



BRÚJULA CIUDADANA

MENSUAL | FEBRERO 2014 | 53

Especial | Red por la Rendición de Cuentas

Sociedad y Corrupción



Experiencias internacionales

Experiencias nacionales





BRÚJULA CIUDADANA

Sociedad y corrupción

PRÓLOGO

La Red por la Rendición de Cuentas nace en México hace tres años juntando resultados de la investigación académica, el periodismo de fondo, la acción de la sociedad civil y la responsabilidad social, formando una red de instituciones incluyente y dinámica para crear las condiciones de opinión y exigencia para el diseño de una política de rendición de cuentas en México.

En este ejercicio, el papel de las y los ciudadanos es sumamente importante, ya que sin mujeres, hombres, jóvenes y adultos responsables y comprometidos, la transición a un país honesto y eficiente será más difícil.

A la Red por la Rendición de Cuentas e Iniciativa Ciudadana para la Promoción de la Cultura del Diálogo, nos interesa conocer las experiencias, ideas y la voz de ciudadanos de diversas partes del mundo, en cuyos países y ciudades es posible ejercer y exigir el derecho universal de acceso a la información pública, a la transparencia gubernamental y a la solicitud de resultados para el bienestar de los ciudadanos y la comunidad.

Para ello, en el mes de febrero de 2014 integramos un especial de Brújula Ciudadana, donde hemos invitado a ciudadanos de Europa, América Latina y México a escribir sus ideas y experiencias personales en el reto de la corrupción y la participación de la sociedad civil en sus países y localidades.

Esperamos que este esfuerzo sea un material útil y de inspiración para el trabajo de la Red y para los ciudadanos lectores en su compromiso e involucramiento en la vida pública de nuestro país.

Asimismo, invitamos a todos los lectores a compartir sus experiencia y reflexiones, para ser publicadas en un siguiente número ciudadano.



Reconstrucción del tejido social: la gran tarea pendiente frente a la corrupción.

ELIO ARTURO VILLASEÑOR GÓMEZ.

DIRECTOR GENERAL | INICIATIVA CIUDADANA PARA LA PROMOCIÓN DE LA CULTURA DEL DIÁLOGO, A.C.

La realidad en nuestro país se ha visto cada vez más deteriorada y sumergida en un estado de violencia ante la ausencia de medidas reales que frenen el cáncer de la corrupción y la impunidad. Este clima es propiciado tanto por el crimen organizado, como por las acciones de algunos políticos que buscan cobrar su tajada en la gestión de presupuestos destinados a obras públicas y políticas sociales en municipios y entidades.

Mientras persiste la impunidad y la discrecionalidad en el manejo de recursos públicos por parte de muchos funcionarios y representante populares, el país se dirige de manera peligrosa a un estado de violencia y de inequidad en la aplicación de las leyes entre los ciudadanos de a pie y los políticos protegidos por el fuero.

En ese sentido, no es de sorprender que México haya retrocedido continuamente en el Índice de Percepción de Corrupción, encontrándose en el lugar 106 de 177 países con 34 puntos (0=totalmente corrupto; 100 = nada corrupto), junto con Argentina, Bolivia, Niger y Gabón.

Año	Lugar	índice
2001	51	3.7
2007	76	3.5
2010	98	3.1
2013	106	34

Fuente: Transparencia Internacional.
<http://www.transparency.org/cpi2013/results>

Este ambiente viciado y perverso en el que incluso se establecen alianzas entre algunos políticos y el crimen organizado, es terreno fértil para la descomposición del tejido social en diversas comunidades, respirándose un ambiente de desconfianza e inseguridad. Ante esta situación, los ciudadanos buscan medidas para reconstruir la vida institucional y garantizar que los asuntos públicos sean una tarea de todos de ciudadanos, y no sólo de las autoridades y los representantes populares.

La reconstrucción de la confianza entre los ciudadanos y las autoridades es impostergable, para lo cual la transparencia y la rendición de cuentas deben formar parte de una política de Estado que permee toda la estructura burocrática. Un ejemplo de las primeras acciones promovidas por la sociedad civil es el caso del Grupo Oaxaca, quien en mayo de 2001 sumó a más de 100 académicos, organizaciones sociales y medios de comunicación locales y nacionales en un Seminario de Derecho a la Información. De este evento surgió una iniciativa de ley que posteriormente se convirtió en la primera Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Gubernamental, aprobada por unanimidad en el Congreso y promulgada en diciembre de 2002.

Posteriormente, en 2007 se renovó el artículo 6º de la Constitución, y más recientemente, el 7 de febrero de 2014, el presidente de la República firmó un



Introducción

decreto que reformó 10 artículos constitucionales en materia de transparencia y acceso a la información pública. Con este decreto, entramos en una segunda generación de principios y prácticas trascendentales. Entre los muchos aspectos positivos destacan:

1. La ampliación del catálogo de sujetos obligados incluyendo a partidos políticos, sindicatos, fideicomisos y todas las personas físicas y morales que reciben recursos públicos.
2. El fortalecimiento del órgano garante. Ahora el IFAI será constitucionalmente autónomo; sus resoluciones serán “vinculatorias, definitivas e inatacables para los sujetos obligados”; y se amplía su competencia para conocer los asuntos relacionados con el acceso a la información de cualquier autoridad, entidad, órgano u organismo que forme parte de los poderes Legislativo, Judicial y Ejecutivo, así como de los órganos autónomos. Asimismo, la reforma constitucional establece que el órgano garante deberá coordinar sus acciones con la Auditoría Superior de la Federación, con la entidad especializada en materia de archivos y con el organismo encargado de regular la captación, procesamiento y publicación de la información estadística y geográfica, así como con los organismos garantes de los estados y el Distrito Federal, para evitar la fragmentación de esfuerzos institucionales y normativos y para fortalecer el sistema de rendición de cuentas.
3. La expedición de dos leyes generales y la reforma a la ley que protege los datos personales:
 - La Ley General de Transparencia.

- La Ley General de Archivos.
- La reforma a la Ley Federal de Datos Personales en manos de Particulares.

Por otro lado, México se ha comprometido a combatir la corrupción en diversas arenas internacionales al firmar tratados de carácter vinculatorio, entre ellos:

- La Convención Interamericana contra la Corrupción de la OEA (1997).
- La Convención Anti cohecho de la OCDE (1999).
- La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, también conocida como la Convención de Mérida (2005).

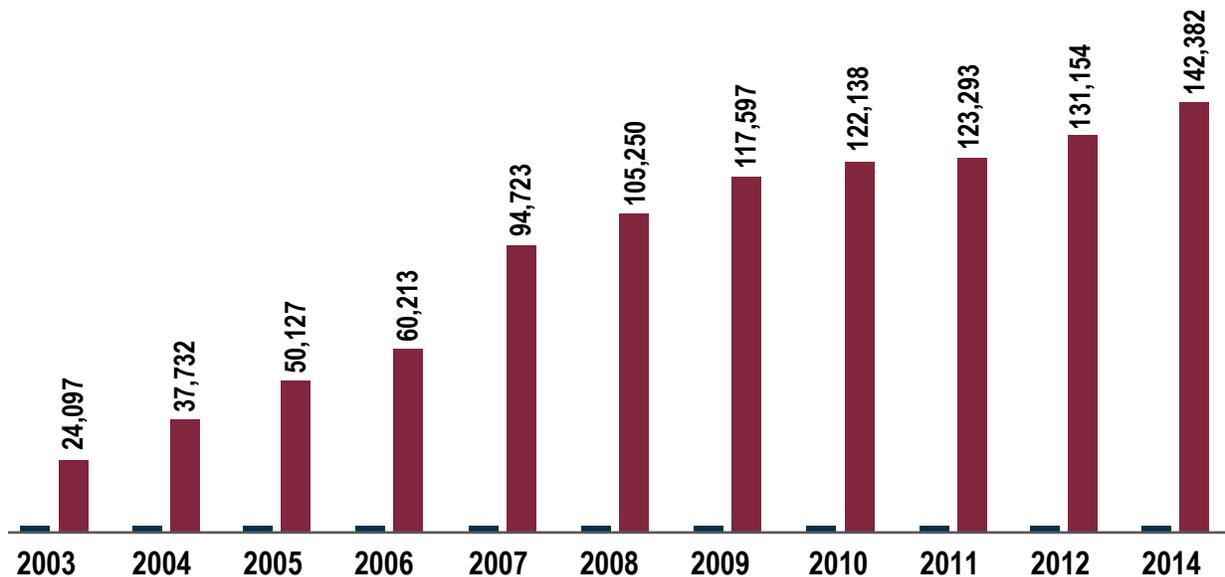
Adicionalmente, el Senado de la República aprobó la creación de la Comisión Anti Corrupción en la segunda semana del mes de diciembre del año pasado, con el objetivo de prevenir, investigar y sancionar responsabilidades administrativas. Más allá de estas reformas, tratados y comisiones, necesitamos que el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas en materia de transparencia y rendición de cuentas sean un asunto público, en el que participen los distintos sectores de la sociedad como vigilantes permanentes de la asignación, distribución y ejercicio de los recursos públicos. Requerimos contar con herramientas que obliguen a los funcionarios públicos a producir información oportuna y expedita, posibilitando así una contraloría ciudadana más eficaz. Es decir, recibir información sobre el uso de recursos público no sólo después de su mandato, sino antes y durante su ejercicio en obras públicas, programas sociales, procesos electorales, etc.



Introducción

Otro elemento fundamental es la voluntad ciudadana por un gobierno más transparente. En la siguiente tabla, podemos observar que diez años han habido sólo 1, 008,706 solicitudes de información al IFAI:

SOLICITUDES DE INFORMACIÓN CIFRAS AL 12 DE DICIEMBRE DE 2013



Fuente; IFAI: http://inicio.ifai.org.mx/_catalogs/masterpage/AIP-Estadisticas.aspx

Al parecer, la cultura de la transparencia y la rendición de cuentas ha tomado fuerza como una vía para asegurar otros derechos ciudadanos y para combatir la corrupción como uno de los peores males de nuestra sociedad. Es por ello que, para enfrentar los dilemas del país, necesitamos empoderarnos como ciudadanos para que ser reales y activos sujetos de las políticas públicas.

Acabemos ya con la idea de que la varita mágica de los recursos públicos solucionará los problemas

país, especialmente el de la violencia. Por el contrario, se ha demostrado que dichos recursos pueden caer en manos del crimen organizado y de algunos políticos para su manejo discrecional. Si queremos reconstruir el tejido social de nuestro país es imprescindible ver a los ciudadanos como aliados de la lucha contra la violencia y la corrupción. Los ciudadanos somos el contrapeso del gobierno y la impunidad con la que se escudan muchos funcionarios públicos y representantes populares que buscan más poder a cambio de favores políticos.



Los avances y desafíos del combate a la corrupción en Argentina

PAULO FRIGUGLIETTI

DIRECTOR PROVINCIAL DE ANTICORRUPCIÓN Y TRANSPARENCIA DEL SECTOR PÚBLICO

Argentina se ha adherido a las Convenciones Internacionales que abordan la lucha contra la corrupción como son la Convención Interamericana contra la Corrupción (ley 24.759), la Convención de la ONU contra la Corrupción (ley 26.097) y la Convención sobre la Lucha contra el Cohecho de Funcionarios Públicos Extranjeros en las Transacciones Comerciales Internacionales (ley 25.319).

A nivel del Estado Nacional se creó en 1999 por ley 25.233 la “Oficina Anticorrupción” (OA) como un nuevo organismo ubicado institucionalmente dentro del Poder Ejecutivo Nacional con el objetivo de elaborar y coordinar programas de lucha contra la corrupción e investigar presuntos hechos ilícitos o irregularidades administrativas en el ámbito del sector público nacional. La OA tiene además como misión velar por el cumplimiento de las Convenciones Internacionales de Lucha contra la Corrupción ratificadas por el Estado Nacional.

Existe además la Fiscalía de Investigaciones Administrativas de la Nación, que integra la Procuración General de la Nación, tratándose de un órgano especializado en la investigación de hechos de corrupción y de irregularidades administrativas cometidas por agentes de la Administración Pública

Nacional, impulsando e interviniendo en sumarios administrativos y actuaciones judiciales.

La República Argentina ha adoptado a través de su texto constitucional la forma “Federal” para la organización de su Estado (art. 1); en consecuencia el Estado Argentino se compone del Estado Nacional y 24 Estados Subnacionales integrados por 23 provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Frente a esta situación, el Comité de Expertos del MESICIC (Mecanismo de Seguimiento de la implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción) se pronunció diciendo que es necesario promover acciones en todos los órdenes jurídicos-políticos del Estado Argentino para el cumplimiento e implementación de las Convenciones Internacionales contra la Corrupción.

En tal sentido el Informe referido a la República Argentina en su Primera Ronda de evaluación (febrero, 2003) recomendó que se debía: *“Promover con las autoridades de las provincias, de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y de los municipios, los mecanismos pertinentes de cooperación para obtener información sobre los temas correspondientes a la Convención en esos órdenes de gobierno y prestar asistencia técnica para la efectiva implementación de la Convención”¹.*

¹ Informe: “Comité Expertos del Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción – Informe sobre la implementación en Argentina de las disposiciones de la Convención seleccionadas para ser analizadas en el marco de la Primera Ronda”. Aprobado por el Comité de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 3, g) y 26 del Reglamento, en la sesión plenaria celebrada el 13 de Febrero de 2003, en el marco de su tercera reunión, realizada entre los días 10 y 13 de Febrero de 2003, en la sede de la OEA, en Washington D.C., Estados Unidos de América.



Experiencias Internacionales

La recomendación del MESICIC de diciembre 2006 refuerza lo anterior diciendo: *“De conformidad con lo expresado en la parte A del capítulo II de este informe, el Comité alienta a la República Argentina a continuar desarrollando con sus Estados Provinciales acciones conjuntas para obtener información sobre la implementación de la Convención, al igual que fortaleciendo la cooperación y coordinación entre el Gobierno Federal y los gobiernos provinciales y municipales para la efectiva implementación de la Convención y prestando a éstos la asistencia técnica que con tal fin le requieran”*.

