o cualquier contrato análogo (art. 77, DOF, 04/02/2015). Hasta marzo de 2015 existen aproximadamente 390 fideicomisos públicos o privados con recursos públicos, que administran 500 mil millones de pesos que no pueden estar en la opacidad y que son sujetos obligados directos.

Los sujetos obligados y directos tendrán que rendir cuentas ante la autoridad responsable de su administración. Falta establecer el fondo público más importante: el fondo mexicano del petróleo. Actualmente se discute sobre una reglamentación especial en materia energética para que en la ley general y en la ley federal se retomen con claridad ¿cómo son sujetos obligados todos los órganos públicos y privados del sector energético?, para alcanzar el conocimiento de los contratos, permisos, concesiones, entre otros, que se deriven de la instrumentación de la reforma energética.

Conclusión

Fue en la década de 1970 cuando se aprobó el derecho a la información en el artículo sexto de la CPEUM y la obligación del Estado para garantizar su ejercicio. A más de una década de la instrumentación del derecho de acceso a la información pública ha habido avances importantes.

Los nuevos instrumentos legales: sistemas anticorrupción, de transparencia y rendición de cuentas que se establezcan, ayudarán para enfrentar el mal que corroe al país; es decir, la corrupción y la impunidad. ¿Resolverán las nuevas leyes el problema de la corrupción e impunidad? No. Son instrumentos que coadyuvarán, pero se requiere de ciudadanía que haga valer su derecho. Ni los partidos políticos, ni los servidores públicos, ni los representantes populares son quienes enfrentarán esta situación, sino la sociedad, y junto con ello, una autoridad contralora que imponga sanciones, castigue la corrupción, y evite la impunidad; por ello es urgente la reforma al Poder Judicial.

Actualmente, en México, 98% de los delitos que se cometen quedan impunes, y del 2% restante, sólo 3% se castigan plenamente con la ley. De dicho 2%, la mayor parte de los delitos son patrimoniales, de poca monta, que cometen jóvenes en la pobreza; por tal razón, las cárceles están llenas, además de jóvenes, de gente que no pudo comprar su inocencia, porque todos

los que pueden comprarla, por más delitos graves que sean, se encuentran en la impunidad.

Habrá que construir una cultura, no solo de transparencia y rendición de cuentas, sino una cultura ciudadana de combate a la corrupción para poder acabar con la impunidad. Es un avance importante, pero la sociedad debe obligar para que se den cambios de mayor trascendencia, que ubiquen a México en un camino de certeza que permita superar la crisis de credibilidad en las instituciones públicas, para que el Estado garantice derechos y podamos vivir no sólo con honestidad, sino con paz y tranquilidad.

Notas

¹ El expresidente Felipe Calderón (2006-2012) aprovechó la reforma constitucional que otorga al presidente de la república la facultad de presentar dos iniciativas preferentes y las anteriores fueron las primeras que se presentaron en México.

² Nombre que consideramos no es el apropiado porque se eliminó el concepto de transparencia, y no se trata solamente de brindar información, para esa función tenemos al INEGI, que nos proporciona información estadística y geográfica, y el objetivo fundamental es el acceso a la información para transparentar el ejercicio

de la función pública.

³ No de la federación. La federación son todos los estados y el Distrito Federal que conforman la república.

⁴ Desde la reforma constitucional en materia de transparencia se le otorgó la facultad al Consejero Jurídico para que pueda controvertir las resoluciones del INAI sobre seguridad nacional, debido a que la Procuraduría General de la República se convertirá en Fiscalía Nacional de Justicia a partir de 2018; y por lo tanto, será un órgano autónomo del gobierno federal.

⁵ Con la reforma laboral es posible conocer cómo se suscriben los contratos de trabajo sin el aval del sindicato, únicamente a través de los dirigentes, lo cual, ha sido la principal fuente donde han surgido los contratos de protección y el sindicalismo blanco.

Bibliografía

Auditoría Superior de la Federación / Cámara de Diputados (2014), *Ley general de contabilidad gubernamental. Avances en su cumplimiento (entidades federativas y municipios)*, México, en <http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2012i/Documentos/EstudiosEspeciales/Documento%20CONAC%20impresi%C3%B3n.pdf>, consultado el 05 de marzo de 2015.

Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) / Conferencia Mexicana para el Acceso a la Información Pública (COMAIP) (2014), *Medición de Transparencia y Acceso a la Información en México*, México.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) (2015), *Artículo 41*, en <http://info4.juridicas.unam.mx/jus-lab/leylab/250/42.htm>, consultado el 05 de marzo de 2015.

Diario Oficial de la Federación (DOF) (26/12/2005), *Ley de Seguridad Nacional*, México.

----- (09/12/2013), *Ley General de Contabilidad Gubernamental*, México.

----- (24/01/2014), *Ley General de Asentamientos Humanos*, México.

----- (23/05/2014), *Ley Federal de Competencia Económica*, México.

----- (14/07/2014), *Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión*, México.

----- (09/01/2015), *Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente*, México.

----- (04/05/2015), *Decreto por el que se expide la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública*, México.

----- (26/05/2015), *Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de disciplina financiera de las entidades federativas y los municipios*, México.

El Economista (01/09/2012), “Calderón envía iniciativas preferentes junto con Informe de Gobierno”, en <http://economista.com.mx/sociedad/2012/09/01/calderon-envia-iniciativas-preferentes-junto-informe-gobierno>, consultada el 05 de marzo de 2015.

El siglo de Torreón (02/03/2015), “Perdona Coahuila deuda ilegal”, en <https://www.elsiglodetorreon.com.mx/noticia/967795.perdona-coahuila-deuda-ilegal.html>, consultada el 05 de marzo de 2015.

Excelsior (22/08/2013), “El IFAI pide información sobre viaje de Murillo Karam a Chile”, en <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2013/08/22/914946>, consultada el 05 de marzo de 2015.

Gaceta Oficial del Distrito Federal (28/03/2008), *Ley de transparencia y acceso a la información pública del Distrito Federal*, en <http://www.finanzas.df.gob.mx/transparencia/docs/LeyTransparencia.pdf>, consultada el 05 de marzo de 2015.

Latinobarómetro (2015), *Informe 2015*, en

<http://www.latinobarometro.org/>, consultada el 05 de marzo de 2015.

Nexos (01/04/2006), *Financiamiento político e ilegal Pemexgate y Amigos de Fox*, en <http://www.nexos.com.mx/?p=11863>, consultada el 05 de marzo de 2015.

Parametría (2012), *Confianza en instituciones*, en <http://www.parametria.com.mx/DetalleEstudio.php?E=4480>, consultada el 05 de marzo de 2015.

Transparencia Mexicana (17/02/2015), *10 puntos del IFAI para la Ley General de Transparencia explicado en cristiano*, México.

ALEJANDRO ENCINAS RODRÍGUEZ. Licenciado en Economía por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), con especialidad en desarrollo y planificación. En su desarrollo profesional, se desempeñó en el área de formación de profesores y como Coordinador de Extensión Universitaria en la Universidad Autónoma Chapingo. Actualmente se desempeña como Senador de la república por el Estado de México en la LXII Legislatura. Ha sido consultor de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), así como del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura de la Organización de los Estados Americanos (OEA). Presidente de la Fundación para el Fortalecimiento

de los Gobiernos Locales y catedrático en la Facultad de Economía de la UNAM. Articulista del periódico *El Universal*. Director de la revista *La Zurda*. Coordinador y autor de diversos libros, entre otros: *TLC y sector agropecuario*, *El campo mexicano en el umbral del siglo XXI*, *La larga marcha por la autonomía*, *Reflexiones desde la Izquierda Edición 1 y 2*, *Ciudad de Ciudades*, *Lo que todo buen chilango debe saber de la ciudad de México*, *Escultura Monumental Mexica*, *Dinero, simulación e impunidad*, *La Gráfica Política en México* y *Cruzada Nacional contra el Hambre Cruzada por los Votos*.

El trabajo forma parte de la ponencia dictada el 06 de marzo de 2015, en el marco del ciclo de conferencias que organiza la Contraloría del Poder Legislativo del Estado de México.