Y en el Informe de la Tercera Ronda (septiembre, 2009) correspondiente a la República Argentina se recuerda esta recomendación y se requiere que se emitan informes de avances en esta materia.

Estas recomendaciones del MESICIC reconocen que como consecuencia del reparto de competencias que la Constitución realiza entre el Estado Nacional y los Estados Subnacionales, cada uno de dichos estamentos jurídico-políticos (el Estado Nacional, las provincias, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y las municipalidades existentes en todo el territorio nacional)² conservan su autonomía en relación a la regulación y aplicación de determinadas políticas, entre ellas, las referidas a la promoción de la transparencia y lucha contra la corrupción, con la única excepción de lo que refiere a la calificación de una conducta como “delito”, lo cual le corresponde en forma exclusiva y excluyente al Estado Nacional (no así la actividad judicial dirigida a determinar la

responsabilidad ante una conducta de este tipo, y su eventual aplicación de sanción penal, lo cual corresponde también a los Estados Subnacionales).

De tal forma, todas las jurisdicciones jurídico-políticas que componen el Estado Argentino están comprometidas y obligadas en el cumplimiento de las convenciones internacionales de lucha contra la corrupción, y deben asumir sustancialmente una posición activa en la lucha contra este fenómeno. El desarrollo de estas políticas debe ser asumido, diseñado, impulsado e implementado por cada uno de los órdenes estadales en que se compone nuestro estado federal.

Los primeros intentos para impulsar la implementación de la CICC en los Estados Subnacionales y Locales se reflejaron en el marco del denominado “Plan Provincias” impulsado por la Oficina Anticorrupción Nacional cuyo objetivo general fue el de prestar asistencia y cooperación técnica para la implementación de la CICC en los gobiernos provinciales y municipales y contó con el apoyo inicial del Banco Mundial, realizándose algunas iniciativas de capacitación y promoción en las Provincias de Mendoza, Chubut, Corrientes y Entre Ríos, en el Municipio de la Ciudad de Córdoba, y en el Instituto Nacional de Vitivinicultura³.

A su vez, varios Estados Subnacionales ya poseían o fueron creando organismos con competencia en la lucha contra la corrupción, ya sea desde el plano preventivo (destacándose aquí las

². Como dato relevante cabe resaltar que según informe la Oficina Anticorrupción del Estado Nacional, en el año 2004 la distribución de los funcionarios públicos daba los siguientes porcentajes dentro de la totalidad del Sector Público del Estado Argentino: a) Nivel Federal 19 %; b) Nivel Provincial 64 %; c) Nivel Municipal 17%.

³. No se conocen más datos publicados sobre el desarrollo de dicho programa. Puede verse en http://www.anticorrupcion.gov.ar/politicas_09.asp



Experiencias Internacionales

denominadas Oficinas Anticorrupción) o bien desde el plano persecutorio o sancionatorio (donde cobran relevancia las Fiscalías de Investigaciones Administrativas). Estos organismos, existentes en diferentes puntos del país, se encontraban desconectados entre sí y casi sin relación alguna no obstante tener atribuidas similares competencias en pos de un objetivo común: la lucha contra la corrupción y, como parte de este objetivo, generar políticas tendientes a la implementación de las Convenciones Internacionales Anti-Corrupción en sus propios ámbitos.

Frente al contexto descrito, el 2 de diciembre de 2004 se realizó en la ciudad de Santa Rosa, Provincia de la Pampa, una reunión de titulares de organismos argentinos dedicados a la lucha contra la corrupción en la que se resaltó el consenso para la creación de un “Foro” que debía nuclear a Fiscalías de Investigaciones Administrativas, Oficinas Anticorrupción y Órganos estatales con competencia equivalentes en el ámbito de las distintas jurisdicciones del país⁴. Con base en este consenso, se constituyó formalmente el **“Foro Permanente de Fiscalías de Investigaciones Administrativas y Oficinas Anticorrupción”** en una segunda reunión que se celebró en la ciudad de Viedma, Provincia de Río Negro, los días 21 y 22 de abril de 2005. Y el 2 de septiembre del 2005 en la ciudad de Buenos Aires se celebró la primer Asamblea General del Foro, en donde se aprobó el Estatuto.

El Foro aglutina organismos públicos que tienen por objetivo la promoción e implementación de políticas y medidas para la prevención de la corrupción y otros que tienen como misión la recepción de denuncias e investigación de sospechas de corrupción en el ámbito administrativo. De tal forma que el Foro Permanente es un espacio importante para generar una visión y enfoques integrales para abordar el fenómeno de la corrupción en el orden nacional, provincial y municipal, así reflejando el espíritu de las Convenciones Anticorrupción de la OEA y de la ONU.

Se erige además como una instancia organizacional orientada a la consolidación de una comunidad de prácticas, en tanto se propone reunir, facilitar la interacción y favorecer la construcción de saberes compartidos en torno a la práctica de la promoción de la transparencia y la lucha contra la corrupción entre sus miembros.

Como señala María Jesús Salido (2012)⁵, en el actual contexto de la economía global de conocimiento *“la capacidad de aprendizaje, la generación y difusión de conocimiento, la innovación y su transferencia los procesos productivos, la colaboración, la creación de espacios flexibles y organizaciones respetuosas con las personas (única fuentes y destino del conocimiento) que capitalicen el talento, la creatividad y ése gran intangible que es la inteligencia colectiva, se convierten en la clave del desarrollo de una sociedad que ha de*

⁴. Fueron partícipes de aquella idea y participaron en dicha reunión los siguientes organismos: La Fiscalía de Investigaciones Administrativas de la Nación, La Fiscalía de Investigaciones Administrativas de la Provincia de Río Negro, La Fiscalía de Investigaciones Administrativas de la Provincia de La Pampa, La Oficina Anticorrupción de la Provincia de Chubut.

⁵. Salido, María Jesús (2012) “Comunidades de Práctica. Una metodología para Construir, Desarrollar y Fortalecer Redes de Conocimiento”. THP - TheProject WorkingonSolution. Bubok, España.



Experiencias Internacionales

dar un salto cualitativo en la forma en cómo se articula para afrontar los retos y las oportunidades” (p. 21), siendo las comunidades de prácticas y en general los entornos de trabajo colaborativo una forma de organización “eficaz para dar respuesta a necesidades de gestión del conocimiento, procesos de aprendizaje, fomento de la innovación y desarrollo de la acción colectiva, en entornos donde las estructuras tradicionales de organización del trabajo no daban respuesta”.

En 2014, este espacio se apresta a cumplir 10 años y lo conforman las siguientes instituciones:

- la Oficina Anticorrupción de la Nación;
- la Unidad de Información Financiera (UIF) del Ministerio de Justicia y DDHH de la Nación;
- la Fiscalía Nacional de Investigaciones Administrativas de la Nación; la Oficina Anticorrupción de la Provincia de Chubut;
- la Oficina de Anticorrupción y Ética Pública de la Provincia de Entre Ríos;
- la Dirección Provincial de Anticorrupción y Transparencia del Sector Público de la Provincia Santa Fe;
- la Fiscalía de Estado de la Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur;
- la Fiscalía de Investigaciones Administrativas de la Provincia de Mendoza;
- la Fiscalía de Investigaciones Administrativas de la Provincia de La Pampa;
- la Fiscalía de Investigaciones Administrativas de la Provincia del Chaco;
- la Fiscalía de Investigaciones Administrativas de la Provincia de Río Negro;
- la Dirección de Transparencia y Control de Gestión de la Municipalidad de Morón, Provincia de Buenos Aires;
- la Oficina Anticorrupción de la Ciudad de La Matanza, Provincia de Buenos Aires;
- la Dirección General de Investigaciones, Ética Pública y Transparencia de la Municipalidad de Rosario, Provincia Santa Fe; y
- la Gerencia General de Auditoría y Responsabilidad Profesional de la Agencia de Recaudación Tributaria (ARBA) de la Provincia de Buenos Aires.

De ello se desprende que a través de los organismos que integran el Foro están representados: el Estado Nacional, ocho Estados Subnacionales, tres Estados Locales, y un)ente específico de un Estado Subnacional.

Como hemos dicho, en la República Argentina cada Estado (Nacional – Subnacional – Local) diseña y desarrolla su propia política y mecanismos anticorrupción y de promoción de la transparencia, lo cual genera que los diferentes estados que componen el Estado Federal se encuentren en distintas fases del ciclo de una política pública según las prioridades de cada estamento jurídico – político⁶.

⁶. Por ejemplo la Provincia de Santa Fe cuenta desde el año 2009 con un marco legal que regula el mecanismo para ejercer el derecho de acceso a la información pública y desde dicho año lleva a delante una implementación efectiva de dicho sistema a través de la Dirección Provincial de Anticorrupción y Transparencia del Sector Público, mientras que la Provincia del Chaco cuenta con una ley de Acceso a la Información Pública también desde el año 2009 y ha comenzado con su proceso de implementación a través de la Fiscalía de Investigaciones Administrativas del Chaco a partir del año 2013. Los mismos procesos pueden verse en relación a otros sistemas como pueden ser los de declaraciones juradas de funcionarios públicos, conflictos de intereses, normas y/o códigos de conducta para agentes públicos, regulación del lobby, etc.



Experiencias Internacionales

Sin perjuicio de ello se puede destacar que a lo largo y ancho del país hay una serie de normas legales, políticas y mecanismos para la prevención e investigación de la corrupción que persiguen objetivos comunes como ser:

En el ámbito de las políticas/medidas preventivas:

- Declaraciones juradas y gestión de conflictos de interés - mecanismos de prevención y detección.
- Normas legales para el acceso a la información pública y políticas de implementación de dichas normas.
- Mecanismos de cooperación con entidades sectoriales para el diagnóstico de riesgos de corrupción y el desarrollo de medidas mitigantes.
- Políticas para la educación en valores como política de prevención: intercambio de enfoques y resultados.
- Participación de la sociedad civil, su vinculación con sector público para generar políticas preventivas, experiencias e inconvenientes detectados.

En el ámbito de las políticas coercitivas/de investigación:

- Métodos de investigación de hechos de corrupción.

- El recupero de activos de actos de corrupción.
- Cooperación inter-institucional para prevenir y detectar lavado de dinero.
- Participación como partes querellantes en los procesos penales para aumentar las posibilidades de obtener sentencias condenatorias en casos de corrupción.

El desafío mas importante es generar conciencia de que este tipo de políticas deben tener un lugar prevalente, y que debe pensarse no solo en el dictado de normas sino en el desarrollo de una política pública en la materia, de modo que se piense en “sistemas anticorrupción” y no solo en normas aisladas que tiendan a perseguir o prevenir la corrupción. Lo anterior a su vez dentro en un modelo de agencias especiales a las cuales se le atribuyan las competencias necesarias para el desarrollo e implementación de dichas políticas, agencias que a la vez generen experticia en la materia y, a través de comunidades de practicas como el Foro mencionado, puedan retroalimentarse y apoyarse institucionalmente, facilitando desde dichos espacios la rápida comunicación entre los miembros de un colectivo, promoviendo el intercambio de conocimiento, y acelerando los procesos de innovación.

Cierto es, y cabe mencionarlo especialmente, que todo ello dependerá en gran medida de la voluntad política de los gobernantes, voluntad poética que a la vez puede ser incidida por la iniciativa y/o participación de la sociedad civil, quien puede jugar un rol preponderante en la materia.



Hay maneras bastante fáciles y concretas de aportar a que este mundo sea menos injusto y desigual.

RUUD LAMBREGTS.
CIUDADANO.

Soy Ruud Lambregts, ciudadano holandés, tengo 66 años y estoy jubilado. He dedicado mi vida laboral prácticamente en su totalidad a la cooperación internacional al desarrollo, trabajando durante casi 35 años en la ONG holandesa Novib (Organización para la Cooperación Internacional al Desarrollo), hoy en día Oxfam Novib.

He coordinado los programas de Oxfam Novib en Centroamérica y México durante mucho tiempo, lo cual me permitía conocer de cerca a muchas ONG's, y los esfuerzos de organizaciones civiles y sociales en México para aumentar la participación, el acceso a la creación de políticas públicas, la rendición de cuentas, la transparencia y en general la democratización del país. Durante varias décadas Oxfam Novib apoyaba con recursos financieros para programas y proyectos enfocados a esos temas.

En mi país, Holanda, tengo acceso a varios servicios y medios para ejercer mi derecho a la participación en asuntos públicos. En primer lugar, por supuesto voto cuando hay elecciones: para la Asamblea Nacional, las provinciales (regionales), las locales (gobierno municipal) y para el parlamento Europeo. Creo que desde que recibí el derecho a votar a mis 18 años, tal vez una sola vez no lo he usado, por razones de fuerza mayor: he vivido un par de años fuera de Holanda, en Centroamérica, y aunque también los ciudadanos holandeses que viven fuera

del país tienen acceso a las urnas, los trámites son algo complejos y uno tiene que empezarlos con tiempo. Pero mi principio es ejercer mi derecho a votar activamente, sabiendo de antemano que el sistema político holandés tampoco es perfecto, y tomando en cuenta que a fin de cuentas casi siempre cualquier gobierno – tanto a nivel nacional como a nivel del municipio, tiene que apoyarse en compromisos entre varios partidos. Jamás un solo partido obtiene la mayoría absoluta; creo incluso que una de las ventajas y logros del sistema holandés es justamente la capacidad para encontrar y fijar compromisos entre diferentes partidos.

En Holanda los ciudadanos tienen la posibilidad de acceder directamente a los funcionarios, instituciones públicas, y a los políticos. Es más fácil hacerlo a nivel local. Personalmente he buscado contacto en varias oportunidades con los miembros del consejo municipal en mi ciudad, que se llama Gouda.

Es una ciudad intermedia, que tiene alrededor de 70.000 habitantes. En el consejo municipal de 35 curules (el número depende de la cantidad de habitantes del municipio) están presentes en este momento 13 partidos políticos. Durante la reunión del consejo (cada semana) hay un espacio especial para que los ciudadanos puedan dirigirse a los miembros en relación con un tema que está en la



Experiencias Internacionales

agenda y dar su opinión; es una manera de influir en el debate. Además de esto, la mayor parte de los miembros del consejo, pero también el gobierno de la ciudad (alcalde y sus concejales) ofrecen la posibilidad de intercambiar con ellos sobre diversos temas en momentos definidos.

A nivel personal me he ocupado en varias ocasiones de la política y las instituciones públicas, especialmente a nivel local. Ya hace bastante tiempo, participé activamente en organizaciones de ciudadanos en el barrio donde vivía, buscando como mejorar las condiciones de vida en esa zona, por ejemplo a través del mejoramiento en la infraestructura, los servicios públicos, la instalación de una biblioteca pública, el mantenimiento de zonas verdes etc. El gobierno municipal, por su parte, se vio obligado a disminuir los gastos públicos dado un déficit bastante grande en su presupuesto, que en parte se debía a un manejo equivocado de los recursos. Había desarrollado un plan para combatir el déficit a través de inversiones en la construcción de viviendas de lujo para la venta, lo cual afectaría también a los espacios verdes de la zona y a los servicios públicos como terrenos de recreo y de juegos infantiles. Fue un tiempo de mucha tensión – por lo menos a nivel local y para las normas de Holanda y de mi ciudad – y confrontaciones dentro del consejo municipal y entre el consejo, el gobierno local y los grupos de ciudadanos bastante fuertes y amplios.

Exigimos a través de campañas, protestas y debates, apoyados por los medios locales para que “la clase política” local nos escuchara con más seriedad y cambiara su política de inversiones

dando más prioridad a los servicios públicos para la población en general, el medio ambiente y las zonas verdes. A través de nuestros esfuerzos, aunados con las fuerzas más críticas políticas en la ciudad y el consejo, logramos parar los planes del gobierno municipal e incluso cambiarlos. Se anularon las inversiones propuestas en edificios y casas de lujo y se mantuvieron las áreas verdes y de recreo.

El segundo ejemplo es más reciente y tiene que ver con la política internacional. En Holanda los municipios tienen la posibilidad de desarrollar actividades en el terreno internacional y especialmente el de la cooperación. Muchos municipios tienen hermanamientos con ciudades o pueblos en otros países; y en ese contexto también están fluyendo fondos (a través de donaciones) para el apoyo a proyectos en países de menos recursos (en las ciudades hermanas), que vienen del presupuesto local del municipio holandés. Un nuevo concepto más moderno que ha ganado interés durante los últimos años es el de “municipio de comercio justo”, en inglés “Fairtrade town”. Ya existen más que 1000 Fairtrade towns en el mundo, en unos 25 países. En Holanda ya llegamos a ser unos 40, entre ellos mi propio Gouda.

El concepto de “municipio de comercio justo” implica que se cumple con una serie de criterios para obtener el título, asignado por un jurado a nivel nacional. El consejo y el gobierno de la ciudad tienen que endosar los criterios y mostrar activamente su compromiso con los principios del comercio justo. Esto se hace entre otras acciones a través del ofrecimiento de productos de comercio justo en los restaurantes de las oficinas



Experiencias Internacionales

de la Alcaldía. Lo mismo hacen toda una serie de organizaciones, empresas, escuelas e iglesias en las ciudades que llevan el título. También se ofrece el comercio justo en tiendas, supermercados y restaurantes con una gran variedad de productos, tanto alimenticios (café, té, plátanos, azúcar, arroz, chocolate, jaleas, especias etc.) como en el terreno amplio de la artesanía, todo con el sello-certificado de comercio justo.

A través de una campaña intensiva – impulsada por un grupo de trabajo que después se convirtió en una fundación formal – logramos obtener en mi propio Gouda el título oficial de “municipio de comercio justo”, con el apoyo oficial de la Alcaldía y la participación de casi 100 organizaciones, empresas, tiendas, supermercados y restaurantes en la ciudad. El gran objetivo es hacer más conscientes a los consumidores que hay maneras bastante fáciles y concretas para que este mundo sea menos injusto y desigual. Y entonces es para mí otro ejemplo concreto al haber influido y participado concretamente en la política holandés, especialmente a nivel local y en mi propia comunidad. Partiendo del principio que como ciudadano tienes que pensar también en términos más amplios, es decir, tomando en cuenta la sostenibilidad del planeta y los grandes problemas de pobreza y desigualdad, donde sí se puede aportar como ciudadano mundial.

En el tema de la transparencia, un elemento importante que da un sustento en mi país importante a los chequeos y balances, es la independencia de los medios de comunicación y la libertad total de expresión. En otras palabras, las instituciones

públicas y las políticas están bajo vigilancia permanente por parte de los medios, quienes dan un seguimiento crítico. En Holanda tenemos una gran diversidad de periódicos, canales de televisión, y no se permite al gobierno o a los partidos políticos poseer sus propios medios. Es decir, hay una separación estricta entre medios y las instancias públicas y políticas, lo cual permite además acceder a la información pública de una manera amplia. Además las instancias públicas y los gobiernos (a todos los niveles) dan acceso a la información sobre su gestión a través de muchos documentos públicos que hoy en día están completamente disponibles en sus propios sitios web, y a través de los otros medios sociales.

Holanda no es un país libre de corrupción. Un ejemplo de un gran escándalo es el fraude en el sector de la construcción, que salió a la luz a principios de este siglo. Contratistas en dicha industria repartieron entre sí contratos para los grandes proyectos del gobierno, que tenían que ser licitados públicamente. Los funcionarios públicos fallaron en la supervisión, por lo que este caso ha sido investigado exhaustivamente por mandato constitucional a través de una investigación parlamentaria desde una comisión de la Cámara de Diputados. La investigación, que incluyó audiencias públicas, condujo a la conclusión de que el Estado había sido defraudado por muchos millones de euros. La corte impuso multas considerables a las empresas por haber causado daño patrimonial y fueron obligadas a devolver sumas sustanciales de dinero al gobierno.



Experiencias Internacionales

Participar en una democracia requiere de tiempo, mucho tiempo, y hay que estar alerta, ¡siempre!

TON THOLEN.
CIUDADANO.

Soy Ton Tholen, hombre, jubilado y 66 años de edad. Vivo junto con Jet van Heijster y tenemos un hijo que vive en Utrecht, Holanda⁷. Antes de mi jubilación trabajé como supervisor de administración en bienes raíces. En cuanto al nivel educativo y de ingreso, pertenecemos al promedio de los holandeses. Pero el hecho de vivir en una comunidad alternativa nos hace muy diferentes al promedio de los ciudadanos.

Ahora soy amo de casa y trabajo como voluntario en nuestra comunidad. Hago la contabilidad, trabajo en el archivo y soy miembro del "Grupo de Taberna".

Vivimos en el municipio de Ubbergen, un municipio muy hermoso que hace unos años fue galardonado como el municipio más verde de los Países Bajos. Tiene una parte alta (las colinas), que consta de los pueblos Ubbergen, Beek y Berg en Dal, y una parte baja (el polder) con Ooy, Leuth, y Kekerdom Erlecom como pueblos. Así, se habla de "Ubbergen Alta" y Ubbergen Baja". Ubbergen colinda con la ciudad de Nimega, lo que es una gran ventaja dada la cercanía de las comodidades e infraestructura.

Mi experiencia con el ayuntamiento me lleva a confirmar que éste dedica mucho tiempo a informar

a sus habitantes y ofrece muchas oportunidades para obtener información en cualquier área. Algunas veces he comentado por escrito ciertos aspectos de un plan de desarrollo municipal. Aunque no me dieron la razón, siempre he recibido una respuesta muy completa y eso compensa mucho la negativa..

Un buen ejemplo de cómo el ayuntamiento trabaja es la forma en que se ha manejado con la zonificación "De Geest" en los años 2009 y 2010. "De Geest" es un área histórica que se ubica en el lado norte pegado a un talud de contención. En esa área se localizó un cementerio, establos de caballos, el viejo patronato y algunos edificios antiguos y casuchas de granja. El ayuntamiento quería convertir esta área en un fraccionamiento residencial, respetando solamente el cementerio y algunos monumentos. Diseñó un plan de desarrollo que fue presentado en una gran noche informativa a finales de 2009. Muchos habitantes empezaron a criticar el plan de desarrollo, especialmente la construcción de un complejo extenso en medio de la naturaleza.

El ayuntamiento argumentó que se necesitaban tantos apartamentos para hacer el plan financieramente viable. Durante el período en que es posible presentar objeciones al plan⁸, varios grupos de interés formaron un frente para oponerse. Después de varias reuniones se elaboró una queja formal que se distribuyó ampliamente para conseguir la mayor cantidad de firmas de adhesión posibles. Incluso en nuestra comunidad alternativa muchos habita sacaron una copia de la queja formal para conseguir firmas.

⁷. Se localiza en el centro de Holanda.

⁸. Tanto el periodo de objeción como la obligación de consultar a los habitantes, las audiencias públicas así como responder por escrito a los que expresaron estar en contra de un proyecto, son regulados por ley.



Experiencias Internacionales

El municipio Ubbergen envió a todos y cada uno de los que habían participado su respuesta y convocó a una audiencia pública con todos los objetores. Después de la audiencia, al ayuntamiento hizo evidente que los objetores presentarían un recurso de apelación. Finalmente, se decidió, en consulta con todas las partes involucradas en el proyecto, cambiar todo el plan de desarrollo. En consecuencia, no se construirán el fraccionamiento residencial ni los apartamentos.

Sin embargo, los habitantes también pueden tener decisiones equivocadas (bueno, en mi opinión). Por ejemplo, el “Sterrenberg”, una colina en medio del bosque, es un lugar hermoso con un restaurante de panqueques y un circuito pedestre donde se tenía una vista panorámica de extraordinaria belleza. En 2006, el dueño de una fábrica de ladrillos compró el restaurante y lo quería demoler para construir una gran mansión toscana. Él prometió respetar el circuito pedestre y reconstruir la torre mirador. El Ayuntamiento aprobó el plan del fabricante y se construyó una enorme mansión de piedra blanca. Sin embargo, el circuito pedestre quedó ahora mucho más abajo que el original, sin la hermosa vista panorámica, y la torre mirador a ser reconstruido se almacenó en un chatarrero y recientemente el hierro viejo desapareció –accidentalmente-. De esa forma se perdió para siempre una de las atracciones más hermosas para todo el municipio. ¡Qué desperdicio! Y hasta la fecha todavía no entiendo por qué los habitantes del municipio no se han rebelado.

Por desgracia yo no he podido seguir ese episodio porque estaba muy ocupado con nuestra propia

comunidad. Allí surgió un plan con que estaba totalmente en desacuerdo y que absorbía todo mi tiempo. La democracia requiere mucho tiempo, y hay que estar muy alerta, ¡siempre! No creo que los impuestos recaudados siempre se gastan bien. En cuanto al ayuntamiento de Ubbergen tengo confianza en su manejo financiero, pero a nivel nacional a menudo las cosas salen mal.

¿Qué pensar de la construcción de la línea de ferrocarril (“Betuwelijn”) que va de Rotterdam a la frontera alemana? El presupuesto inicial se estimaba en 2.5 mil millones de euros y finalmente se gastó 4.7 mil millones de euros. Y así hay más proyectos grandes que costarán más caro a los contribuyentes de lo previsto originalmente. Parece muy difícil responsabilizar a los contratistas encargados de las obras. Estas son las situaciones que salen en las noticias.

En los últimos años, también varios bancos atrajeron la atención pública de forma negativa. Aquellos que reciben remuneraciones muy elevadas, contribuyeron a la bancarrota de su banco y luego los contribuyentes tenían que pagar el rescate bancario para mantenerlos a flote. Asimismo, algunas cooperativas para la construcción de vivienda, que hace unos años fueron privatizadas, causaron un desastre financiero y, como suele suceder, son los inquilinos los que salen perdiendo. Pero como dije antes, solamente cuando las cosas andan mal, salen en las noticias.

En Holanda también existen casos de corrupción. En lo personal, nunca me he enfrentado a un acto



Experiencias Internacionales

de corrupción por parte de la policía en las calles o de los funcionarios públicos al realizar un trámite. Sin embargo, con cierta frecuencia salen a la luz actos de corrupción cometidos por miembros de la alta burocracia. Por ejemplo, los funcionarios aceptan sobornos, o filtran información confidencial. El gobierno holandés tiene como regla oficial que el funcionario público debe reportar cualquier regalo que reciba, hasta una botella de vino debe estar registrada. Hoy día también aplica a las empresas privadas, como en la que yo trabajaba. Debo admitir que a veces no he reporté que recibí una botella. Finalmente, creo que procurar que la policía y otros funcionarios públicos reciban un buen sueldo, es el mejor remedio para combatir la pequeña corrupción

Los ciudadanos son bombardeados con información... el responsable de no haberse informado (de algo) es uno mismo.

JET VAN HEIJSTE.
CIUDADANA.

Me llamo Jet, soy una mujer de 60 años y vivo junto a mi marido. Tenemos un hijo que ya no vive en casa. Actualmente trabajo en el archivo de la ciudad de Nimega, que no es el mismo municipio donde vivo. Voy a mi trabajo en bicicleta, que está a sólo tres kilómetros de distancia. Trabajaré hasta cumplir 66 años y luego recibiré mi jubilación. Sólo trabajo tres días a la semana. Mi pareja tiene 66 años, está jubilado y recibe una pensión.

Ubbergen, el municipio donde vivimos, se compone de varios pueblos. En términos de superficie, es un municipio grande, pero tiene solo 9,456 habitantes.

La ciudad de Nimega tiene 168,195 habitantes. Ubbergen es un municipio con muchos bosques y paisaje de pólders. Al estar cerca de la ciudad, tenemos todas las facilidades y comodidades a la mano: escuelas, hospitales, cines, centros comerciales, clubes deportivos, agencias de gobierno, estaciones de tren y autobuses.

El ayuntamiento de Ubbergen se encuentra en la localidad de Beek y es muy accesible para casi todos los habitantes. Para un pequeño grupo que no tiene coche y que físicamente tiene una movilidad limitada, existe un servicio de taxi zonal, pero cuesta más caro que el autobús.

El ayuntamiento está abierto todos los días en la mañana y uno puede ir con sus preguntas o realizar un trámite. En las tardes te atienden sólo con cita previa. Por otra parte, las preguntas también se pueden enviar por correo electrónico. La información sobre Ubbergen está disponible en un libretto de distribución gratuita de puerta a puerta, así como en la página web www.muggemeenten.nl. Se puede encontrar todo lo relacionado con los servicios que ofrece el ayuntamiento, desde las escuelas hasta el horario de la recolección de basura.

Cada dos semanas, se publica la revista municipal "De Rozet". Esta revista es gratis y se distribuye en cada hogar. También se puede descargar desde la página web. www.derozet.nl. Contiene cosas amenas como, por ejemplo quién es príncipe del carnaval, el horario de los servicios de misa en la iglesia, reportaje sobre excursiones de los ancianos, entre otros. Pero también hay una página con todos los planes y proyectos de los habitantes y



Experiencias Internacionales

del ayuntamiento. En la página “Avisos Públicos” es posible saber quién solicitó permiso para talar árboles, cuántos y dónde, quién quiere ampliar su casa y en qué parte, dónde quiere y qué quiere construir el ayuntamiento, los procedimientos de participación sobre el diseño de planes de gestión y políticas públicas, etc. En cuanto a la política, las reuniones del cabildo son públicas. El alcalde y los concejales tienen un horario de consulta. Los preliminares de las reuniones del cabildo son públicos y los ciudadanos tienen derecho a participar. También pueden suscribirse a los documentos del consejo municipal (actas de cabildo).

En los hechos, los ciudadanos son bombardeados con información. Si un ciudadano no tiene conocimiento de algo, entonces el responsable de no haberse informado es uno mismo. Esta información no cuesta nada de dinero. Cuesta mucha energía seguir los pasos del consejo municipal. En la mayoría de los casos, el ciudadano debe tener interés. En una democracia siempre es así, es de mucha deliberación y uno mismo tiene que ir detrás de los asuntos.

En general, son los partidos políticos los que dan seguimiento a todos los asuntos, así como los grupos de interés, como por ejemplo los ecologistas. Después están los ciudadanos que de repente se encuentran ante un asunto de importancia, como por ejemplo la construcción de una parada de autobuses en frente de su casa.

En el ámbito municipal, todo funciona de una forma muy directa, y cuando hay elecciones por lo general uno vota por alguien que conoce. En los ámbitos provincial (p.ej. el Consejo Provincial del Agua) y nacional, por lo general se vota por quien se ubica en la parte superior de la lista del partido considerado mejor. Así que en cuanto a los impuestos, el impacto es muy indirecto. Si una persona es vieja y no tiene mucho dinero, es probable que vote por el Partido Socialista (SP), quien destinará más impuestos a los que menos tienen. El dueño de un negocio probablemente votará por los liberales (VVD), que quieren lograr que las pequeñas y medianas empresas paguen menos impuestos.

Dado que los Países Bajos es un país próspero, no hablamos mucho sobre impuestos. Todo el mundo tiene techo. Nadie se muere de hambre en las calles o se congelan. Incluso, los indigentes sin hogar reciben un apoyo económico del gobierno (un subsidio para los sin techo). Todos los niños reciben educación⁹. Todavía podemos pagar los gastos médicos y de alquiler. Si uno percibe un sueldo mínimo, recibirá un subsidio para la renta, para gastos médicos y asistencia especial, por ejemplo, para comprar una computadora para los hijos en edad escolar. Por supuesto, hay personas que tienen muy poco dinero y realmente no les alcanza para viajar o comer en un restaurante, pero los servicios básicos son para todos.

⁹. La escolaridad obligatoria es de 5 a 18 años.



Experiencias Internacionales

A pesar de la crisis y los recortes presupuestarios, Holanda no se ha convertido en un país pobre. Por ejemplo, estoy satisfecha con las ciclo pistas y los servicios de los trenes y autobuses, aunque pueden mejorar. Si a mí me dejaran distribuir los impuestos, habría menos dinero para las autopistas y más para el transporte público (trenes, autobuses y ciclo pistas). Pero dado que estoy satisfecha con todo, mi disposición para emprender acciones es mínima.

Algunas experiencias

La dirección de la línea de autobuses quería cancelar el último servicio nocturno de autobús de Nimega a Ubbergen, el de las 24:00 horas. Iniciamos una campaña de puerta a puerta para recolectar firmas. Entregamos la petición con todas las firmas al director de la línea de autobuses, anexando también un artículo periodístico y el resultado fue que no cancelaron el servicio.

Por otro lado, una preparatoria quería construir nuevos edificios justo en un lugar donde los ecologistas habían planeado un “corredor de conexión ecológica.”¹⁰ Se llevaron a cabo muchas acciones, demandas judiciales y después de muchas consultas y deliberaciones se llegó a un arreglo: una nueva escuela y al lado un corredor de conexión ecológica.

Otra experiencia. Un día llevamos a los niños a la escuela y vimos que unos trabajadores forestales estaban talando árboles. Uno de nosotros sabía que lo habían anunciado en la revista quincenal “Avisos Públicos” pero que el período de objeción aún no había expirado. Llamamos al juez de distrito. Tuvieron que parar inmediatamente la tala. Se promovió un juicio y el juez dio la orden de no continuar con la tala de árboles y se obligó al ayuntamiento a plantar nuevos árboles.

Más recientemente, el año pasado se renovó una calle importante de mucho tránsito. Habían construido una curva bastante peligrosa para automovilistas y ciclistas. Mandé un correo al ayuntamiento. Inmediatamente me contestaron que habían recibido más quejas y que iban a reconsiderar la situación. Todo lleva mucho tiempo, pero ahora están esperando a que el municipio de Nimega termine la renovación de su parte. Al mismo tiempo se revisará la situación.

En conclusión, hay poca corrupción en los Países Bajos. Tal vez tenga que ver con los antecedentes históricos de un país protestante. La corrupción tiene que ver con normas y valores. No sabría decir cómo cambiar las normas y valores. Creo que en todo el mundo la gente reacciona conforme a su cartera. Si la corrupción deja de ser lucrativa, se detendrá. Creo también que la corrupción tiene que ver con la pobreza. Tal vez la pobreza es la causa y las normas y valores son la consecuencia.

¹⁰. Un corredor de conexión ecológica es un término que se usa en Holanda desde hace unos 15 años. La idea es conectar todas las reservas ecológicas, bosques y parques naturales con un corredor de entre 100 y 200 metros de ancho para que los animales puedan moverse libremente en un espacio mucho más amplio.



Sin Transparencia no hay seguridad

RODRIGO CANALES¹¹

PROFESOR E INVESTIGADOR DE LA ESCUELA DE ADMINISTRACIÓN EN YALE

El 16 de diciembre de 2010, tras dos semanas de manifestarse frente al palacio de gobierno de Chihuahua—semanas que a su vez eran la culminación de más de dos años de activismo—Maricela Escobedo fue asesinada de un disparo a quemarropa en la cabeza. El asesinato ocurrió a las ocho de la noche, hora de alto flujo vehicular y, al ocurrir a unos metros de la entrada principal al palacio de gobierno, fue captado por varias cámaras de seguridad. La activista protestaba que el asesino de su hija, a quien ella identificó y localizó varias veces a través de investigadores privados por la inmovilidad de las autoridades, seguía libre (oficialmente en calidad de prófugo, pero de hecho localizado por ella en Zacatecas). La activista prometió manifestarse fuera del palacio de gobierno hasta que capturaran al presunto asesino—o hasta que la mataran. Más allá de la tragedia humana, el asesinato es devastador como símbolo de la (falta de) legitimidad del estado. Una ciudadana, protestando por la ineficacia del estado como garante de seguridad y justicia, es asesinada en la sede oficial del estado y a los ojos de la ciudadanía.

Como la inmensa mayoría de los homicidios ocurridos en el país de 2006 a la fecha, la versión oficial identificó a organizaciones de narcotráfico—

en este caso a los Zetas y sus socios locales, la Línea—como los responsables. De forma también reveladora, el presunto asesino nunca fue capturado. Murió a manos del ejército en un enfrentamiento en el 2012. Es también revelador que, ante un reporte de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) que detallaba las innumerables omisiones e irregularidades cometidas por las autoridades estatales alrededor del caso, la fiscalía del estado tuvo que pedir asesoría a la Comisión para dar seguimiento al expediente y para elaborar una disculpa pública porque “no conocemos antecedentes en este sentido ni cómo se habría hecho.” Es decir, la fiscalía del estado nunca había tenido que rendir cuentas a la ciudadanía por omisiones o irregularidades.

Narcotráfico e Inseguridad

México transita por una profunda crisis de inseguridad. El INEGI estimó en 2013 que el 72% de la población percibe altos niveles de inseguridad en su estado y que el costo nacional en consecuencia es superior al 1.34% del PIB (ENVIPE 2013). Un factor determinante en el deterioro de la percepción de seguridad es la violencia relacionada al narcotráfico y el crimen organizado, que en

¹¹. Rodrigo.canales@yale.edu



Experiencias Nacionales

datos oficiales explican entre la mitad y las dos terceras partes de los homicidios a nivel nacional. Aunque es tentador—como en el caso de Maricela Escobedo—responsabilizar directamente al crimen organizado por la inseguridad en el país, la realidad es bastante más compleja. Ciertamente y como he argumentado en otros espacios, la naturaleza del mercado de drogas ilegales explica una buena parte del comportamiento violento del crimen organizado en México. Estados Unidos es el principal mercado de drogas ilegales en el mundo, representando más de la mitad de la demanda mundial y un flujo anual superior a los ingresos de PEMEX o de Microsoft. Por otro lado, la naturaleza ilegal de las drogas implica que el modelo de negocio del narcotráfico requiere contar con el monopolio o control absoluto de las regiones de tránsito de las drogas, lo cual a su vez motiva a la violencia¹². El inagotable flujo de efectivo y de armas desde Estados Unidos, además, le han otorgado al crimen organizado una capacidad alarmante para el ejercicio de violencia y de influencia económica en México.

Aunque todo esto es cierto, no faltan quienes acertadamente se preguntan cómo es que Estados Unidos aporta el dinero y las armas mientras que es México quien absorbe la inseguridad. Es decir, la distribución de drogas ilegales no termina en la frontera. Hay importantes centros de consumo distribuidos por todo el territorio americano, mientras que la naturaleza ilegal—y por lo tanto las implicaciones para el modelo de negocio—del producto no cambian. Por otro lado, las mismas armas que desgarran a México son perfectamente legales en Estados Unidos, requiriendo sólo poseer

una licencia de manejo para comprar cualquiera de ellas. Más aún, hay mucha evidencia que ciertas organizaciones criminales mexicanas se han integrado verticalmente y hoy controlan parte de la distribución al menudeo americano. Es decir, son las mismas drogas, el mismo mercado y las mismas armas y sin embargo los mismos actores se comportan radicalmente distinto al norte y al sur de la frontera. Partiendo de la premisa que las organizaciones criminales tienen primordialmente un objetivo de negocios, esto debe responder a un cálculo de costos y beneficios, donde el mismo comportamiento que genera ventajas económicas en México tiene un costo suficientemente alto en Estados Unidos como para resultar contraproducente. Esto no siempre ha sido así. Hasta hace relativamente poco, el crimen organizado y en particular el narcotráfico sembraban niveles de violencia inéditos en importantes ciudades americanas incluyendo Los Ángeles, Detroit, Chicago, Miami, Nueva York, Boston y mi actual hogar New Haven. En la mayoría de los casos, sin embargo, la violencia relacionada con el narcotráfico ha disminuido radicalmente, en algunos casos prácticamente ha desaparecido.

¿Cómo explicarlo? En un reciente libro, Daron Acemoglu y James Robinson presentan una comparación dramática entre Nogales, Sonora y Nogales, Arizona. Partiendo de ser la misma ciudad—con la misma actividad económica, el mismo antecedente cultural y los mismos ciudadanos—hoy el lado americano de la ciudad no guarda ningún símil con su gemela mexicana. Los autores dedican el resto del libro a explicar cómo las estructuras institucionales explican por qué algunas naciones

¹². Aunque esto explica buena parte de la distribución geográfica del crimen organizado y la incidencia de violencia, sobre todo en los últimos años ciertas organizaciones se han diversificado a otros tipos de crimen, complicando el análisis



Experiencias Nacionales

florece mientras que otras fracasan. ¿Cómo es entonces que estas ciudades americanas, dentro de un sistema institucional estable, cambiaron la dinámica de violencia en la se encontraban?

La explicación es compleja y ocuparía un libro entero, pero resumo los factores más relevantes para la presente discusión.

Mientras los gobiernos locales intentaron una política de confrontación policial directa, la violencia no cedió. Ante el fracaso de la estrategia policial, distintas ciudades experimentaron con modelos distintos, generando resultados y aprendizajes importantes. Un aprendizaje principal radica en la relación entre inseguridad y espacio público. Mientras que la intuición sugiere que, ante un incremento en la seguridad la sociedad utiliza menos su espacio público, en realidad la presencia de la sociedad en el espacio público reduce dramáticamente la inseguridad. Es decir que un componente crítico de la estrategia de recuperación de seguridad en una ciudad radica en lograr que la ciudadanía se adueñe y ocupe su espacio público para así reducir la inseguridad y no viceversa. Esto implica, entre otras cosas:

- a) modificar el espacio público, desarrollándolo para promover su ocupación ciudadana;
- b) involucrar a la ciudadanía de forma íntima en la definición y diseño de su espacio público, para maximizar el sentido de adueñamiento y
- c) acompañar a la ciudadanía con la fuerza pública para que pueda tomar posesión de su espacio público, cambiando así la visibilidad y el costo de la actividad criminal.

El aprendizaje principal es que las instituciones, y en particular la legitimidad que las sostiene, no son un concepto abstracto que reside en leyes o en edificios, sino que se construyen día a día, en las interacciones cotidianas de los ciudadanos entre sí y con los representantes del Estado. En conversaciones recientes explicando por qué la confrontación policiaca no funciona, el jefe de la policía de New Haven comentaba que no es posible construir legitimidad a través de acciones, como la violencia, ilegítimas. Una de sus principales iniciativas ha sido “sacar a los policías de las patrullas para que caminen en la comunidad. Si nunca has ayudado a un ciudadano a cargar sus compras, no te va a llamar cuando se sienta amenazado por un vecino criminal pues no te has ganado su confianza.”

Independientemente de las dinámicas de mayor amplitud, la violencia y la inseguridad normalmente se manifiestan de forma “híper local.” Las organizaciones criminales normalmente no operan a través de una estructura formal única, con organigramas definidos. Más bien utilizan estructuras descentralizadas a través de modelos de franquicias o de sucursales por zona geográfica, donde los grupos locales operan con cierta autonomía garantizando el control de la zona a cambio de estatus, cierto margen económico, equipamiento, entrenamiento y armas. Como los grupos operativos reclutan y trabajan a nivel local, los ciudadanos suelen conocer mejor que nadie la actividad criminal en su comunidad.

¿De qué otra forma podemos explicar la aparente eficacia de los grupos de autodefensa en Michoacán? Desde luego no es porque cuenten con mejor entrenamiento, equipamiento, o armas (sobre todo



Experiencias Nacionales

en sus inicios) que el crimen organizado o que las fuerzas federales. Pero sí han contado con la información, la legitimidad y el respaldo otorgados por las comunidades. A diferencia de las fuerzas de seguridad, las comunidades siempre saben quiénes son y en dónde están los criminales. La pregunta crítica es en manos de quién deposita esa comunidad su confianza. Una y otra vez hemos confirmado que las comunidades michoacanas no confían en las instituciones municipales, estatales, o federales. No están solas. Años recientes han visto una erosión constante de la confianza que la ciudadanía mexicana reporta en las instituciones del Estado. La última encuesta de Latinobarómetro reportó que México es el país donde la ciudadanía confía menos en la democracia como forma de gobierno y donde se ha notado el declive más marcado en esa confianza. En un contraste preocupante, una encuesta reciente del Gabinete de Comunicación Estratégica reportó que los mexicanos tienen una opinión crecientemente positiva de las fuerzas de autodefensa.

Seguridad y Legitimidad

La construcción de la seguridad ciudadana que describí arriba señala una separación radical del modelo donde la legalidad es impuesta desde arriba. Señala una estrategia donde la fuerza de seguridad no es la primera y desde luego no la única cara de la estrategia de seguridad, sino donde la fuerza pública simplemente acompaña la estrategia ciudadana. Este modelo, sin embargo, implica una relación íntima de colaboración entre la ciudadanía y las instituciones del estado a los tres niveles de gobierno. Aunque el estado es su garante principal, la seguridad ciudadana no puede venir unilateralmente del estado. Se tiene que construir

en conjunto con la sociedad, de abajo hacia arriba. Esto requiere una relación sociedad-instituciones que sólo se puede construir desde la confianza y la legitimidad.

Así, la crisis que hoy enfrenta México no es de seguridad. Más bien, la creciente inseguridad es el síntoma más visible de la profunda crisis de legitimidad de las instituciones del estado. La legitimidad de las instituciones del estado parte, en primer plano, de la representatividad ciudadana—la cual no requiere ser democrática. Mary Douglas explica que la legitimidad de una institución se construye desde su capacidad para solucionar los problemas de coordinación y de creación de bienes públicos de una sociedad. Esta legitimidad requiere también de un gran nivel de congruencia entre la institución y otras normas sociales. En el ejercicio de gobierno, una de las principales fuentes de legitimidad es la medida en la que la ciudadanía percibe que los servidores públicos utilizan el presupuesto para atender necesidades ciudadanas reales.

Hoy en México la ciudadanía no se siente representada en sus instituciones y en consecuencia no las ve como legítimas. No es de extrañar. Los vínculos entre la ciudadanía y el ejercicio del poder a través de las instituciones son pocos y sumamente turbios. El ejercicio de los presupuestos, sobre todo a niveles municipal y estatal, es notoriamente turbio y discrecional.

Transparencia y Legitimidad

En México, la transparencia gubernamental y la rendición de cuentas con frecuencia son representadas como una concesión de la clase política



Experiencias Nacionales

a la sociedad. La evolución histórica del sistema político mexicano ha creado una cultura política donde la principal lealtad y rendición de cuentas es a la estructura partidista, no a la ciudadanía. Tiene sentido. El sistema político mexicano es intensamente competido. A través de la disciplina y la lealtad, un funcionario puede avanzar dentro de su partido, recibiendo en recompensa niveles crecientes de acceso a recursos públicos y de discrecionalidad para utilizarlos. Esto ha reforzado una creciente separación entre las principales estructuras políticas (los partidos) y la ciudadanía.

La reforma política, por un lado, incrementa la capacidad de la ciudadanía de exigir resultados a la clase política a través de la reelección. Sin embargo, refuerza la dinámica de control partidista al otorgar discrecionalidad absoluta a los partidos para permitir la reelección de los servidores públicos afiliados a su estructura. En este contexto legal, la ciudadanía sólo puede demandar resultados a través de la transparencia en el ejercicio presupuestal, respaldada por los medios y las organizaciones civiles.

Al mismo tiempo, aunque la legitimidad institucional necesariamente pasa a través de la transparencia, no radica ahí. Para traducirse en mayor legitimidad, la transparencia necesita estar respaldada por la rendición de cuentas y la respuesta gubernamental. Sin mecanismos para traducir la transparencia en ajustes en el ejercicio de gobierno, la transparencia puede de hecho ser contraproducente. Si un partido político solapa el ejercicio indebido del poder protegiendo, escondiendo y reciclando a miembros que han sido evidenciados a través de mecanismos de transparencia, esto sólo acentuará la desvinculación entre la ciudadanía y las instituciones

del estado. En un estudio reciente, por ejemplo, Ana de la O y sus coautores revelan que, ante evidencia de corrupción en el ejercicio del poder y cuando no hay consecuencias claras, los ciudadanos participan menos en las elecciones locales y muestran menos interés en la actividad política local.

De tal forma, la transparencia sólo se puede traducir en mayor legitimidad con la colaboración de la clase política. Hoy, la estructura partidista debe entender que la crisis de legitimidad institucional en México, reflejada en la crisis de seguridad, está cercana a alcanzar un punto de quiebre. Recuperar la legitimidad institucional requiere reforzar los vínculos entre la ciudadanía y sus instituciones, que en un sistema democrático sólo puede ocurrir a través de la transparencia y a la rendición de cuentas en el ejercicio gubernamental.

La nueva política anticorrupción

OSCAR GUERRA FORD
COMISIONADO CIUDADANO DEL INFODF

Las entidades federativas deberán establecer un organismo homólogo al federal, con plena autonomía, para la aplicación de la Ley General en sus respectivos ámbitos de competencia.

El DF concentra la mayor parte de las instituciones públicas federales y, si sumamos las locales, podemos decir que nuestra ciudad genera un sinnúmero de trámites y procesos en donde se pueden presentar actos de corrupción. Ante tal escenario, la nueva política anticorrupción nos afecta de manera significativa y va a requerir, especialmente, la participación de todos nosotros



Experiencias Nacionales

para construir un mejor gobierno. Por lo pronto, los senadores ya aprobaron la minuta de la reforma constitucional; ahora corresponde a la Cámara de Diputados hacer lo propio.

Sin embargo, es necesario concretar una reforma integral, enfocada no sólo al combate de la corrupción, también a su prevención; además de que debe estar articulada con el sistema nacional de rendición de cuentas.

La reforma instituye un organismo público autónomo para aplicar la normatividad en el ámbito federal, que sustituirá a la Secretaría de la Función Pública. Este organismo ya no dependerá del Ejecutivo ni de ningún otro poder, y su titular será nombrado por la Cámara de Senadores.

Al respecto, sería importante que ese organismo no fuera unipersonal, sino que contara con un órgano de dirección colegiado, con, al menos, tres comisionados o consejeros, uno de ellos fungiría como presidente, los cuales también serían nombrados por las dos terceras partes del Senado. Esto evitaría la posibilidad de que el titular del organismo sea objeto de presiones para privilegiar intereses particulares.

El organismo contará con la facultad de evaluar y certificar a los titulares de las unidades de auditoría interna. En el caso de los que se encuentran en funciones, el organismo deberá ratificarlos con base en su capacidad, trayectoria y conocimientos. De cualquier modo, es conveniente que ya no sean las dependencias las que los designen, sino el propio organismo mencionado.

La reforma también señala que el Congreso expedirá una Ley General en materia de responsabilidades de los servidores públicos y combate a la corrupción, que aplicará para la federación, las entidades federativas y los municipios; esto significa que los congresos locales no podrán modificar su contenido, por lo tanto, es indispensable cuidar su redacción para impedir que abunden los amparos. Las entidades federativas deberán establecer un organismo homólogo al federal, con plena autonomía, para la aplicación de la Ley General en sus respectivos ámbitos de competencia.

Por otro lado, el organismo anticorrupción federal tendrá un consejo consultivo integrado por su titular, tres ciudadanos nombrados por el Senado, un representante del Ejecutivo, un representante de la entidad de fiscalización superior de la federación y un representante del IFAI. Sobre este particular, es recomendable separar la consultoría en dos consejos: uno ciudadano, integrado por personas ajenas a las instituciones de gobierno; y otro interinstitucional, conformado por las instancias relacionadas con la rendición de cuentas; por ejemplo, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el Congreso de la Unión, la Auditoría Superior de la Federación, el IFAI, la entidad especializada en archivos y el INEGI.

Las recomendaciones que emita el organismo autónomo anticorrupción deberán tener el mismo peso que las de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, a fin de obligar a la institución recomendada, al menos, a emitir algún pronunciamiento. Asimismo, las capacidades para sancionar a los funcionarios que cometan actos de corrupción se deben ampliar para sancionar también a los particulares que estén involucrados en tales actos ilícitos.



Experiencias Nacionales

Respecto a lo señalado en el artículo séptimo transitorio, es preferible que sea incluido en el artículo 109 de la reforma constitucional para darle mayor peso; así, tanto el Congreso de la Unión como los congresos locales estarán obligados a expedir normas para prevenir y reducir los riesgos de corrupción en los actos de contratación gubernamental, simplificar y transparentar trámites y procesos, establecer el servicio profesional de carrera y de administración de recursos humanos, así como fortalecer la honestidad, la profesionalización, la especialización y la evaluación de los servidores públicos.

Finalmente, debe analizarse la posibilidad de crear un Ministerio Público especializado en la investigación de delitos relacionados con la corrupción, para su efectivo combate.

Ciudadanos contra la inseguridad y la corrupción

RODOLFO BERMEJO RODRÍGUEZ. | INGENIERO CIVIL.

"El primer deber del gobierno es proteger al ciudadano".
Principio Jurídico

Soy miembro del Partido Acción Nacional desde hace treinta años. Esto me permite estar en comunicación directa con Senadores, Diputados y funcionarios del Partido que son mis amigos. Ellos me mantienen informado del desarrollo de los asuntos públicos y con ellos mantengo una comunicación epistolar que me permite opinar respecto a diversos temas. Sin embargo, me queda claro que tengo una situación privilegiada de la que no gozan la mayoría de los ciudadanos.

En la época de los ochentas, me tocó vivir en carne propia la batalla democrática que luchaba contra el fraude electoral, la impunidad y la corrupción en el gobierno. Fue un combate desigual, pues las leyes, la prensa, el ejército y los empresarios, estaban empeñados en que nada cambiara, sin embargo, como gota que taladra la roca, luchamos por años hasta conseguir derrotar en el año 2000, al partido que mantuvo el poder por setenta años. Creímos ingenuamente que la batalla contra el fraude electoral, la impunidad y la corrupción estaba ganada, y hoy, a 14 años de distancia, comprobamos que "hemos arado en la mar" como dijo desesperanzado el libertador Simón Bolívar.

Respecto a mis impuestos, ciertamente puedo comprobar que buena parte de ellos son usados en acciones que me benefician a mí y al resto de los ciudadanos, pues gracias a ello gozamos de servicios públicos e instituciones de salud, educación y seguridad que son indispensables para el buen desarrollo comunitario. Sin embargo, la infraestructura y los servicios ofrecidos son de mediana calidad en el mejor de los casos, pues en otros son deplorables e incluso nulos, principalmente en los cinturones de miseria que adolecen de todo. Esto puede ser considerado como otro aspecto de la rendición de cuentas: no solo qué se hace con el dinero de los impuestos, sino cómo se utiliza, pues la mala calidad de los servicios es consecuencia de la negligencia e incapacidad de los funcionarios para cumplir su función.

Pero siendo éste un grave problema no es el más grave de todos. La inseguridad es hoy el gran mal de México. Un país que no cuenta con la seguridad que todo gobierno tiene la obligación de brindar, un país que está infiltrado por el crimen organizado



Experiencias Nacionales

en sus fuerzas de seguridad y en sus jueces no puede vivir una vida digna. La zozobra, el miedo, la desconfianza e incluso el pánico, se van apoderando de los ciudadanos, destrozando los entramados sociales, la productividad y la tranquilidad de las comunidades en todo el territorio nacional.

Esta situación ha venido empeorando año con año y a la fecha la escalada de la violencia se ha convertido en un cáncer comunitario. El crimen se hace presente en todos los estratos sociales y puede, de seguir incrementándose, paralizar la actividad económica o por lo menos dañarla seriamente. Las extorsiones, los robos, los secuestros y los asesinatos han ido en ascenso debido principalmente a la impunidad en la que actúan los delincuentes. Los delitos no son castigados por complicidad con quienes deberían de velar por la seguridad y la paz cotidiana. Hoy, si somos víctimas de algún atropello, no sabemos a quién acudir para denunciar, pues tenemos la percepción de que las autoridades están coludidas con los malhechores y nada pasará. ¿A quién rinden cuentas los funcionarios corruptos? ¿Cómo puede uno defenderse de esa arbitrariedad? Hoy por hoy, los ciudadanos estamos absolutamente desprotegidos.

Como consecuencia de éste terrible despojo de nuestra tranquilidad, la sociedad entera se siente impotente y desprotegida para desarrollar su vida habitual y su trabajo. ¿Estoy exagerando? Qué más quisiera. He vivido en un país en que los delitos de toda índole eran un problema marginal en el que el 95% de la población no tenía ninguna injerencia. En todas partes existen malhechores y criminales y sé que son parte de cualquier sociedad, pero, cuando esos delitos se van extendiendo más y más, y los

porcentajes de la gente afectada de alguna manera crece y crece, hasta llegar a niveles del 20% de víctimas directas o indirectas del delito, ya no es posible mantener una vida dentro de la normalidad y el orden. Nada es igual, todo se descompone y daña notoriamente la convivencia y la paz social.

Hace treinta años que participo activamente en el partido político. Nuestras banderas de lucha eran entonces contra la corrupción, la impunidad y el fraude electoral. Parecía que habíamos logrado avances considerables en la vida democrática del país, pero hoy estamos perdiendo el terreno ganado y hemos sido rebasados por un problema que nos avasalla y nos abruma sin tener todavía visos de solución. La inseguridad nos tiene contra la pared.

El narcotráfico que era un asunto de unos cuantos forajidos, pues los mexicanos no eran consumidores, se ha convertido en el origen y la consecuencia de una ola de delitos que parecen imparable. El involucramiento en el lavado de dinero trajo como consecuencia que empresarios, autoridades, el ejército y las distintas policías que hay en el país, vieran una mina de oro para el enriquecimiento ilícito y sin sanciones. De ahí, a incursionar en extorsiones y secuestros sólo hubo un paso.

Las enormes cantidades de dinero lavado que ingresaron a México, sirvieron para sobornar a más y más personas cuya tarea era precisamente impedir eso. Jóvenes sin trabajo o con muy escasas posibilidades de progreso alguno, fueron presa fácil del reclutamiento por parte de los trasgresores de la ley y han sido carne de cañón para las luchas de poder entre los distintos cárteles de la droga. Han muerto miles y miles en esas purgas entre cárteles.



Experiencias Nacionales

Mientras no logremos detener primero y luego reducir a su mínima expresión esta ola de criminalidad, nada de lo que hagamos en ningún otro sentido tendrá saldos positivos. Hoy, vencer a ésta amenaza debe de ser la prioridad del gobierno y de la sociedad en general.

Nuestro país funciona dentro de una normalidad ficticia, sostenida por alfileres. Nuestras autoridades, que no rinden cuentas sobre éste tema, siguen actuando como si nada pasara. Como si no quisiéramos advertir el peligro gravísimo en el que estamos viviendo y que desgraciadamente, puede empeorar. Si algunos, por desgracia, sufren de alguna agresión a sus bienes o a sus personas, nos condelemos de ellos y volteamos la vista a otra parte...con aquiescencia forzada. ¿Qué más podemos hacer? pensamos. Y ciertamente no es nuestra responsabilidad directa, para eso tenemos autoridades. Pero en el medida en que esas autoridades no cumplan su principal función de dar seguridad y de rendir cuentas por ello, el mal seguirá expandiendo sus tentáculos.

Es por eso que urge que los ciudadanos nos involucremos en la solución de éste problema. Que exijamos con verdadera indignación y vehemencia, que el gobierno, que tiene el monopolio del uso de la fuerza y obligado defensor de las virtudes cívicas, extermine la corrupción y la impunidad interna y castigue severamente a los delincuentes, cualquiera que sea su estatus social.

La honestidad, la legalidad, el orden y el respeto a la ley, deben de ser hoy nuestras exigencias más urgentes. Sin esto, de nada nos sirve hablar de

superación y progreso. Hoy, son sólo falacias de una retórica oficialista.

Transparencia y rendición de cuentas, la cotidianidad indígena

VÍCTOR LEONEL JUAN-MARTÍNEZ

CONSEJERO PRESIDENTE DE LA COMISIÓN DE SISTEMAS
NORMATIVOS INTERNOS DEL INSTITUTO ESTATAL
ELECTORAL Y DE PARTICIPACIÓN ELECTORAL DE OAXACA

En la década de los 90, se implementaron en México los Fondos de Solidaridad para la Producción, programa que otorgaba apoyos económicos, en una especie de préstamo, a productores rurales para invertir en la siembra y cultivo de sus cosechas. Al término, los recursos se recuperaban y tenían que ser invertidos en obras de beneficio comunitario. Al menos así estaba concebido el programa. En algunos sitios funcionó exitosamente; en otros el problema surgió cuando las recuperaciones eran mucho menores a los recursos invertidos.

Al realizar una evaluación de la operación del programa surgió un dato importante: en las regiones con población de mayoría indígena, las recuperaciones del programa eran muy altas; mientras que en otras zonas, rurales o semi-urbanas, donde se presentaba una mayor competencia política partidaria, la posibilidad de recuperar los recursos caía drásticamente.¹³

¿Cómo explicar esta situación? Esencialmente tiene que ver con el ejercicio cotidiano de principios y valores sustentados en una filosofía de vida

¹³. Gobierno del Estado de Oaxaca. Memoria. Solidaridad en Oaxaca. Evaluación. 1992



Experiencias Nacionales

distinta a la doctrina liberal, que hace prevalecer los derechos de los individuos. En las comunidades indígenas, el individuo es un ser social sólo en tanto es miembro de la comunidad, por tanto debe cumplir previamente sus obligaciones para poder ejercer sus derechos. La comunidad es responsabilidad de todos, por eso el ejercicio de los recursos que se le otorgan debe ser cuidado por quienes le corresponde ejercerlos. Pero todos los miembros de la colectividad están atentos a su destino y, merced al tequio¹⁴ o a las asambleas, para decidir en qué invertir, qué obra realizar o dar seguimiento a cómo avanzan los trabajos, así se va teniendo el conocimiento oportuno de cómo se gastan los recursos. De esta forma la transparencia y rendición de cuentas, se convierten en práctica cotidiana y está inherente a la concepción y construcción de la vida en comunidad.

Es de recordar que en Oaxaca, 417 municipios se rigen electoralmente por el régimen de Sistemas Normativos Internos, esto es, por sus reglas, instituciones y procedimientos propios para elegir a sus gobiernos locales. Pero estos sistemas normativos son aplicados también para regular toda la vida en comunidad. Además, el municipio de Cherán, Michoacán, se rige de igual forma por este sistema. Y miles de comunidades de una decena de entidades del país hacen lo mismo: Tlaxcala, Chiapas, Guerrero, Michoacán, San Luis Potosí, Nayarit, Oaxaca, Sonora, Puebla, Veracruz y Tabasco.

Por otra parte, en estas y otras entidades, si bien prevalece la democracia representativa para elegir

a los ayuntamientos vía partidos políticos, en las regiones indígenas se presenta un híbrido, en que se mezclan elementos de ambos sistemas. Lo anterior es necesario considerarlo, para conocer el contexto en que se dan las prácticas de administración y ejercicio de los recursos, procesos de toma de decisión y, particularmente para el tema que nos ocupa, la transparencia y la rendición de cuentas, de la mano de la forma en que se involucra —o no— la ciudadanía en estos procesos.

Mayores recursos, ¿más corrupción?

Una imagen bucólica es la de una asamblea reunida para escuchar el informe del presidente o tesorero municipal, que da cuenta de los pesos y centavos ejercidos durante el año. Y el recuento de gastos era tan detallado, que el informe podría durar horas y enumerar desde la compra de clavos, hasta los refrescos utilizados en la asamblea anterior. De igual forma se detallaba el número de cooperaciones recibidas de cada ciudadano, los tequios a los que asistieron. Obviamente, los presentes prestaban atención para ver si se les nombraba y protestar ante cualquier omisión.

Pero eran épocas de recursos escasos para la tesorería municipal; su ejercicio y la comprobación correspondiente eran sencillos, pues la ciudadanía tenía participación directa, ya por vía de tequios o reuniones. El menor desvío de recursos o faltante era detectado y, de no existir una explicación sólida la conducta se sancionaba ejemplarmente.

¹⁴. Tequio: trabajo gratuito a favor de obras de beneficio comunitario.



Experiencias Nacionales

En el último cuarto de siglo, las cosas han cambiado drásticamente. La reforma municipal de 1983 otorgó mayores atribuciones al municipio; la de 1999 la reconoce como nivel de gobierno y no sólo administrativo; en 1989 inicia, con el Programa Nacional de Solidaridad, un proceso de descentralización de recursos a entidades federativas y municipios que habrá de transformar radicalmente sus ingresos y su capacidad de actuación. En 1994, desaparece el Pronasol, y se crea el ramo 26, que un par de años más tarde se convierte en los ramos 28 y 33, que canalizan recursos a los ayuntamientos para obras de infraestructura social y para el sostenimiento del aparato administrativo y el gasto corriente de los municipios.

Esta situación rebasó con mucho el inexistente o exiguo aparato administrativo de los gobiernos locales. Aunado a ello, no estaban preparados para hacer frente a la tramitología y burocratismo que acompañó a la descentralización implementada por el Estado mexicano. Las reglas de operación, concebidas en una visión homogénea y reduccionista del municipio, constituyeron una traba más, antes que un apoyo para el ejercicio de estos recursos.

Surgen entonces procesos de corrupción protegidos e incluso alentados por las altas esferas gubernamentales, y en las que surgen una cauda de asesores, despachos contables, gestores administrativos, empresas constructoras y de venta de materiales que ofertan servicios a los ayuntamientos. La visión es que la hacienda pública municipal es un botín que hay que disputarse.

A la par, los cambios en el contexto nacional en el siglo XXI con la alternancia en la presidencia de la

República y sus efectos en las entidades, propician el surgimiento, como en el caso de Oaxaca, de una década autoritaria, en la cual la corrupción tomó un carácter cuasi-oficial; los agentes gubernamentales la toleraban e impulsaban, bien como medida de control político, o para allegarse de recursos para financiar proyectos personales, de pseudo organizaciones sociales o partidos políticos. La hacienda municipal se convierte así en la caja chica (y a veces más bien en la grande) de la voracidad de la clase política.

Las denuncias de los “diezmos”, el porcentaje que se paga a autoridades municipales por constructoras, tiendas de materiales y proveedores, para ser contratados o ganar una licitación, se volvió carta corriente en los últimos años. No lejos están las recientes denuncias de autoridades municipales en el sentido de que los diputados federales solicitan un porcentaje por conseguirles o gestionarles recursos o programas públicos.

Reinventando la contraloría social

¿Qué se hace desde las comunidades indígenas para contrarrestar esta situación? ¿Cómo enfrentar estos vertiginosos cambios, adaptándose a los nuevos contextos y generando los principios que la modernidad requiere, sin abandonar sus principios y valores, y reafirmando su identidad cultural?

En seguida abordamos los principales mecanismos que se mantienen o se han creado para el control de sus recursos, la transparencia en su ejercicio y evaluación de sus impactos, así como para la rendición de cuentas en las comunidades, municipios y regiones indígenas.



Experiencias Nacionales

Sin duda, la Asamblea General Comunitaria sigue siendo el principal órgano de decisión y control; la que evalúa los resultados de la gestión de sus autoridades y la que define el destino de sus recursos públicos. Basta un ejemplo: recientemente, en Villa Hidalgo Yalalag, la asamblea general decidió desterrar del municipio al ex presidente municipal por falsificar un documento oficial para beneficiarse con recursos públicos a través de un proyecto productivo.¹⁵

Sin embargo, para hacer frente a los cada vez mayores recursos con que cuenta la hacienda municipal, así como las complejidades para ejercerlo, la Asamblea ha creado o fortalecido distintos espacios de seguimiento y evaluación, que revisa las particularidades e informa a la comunidad. Son acciones de contraloría social, realizadas por órganos colegiados cuyos integrantes gozan de la solvencia moral y la confianza de la ciudadanía.

Una figura añeja en muchas de estas comunidades es el Consejo de Ancianos, integrado por personas mayores de 60 años, que han concluido con la estructura de cargos que les corresponde, y que se han distinguido en su actuación al servicio de la comunidad; son ex-presidentes municipales, ex-alcaldes, etcétera.; el nombre que reciben es diverso: el Senado en San Pedro Yolox, en la Sierra de Oaxaca; Caracterizados; Consejo de Ancianos, etcétera. Pero, en cada vez más casos, la complejidad de las decisiones que se toman es mayor. Por ello se han flexibilizado las reglas para su integración, para incorporar a personas con mayor preparación académica

o experiencia en distintos temas que inciden en la comunidad.

En el caso de Ixtlán de Juárez, municipio zapoteca de Oaxaca, se encuentra el Consejo Asesor, instancia integrada por personas de distintas edades que representan a los diversos sectores de la ciudadanía y son las encargadas de hacer el primer filtro para la toma de decisiones y/o la evaluación de la actuación de las autoridades municipales.

En Michoacán, en Chinicuila –pese a que el ayuntamiento es electo por partidos políticos—, funciona desde 2002 un Consejo Popular que vino a instaurar de facto una nueva forma de gobierno municipal, lo que se refleja desde su conformación por 40 encargados del orden, tres jefes de tenencia y entre tres y cinco líderes naturales. El Consejo ha rechazado recibir obras ejecutadas por el gobierno estatal que no cumplen con la normatividad o presentan irregularidades, lo mismo que reducir el sueldo de los funcionarios municipales y establecer mecanismos de control para la distribución de programas sociales.

En otras comunidades, la decisión ha pasado por conformar organismos más especializados para que revisen la cuenta pública municipal, comunitaria o de los bienes comunales. Es el caso de San Pedro El Alto, en la sierra Sur de Oaxaca; San Dionisio Ocotepec y San Sebastián Tutla, en la misma entidad, se nombran a los integrantes de estas comisiones en asamblea general, encargadas de dar seguimiento y revisar el ejercicio de los recursos para posteriormente informar a la asamblea de sus resultados.

¹⁵. Juan Carlos Zavala. **Destierran a ex edil de Villa Hidalgo Yalalag por falsificar documentos oficiales.** www.nsssoaxaca.com/ciudad/24-general/72571-destierran-a-ex-edil-de-villa-hidalgo-yalalag-por-falsificar-documentos-oficiales



Experiencias Nacionales

De la mano con estas experiencias, son las que han hecho posible la creación y el éxito de las empresas comunales. Contra la lógica del mercado y la doctrina liberal, la propiedad colectiva de estas empresas, ha permitido un adecuado seguimiento a la actuación de sus directivos (cargos rotatorios y electos en asambleas) y por tanto con las obligaciones de servir a la comunidad y rendir cuentas, que respondan a sus sistemas normativos internos.

Un elemento que en muchas ocasiones tiende a ocasionar conflictos internos en los municipios es la inequitativa distribución de los recursos a las comunidades. Se privilegia a la comunidad-cabecera municipal con los consiguientes cuestionamientos a la forma en que se ejercen los recursos y los señalamientos de falta de transparencia y de manejos irregulares. Una situación que, en parte, tiene, en el caso de los pueblos indígenas, en que su célula básica de organización política es la comunidad (la cual puede estar integrada por una o varias localidades), y en la que el municipio es una figura artificial, meramente administrativa y no de gobierno.¹⁶

Esta situación se ha ido resolviendo de distintas formas. Una de ellas es el establecimiento de nuevas formas de representación política. El caso paradigmático, es el de Tlaxcala, en la cual, además de participar en la elección del Ayuntamiento, cada comunidad elige (en las indígenas mediante sus sistemas normativos internos) a un presidente auxiliar, que es la máxima autoridad en la comunidad, al tiempo que se integra como regidor

en el gobierno municipal. Desde ahí da seguimiento a los recursos públicos y su ejercicio en el municipio, pero mantiene ligas con su asamblea general.

Situaciones similares se están presentando en Oaxaca. La elección de representantes comunitarios para integrarse como concejales es una fórmula que está resolviendo los conflictos inter-comunitarios que enfrentaban muchos municipios. El caso de Tecomaxtlahuaca, Santa Catarina Ixtepeji, Santa María Sola, Santiago Amoltepec y Santiago Nuyoo, dan buenas cuentas de esta nueva forma de organización política.

Otra figura organizativa que contribuye a fortalecer los lazos de identidad y se están convirtiendo en un instrumento de reconstitución de los pueblos indígenas, lo son las asociaciones de municipios y comunidades indígenas; y que van más allá de unirse para obras de beneficio colectivo. Se han establecido como espacio de representación política ante el Estado; y por tanto, evalúan y dan seguimiento a los programas y acciones de carácter regional o microrregional que implementan el gobierno estatal y federal. De igual forma enfrenta conjuntamente a las constructoras, asesores y agentes gubernamentales, que prohíjan el mal manejo de los recursos.

Y algunos de ellos, en sus asambleas mensuales, tocan temas que tienen que ver con el buen funcionamiento de sus gobiernos locales, la reconvencción a quienes lo hagan de manera irregular y las recomendaciones para una mejor gestión. Son espacios supra-municipales que han

¹⁶. Comisión de Sistemas Normativos Internos del IEEPCO. Análisis y Perspectivas de Atención Institucional en Municipios que se rigen por Sistemas Normativos Internos. IEEPCO, 2013.



Experiencias Nacionales

dado buenos resultados. Destacan las experiencias de la Asamblea de Autoridades Municipales del Sector Zoogocho; la Unión Liberal de Ayuntamientos y los Pueblos Mancomunados. Todos en la Sierra Norte de Oaxaca y formadas por comunidades zapotecas y chinantecas.¹⁷

Transparencia y rendición de cuentas, prácticas comunitarias

En los últimos años, también en las comunidades indígenas se han presentado procesos de corrupción y se ha respondido con una amplia movilización social, en la exigencia a sus autoridades de un manejo honesto y transparente de sus recursos. Sin embargo, en las comunidades indígenas se han gestado y transformado los instrumentos para transparentar el ejercicio del gasto público, incidir desde la ciudadanía en la toma de decisiones de lo qué hay que construir o en qué gastar los dineros del pueblo, y han adaptado a la realidad actual los mecanismos de rendición de cuentas.

Sin duda, esta situación trae tras de sí una concepción distinta de la forma de acceso al y el ejercicio del poder público; como también bases conceptuales diferentes en la construcción, acceso y ejercicio de la ciudadanía. El poder al servicio del pueblo (la asamblea) y el servicio en beneficio de la comunidad (el sistema de cargos); el trabajo de toda la ciudadanía en obras de beneficio a la colectividad (el tequio); la relación armónica con la naturaleza (la madre tierra) y la participación de todas y todos en la fiesta como espacio para recreación de la

identidad, son bases que alimentan a la rendición de cuentas como una práctica cotidiana. La cultura de la transparencia está presente en la vida diaria de estas comunidades y es practicada de forma natural.

Seguramente, en las regiones indígenas se presentan problemas serios en términos del avance de la corrupción y algunos de sus mecanismos de control ciudadano, las buenas prácticas, están siendo rebasadas. Pero en la mayoría perviven estas experiencias de priorizar, antes del complejo entramado jurídico y el convencimiento a las autoridades, el cumplimiento de su deber e informar a la sociedad. Para ello es necesaria una cultura política y una práctica permanente y consensuada de la necesidad de rendir cuentas al pueblo. Desde las comunidades indígenas, hay lecciones que aprender.

Avances y desafíos en el combate a la corrupción en el Área Metropolitana de Monterrey: la experiencia de Alcalde ¿cómo vamos?

LUIS ÁVILA

ALCALDE ¿CÓMO VAMOS?

Alcalde ¿cómo vamos? ha logrado que una agenda ciudadana concreta y común de 10 acciones sea parte de la agenda de gobierno en el área metropolitana de Monterrey. Lo primero (la agenda ciudadana) es un ejercicio cívico en el que participan una amplia diversidad de 54 organizaciones

¹⁷. Víctor Leonel Juan Martínez y Jorge Hernández. Dilemas de la institución municipal, una incursión en la experiencia oaxaqueña. MA Porrúa Eds. 2007.



Experiencias Nacionales

sociales, empresariales, académicas y vecinales que trazaron y dan seguimiento a las acciones divididas en tres rubros principales: seguridad, transparencia y espacio público. Lo segundo (la agenda de gobierno) requirió del compromiso de la alcaldesa y los alcaldes que se materializa con la provisión de información periódica, un diálogo abierto entre la plataforma y municipios y la disposición a ser evaluados.

El seguimiento a los diez compromisos se mide a través de una metodología definida desde un inicio y se refleja en las evaluaciones bimestrales en las que cada acción es calificada en una escala del 0 al 10. La evaluación se realiza con información que entregan los municipios, datos públicos y observaciones independientes. En el primer año se realizaron cinco evaluaciones bimestrales que sirvieron de experiencia para madurar la metodología y realizar ajustes a la forma de evaluar algunas de las acciones.

El área de transparencia ha sido la más retadora. Dos acciones forman la agenda en la materia: Ni un casino más (acción 5) y Ni un compadre incómodo más (acción 6). A continuación ofrecemos un breve recuento de los avances y desafíos en ambas acciones.

Ni un casino más.

El incendio del Casino Royale (una de las mayores tragedias que ha vivido Monterrey en su historia reciente) evidenció la corrupción detrás de la industria del juego en México: de la concesión de permisos irregulares a la complicidad de políticos beneficiados por la débil regulación de la industria.

La acción surge con el objetivo de contribuir a resolver el problema de fondo, la opacidad.

En un año de gestión de las administraciones municipales no se han instalado más casinos. Sin embargo, el mayor logro son las condiciones de transparencia que se han ganado. Por primera vez contamos con un diagnóstico sobre la cantidad de casinos en el área metropolitana (36 en 5 municipios, a inicios de 2013) y las condiciones de operación: los municipios publicaron en sus páginas los permisos otorgados. Las irregularidades evidenciadas en algunos casos llevó al municipio de Monterrey a clausurar 12 casinos el año pasado.

La situación legal de los casinos es compleja y excede al ámbito local: cada establecimiento debe contar con un permiso otorgado por la Dirección General de Juegos y Sorteos (DGJS) de la Secretaría de Gobernación. Si bien los municipios publicaron las licencias de uso de suelo, no contaban con la información de los permisos federales. En marzo de 2013 convocamos a funcionarios de la DGJS a la Reunión Bimestral -espacio de diálogo y seguimiento con los nueve alcaldes y sus equipos de trabajo. El encuentro evidenció que la DGJS tampoco tenía claridad sobre la situación de los permisos y se comprometió a esclarecerla y entregarla a los municipios. Aún no contamos con un diagnóstico completo y público sobre la situación de los permisos federales.

Después de un año de experiencia en la materia, la participación de organizaciones líderes a nivel nacional en la regulación de casinos y académicos de la UDEM y la EGAP, presentamos propuestas para una nueva Ley General de Juegos y Sorteos, iniciativa que prepara una Comisión especial en la



Experiencias Nacionales

materia en la Cámara de Diputados. La propuesta se ha presentado en un par de foros organizados por los legisladores de la Comisión y tiene dos ejes principales: el reconocimiento efectivo de la autonomía municipal en decisiones sobre desarrollo urbano y la transparencia en las responsabilidades de todo el proceso para instalar un casino (desde la concesión del permiso hasta quien la operación del establecimiento).

Ni un compadre incómodo más

Es una acción que consta de dos partes. En primer lugar, buscamos contar con más y mejor información pública. Durante 2013, evaluamos que las páginas municipales cumplieran con la Ley de Transparencia estatal. Si bien el seguimiento permitió que los municipios compartieran y conocieran buenas prácticas para facilitar el acceso a la información pública en sus páginas, la experiencia del primer año nos llevó a ajustar el indicador para ser más asertivos y estratégicos. A partir de 2014, centramos nuestra atención en cuatro rubros principales: nóminas, gastos, contratos asignados y padrón de proveedores. El compromiso de los municipios consiste en subir la información en formatos .csv, más útiles y comprensibles para cualquier ciudadano que desee consultarlos. Además, se evaluará la respuesta de los municipios a solicitudes de información para profundizar en temas de interés público.

En segundo lugar, impulsamos que los municipios contaran con la participación de tres contralores

ciudadanos en su Comité de Adquisiciones. Para cumplir con el compromiso, algunos municipios tuvieron que crear su Comité de Adquisiciones mientras otros ya contaban con participación ciudadana en éste,¹⁸ aún cuando los Comités son organismos auxiliares en la toma de decisiones sobre el uso de recursos públicos, pueden tener una gran influencia para orientar y vigilar el gasto. De acuerdo con datos del INEGI, los gastos correspondientes a adquisiciones en 2012 representaron el 24% de los egresos totales de los municipios de Nuevo León. Ese rubro es el segundo más alto, después de pago de servicios personales (38%), por encima de obra pública (21%).

El avance más evidente es la integración de tres ciudadanos (entre abril y noviembre de 2013) a los Comités de Adquisiciones de los nueve municipios del área metropolitana. Sin embargo, durante 2013 sólo una mínima parte del gasto fue discutido al interior del Comité. Aquellos con más actividad tomaron decisiones por, aproximadamente, el 6% de sus egresos totales en 2013 (cuatro municipios: San Pedro, Santa Catarina, Escobedo y Juárez). En otros cuatro casos lo aprobado no llega al 1% de su gasto total el año pasado. Las diferencias en la operación de los Comités reflejan la disparidad normativa de cada uno de ellos: en muchos casos no hay una definición clara sobre los temas, la frecuencia de las sesiones o el rol de los contralores ciudadanos.

El mayor desafío en la acción 6 consiste en lograr una participación efectiva de los contralores ciudadanos en el Comité de Adquisiciones. La información sobre

¹⁸. Es el caso de San Pedro, en cuyo Comité participan seis contralores ciudadanos desde 2011, elegidos por la juntas de vecinos.



Experiencias Nacionales

las sesiones del Comité es escasa y en algunas ocasiones confusa, sin información sobre la razón que llevó al municipio a proponer ese gasto o elegir a un determinado proveedor. El caso límite es del municipio de Monterrey que no ha subido ningún tipo de información sobre las sesiones de su Comité pese a que la Ley de Transparencia lo obliga hacerlo.

La última reunión bimestral de 2013, celebrada en octubre, sirvió para presentar los ajustes a la metodología y conocer las inquietudes de los funcionarios municipales al respecto. El argumento más frecuente por parte de los responsables de transparencia radicaba en la diferencia entre lo que nosotros exigíamos como plataforma ciudadana y a lo que ellos estaban obligados por ley. Sin embargo, el objetivo de la acción 6 es precisamente evaluar la transparencia desde el punto de vista de un ciudadano que quiere conocer más y vigilar mejor el destino de los recursos públicos en su municipio.

Transparencia y combate a la corrupción en Guanajuato

LUIS ALBERTO RAMOS
PRESIDENTE DEL OBSERVATORIO CIUDADANO
DE LEÓN, GTO.

“Transparencia es el proceso por el cual la información de las condiciones

existentes permite ser accesada para la toma de decisiones y acciones, de manera visible y entendible”. OCDE

A finales del año pasado la Presidencia Municipal de León, Gto. a través de la Contraloría Municipal, realizó un foro de transparencia y combate a la corrupción. Esto debe verse como una buena voluntad de querer sensibilizar y cambiar la mentalidad de funcionarios públicos, donde están para servir y no servirse de los recursos públicos del Municipio. Sin embargo, un foro esporádico de este tipo no basta para lograr un sistema de transparencia y rendición de cuentas. Guanajuato pasó de ocupar el tercer lugar con menor corrupción en el país en 2007, a ocupar el lugar 16 de 32 de acuerdo con el Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno (INCBG) que realiza la organización Transparencia Mexicana.

Con esto observamos no sólo bastan los buenos deseos, sino debe haber una política pública permanente que permita las mejores prácticas en la administración que traiga como consecuencia que los ciudadanos cuenten con elementos suficientes para calificar las actuaciones del Gobierno. Desde el Observatorio Ciudadano de León hemos pensado que algunas de estas medidas pueden ser:

- Un Código de ética, entendible, perfectible, pero sobre todo que sea llevado a cabo en la práctica diaria de cada funcionario, como si fuera el primer mandamiento que debe observar.
- Un entramado de leyes que permitan disuadir los actos de corrupción, evitando todas las tramas que hoy conocemos, con un castigo severo pero sobretodo con medidas preventivas, que inviten a no realizar dichos actos en todo el proceso de gestión que, como en el



Experiencias Nacionales

caso de las compras públicas, surge desde el origen, diseño, implementación, convocatoria, licitación, calificación y pago.

- Indicadores de evaluación y seguimiento, es decir, datos, información precisa, (no disgregada como se encuentra ahora), que sea entendible, medible, cuantificable, comparable, y sobretodo accesible que permita a los ciudadanos y organizaciones validar las obras, las compras, los programas de gobierno, el origen y aplicación de los recursos, y los verdaderos impactos que generaran en la calidad de vida de la comunidad. Hoy con los sistemas de cómputo y aplicaciones (app), el gobierno tiene grandes oportunidades para dar información útil y rendir cuentas.

En la actualidad existen una serie de actos “simulados” que aparcan en una “frontera gris” ya que en ocasiones no necesariamente se viola ley, sino que se cometen actos de corrupción imposibles de probar. Existen una serie de prácticas como el soborno, la extorsión, los arreglos entre las partes, la malversación de fondos, la alteración del mercado, la parcialidad, la colusión privada y el uso de información privilegiada que han dañado la ética pública, el erario y el vínculo de la ciudadanía con el gobierno. Todo ello se ha tratado de frenar con la transparencia y el acceso a la información y con algunas acciones que han abonado a la rendición de cuentas. Pero la fórmula diseñada hasta ahora se ha presentado como insuficiente.

El Gobierno del Estado de Guanajuato y el Municipal de León, puede tener una unidad de acceso a la información que da respuesta a la demanda de información de los ciudadanos; sin embargo, la cultura de la opacidad permanece cuando se reserva la información aduciendo que es clasificada o reservada para años después. Los argumentos esgrimidos son que dicha información vulnera la toma de decisiones o pone en peligro la gobernabilidad, lo cual es falso.

El Observatorio Ciudadano de León se ha sumado a la Red por la Rendición de Cuentas. Esta red ha propuesto una agenda interesante de cambios institucionales y normativos para atajar la corrupción. Un capítulo importante está destinado a la transparencia, el acceso a la información y la incidencia en las reformas recientes, como la promulgación de la reforma constitucional en materia de transparencia por parte del Presidente de la República Enrique Peña Nieto. Esta reforma atiende a una exigencia de la población y da el primer paso para avanzar en la agenda del acceso a la información propuesto por la Red.

Ante esto, lo menos que se espera es que los Gobernadores y Presidentes Municipales de todo el país, pero en particular de Guanajuato, razonen al respecto y empiecen a co-gobernar con sus ciudadanos.



Hacia una política anticorrupción

LOURDES MORALES CANALES
DIRECTORA DE LA RED POR LA RENDICIÓN DE CUENTAS

A finales del año pasado, se aprobaron en el Congreso un paquete de reformas constitucionales que modificaron las reglas convencionales del sistema político mexicano. A partir de estos cambios se han dotado de autonomía constitucional a diversos órganos, se ha modificado la forma de designar a los integrantes de los mismos, se ha propuesto una forma distinta de velar sobre el proceso electoral y la relación entre los poderes públicos –en la lógica de pesos y contrapesos– se ha modificado.

Los artículos transitorios de estas reformas mandatan al Congreso a hacer, en un periodo de tiempo muy corto, una serie de nombramientos (el INE, el IFAI y el CONEVAL por mencionar algunos) y de legislaciones secundarias de cuya calidad y certeza depende el éxito mismo de las reformas. A partir de esto es muy probable que los legisladores entren en un frenesí legislativo guiado por las prioridades y lógicas políticas de las mayorías legislativas.

Por esto es relevante analizar una de las iniciativas aprobadas por el Senado el 13 de diciembre del 2013. Se trata de la Comisión Anticorrupción propuesta por el Presidente Enrique Peña Nieto en la cual se propone un órgano con autonomía constitucional y

facultades para prevenir, investigar y sancionar por la vía administrativa las irregularidades que cometan servidores públicos. Se prevé que el órgano esté encabezado por un solo funcionario electo por los votos de las dos terceras partes del Senado y que dure en su encargo siete años.

Esta Comisión deberá de coordinarse con la nueva fiscalía especializada en combate a la corrupción de la Procuraduría General de la República (PGR), la cual perseguirá las irregularidades que constituyan delitos. La reforma también implica que cada entidad tenga que crear su propio organismo anticorrupción.

Desde que surgió esta propuesta que quedó inscrita en el Pacto por México, diversas voces al interior de la Red por la Rendición de Cuentas aplaudieron que al fin se hablara del “elefante en el cuarto”. Sin embargo, todas coincidieron en especificar que la creación de un órgano de este tipo no iba a solucionar un problema tan complejo.

En uno de los seminarios organizados por la Red (“Combate a la corrupción: balance para una propuesta”) se concluyó que la corrupción es un fenómeno que involucra redes de actores, de instituciones y de prácticas que funcionan de manera sistémica por lo que un órgano destinado a perseguir, exhibir y castigar corruptos no sólo no es la respuesta adecuada sino que puede traer consecuencias fatales. La más evidente y frecuente: el uso del discurso anticorrupción como herramienta legitimadora.



El “Frankenstein anticorrupción”

La Red por la Rendición de Cuentas ha insistido en que solo una política articulada, completa y coherente de rendición de cuentas podrá atajar de manera eficiente la corrupción. Ya ha señalado la ruta que modifican y vinculan a los tres pilares del sistema de rendición de cuentas: el acceso a la información, el sistema de responsabilidades y las cuentas públicas. Sin embargo, ante la inminencia de la creación de una agencia calificada por algunos como el “Frankenstein anticorrupción” se ha insistido en que varios ajustes deben de hacerse para lograr alguna efectividad. En las últimas deliberaciones se acordaron cinco puntos indispensables para mejorar sustantivamente el papel de este organismo. Estos son:

1. Que la facultad del nuevo órgano anticorrupción para emitir recomendaciones en materia de mejoras a la gestión pública tenga el mismo peso que el otorgado a las recomendaciones emitidas por la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Estas recomendaciones deben ser obligadamente respondidas por los entes a quienes se dirigen, en plazos perentorios y en caso de que la respuesta sea insatisfactoria se habrá de facultar a la Cámara de Diputados para emprender auditorías de desempeño y de legalidad a los órganos que se hayan negado a acatar recomendaciones o en su caso, iniciar el procedimiento para sancionar a los servidores públicos involucrados.
2. Que los auditores internos no sean solamente “certificados” por el órgano anticorrupción sino que formen parte de un servicio profesional

de carrera establecido en la Constitución. En este sentido, deben de incluirse mecanismos de designación y adscripción que garanticen su independencia.

- 3. Que el artículo 7o transitorio del dictamen, en el cual se establece la posibilidad de emprender reformas legales sustantivas para un sistema nacional de rendición de cuentas obligue a redactar modificaciones necesarias a: i) las leyes del servicio profesional de carrera para todos los servidores públicos federales, estatales y municipales; ii) las leyes que establecen las normas y los procedimientos para el ejercicio del gasto público, incluyendo la contratación de obras y la adquisición o el arrendamiento de servicios, a fin de conjurar la discrecionalidad; iii) las leyes que fijen la coordinación entre los distintos órganos de control, auditoría, transparencia, evaluación y sanción que hoy se encuentran dispersos en las normas secundarias. El Legislativo federal debe darse un plazo y otorgarlo por igual a las legislaturas estatales para que esas reformas se produzcan, sin dejar ningún espacio a la posibilidad de que no sucedan.
- 4. Que se modifique la conformación del consejo consultivo del órgano anticorrupción para que quede integrado por un grupo de siete ciudadanos (no sólo tres), con plena apertura hacia las propuestas de la sociedad para vigilar el funcionamiento del órgano y supervisar el curso de las denuncias ciudadanas que eventualmente se presenten. La coordinación entre instituciones públicas debe quedar salvaguardada en las leyes secundarias, mientras que la presencia de los ciudadanos para garantizar el



Experiencias Nacionales

control democrático de las autoridades, debe plasmarse en dicho consejo consultivo.

5. Que los artículos transitorios mandaten al Congreso a prever en la legislación secundaria los mecanismos de coordinación y vinculación entre las diversas instancias que actuarán en materia de responsabilidades y corrupción, muy especialmente entre el órgano anticorrupción y la PGR y entre el órgano anticorrupción y el resto de los poderes sobre los que ejerce responsabilidades compartidas. La eficacia de la reforma depende de esto y facilita la recomposición del consejo consultivo.

Mirador internacional

La propuesta de crear una agencia anticorrupción no es novedosa a nivel internacional, lo que es más, la propia Convención contra la Corrupción de Naciones Unidas ha ayudado a que muchos órganos de este tipo crezcan y se multipliquen como hongos en África, Asia y Europa del Este principalmente. ¿Cuál ha sido la consecuencia?

El primer reporte de monitoreo de políticas anticorrupción de la Comisión de la Unión Europea publicado en febrero de este año arroja pistas para el debate.¹⁹

El punto de partida es que además de los ya sabidos efectos negativos generados por la corrupción en

cuanto a la disminución de la confianza ciudadana, la ausencia de legitimidad política, la falta de competencia económica, la desigualdad social y el escaso crecimiento, se estima que ésta genera en promedio un costo económico en la región de 120 mil millones de euros al año.

Ante esto, la Comisión Europea ha monitoreado y asesorado a los países miembros sobre las medidas adoptadas en la materia. En este reporte se documenta qué tipo de acciones han tenido más éxito, cuáles han fracasado y cuál es la situación actual de cada uno de los países subrayando que en general, *“las intenciones declaradas están todavía muy lejos de obtener resultados concretos y aún falta una auténtica voluntad política para erradicar la corrupción”*.

En general, la Comisión resalta la relevancia de medidas destinadas a coordinar instancias y esfuerzos multisector (instituciones autónomas, sociedad civil, sector empresarial, diversos niveles de gobierno) la inclusión de mecanismos de control, seguimiento y evaluación y la planeación a largo plazo.

Los ejes temáticos en los que se enfoca el monitoreo de la Comisión Europea son: a) la dimensión política, b) los mecanismos de control y prevención, c) la represión de la corrupción y d) las áreas de riesgo. La rendición de cuentas política y las medidas para regular las compras públicas son mencionados como áreas clave para una política efectiva de combate a la corrupción.

¹⁹. http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/acr_2014_en.pdf



BRÚJULA CIUDADANA

Experiencias Nacionales

En el apartado destinado a analizar la represión de la corrupción se destina una parte a las agencias anticorrupción. Ahí se señala que aunque éstas han sido un fenómeno de moda y han probado no ser la panacea, la efectividad de algunas acciones ha dependido de la garantía de independencia política, la meritocracia de sus integrantes, la colaboración multidisciplinaria con otras instituciones, el intercambio y acceso a bases de datos y la existencia de recursos económicos y humanos adecuados. Sin embargo, ninguno de los casos-país de la Unión Europea han contado con todos estos elementos. De esta manera, en algunos países las agencias anticorrupción han resultado ser el punto de quiebre para otras medidas positivas, mientras que en otros, los órganos especializados han generado dispersión de esfuerzos, mínimo impacto y exclusión de responsabilidades.

En el mismo sentido, un estudio hecho por Gabriel Kuris de la Universidad de Princeton, sobre las

Agencias anticorrupción en ocho países con democracias emergentes (Bostwana, Coracia, Ghana, Indonesia, Latvia, Lituania, Mauricio y Eslovenia) señala que los controles internos y los mecanismos de rendición de cuentas juegan un papel muy importante en la legitimidad de estos organismos.²⁰

También hace énfasis en la relevancia de la vinculación con sociedad civil, otras instituciones públicas, medios de comunicación y organismos internacionales. Asimismo, los esfuerzos preventivos y la educación en la cero tolerancia a la corrupción son los que pueden impulsar cambios a largo plazo.

México está frente a una gran oportunidad de lanzar una estrategia más amplia de combate a la corrupción y de rendición de cuentas. El contexto es ideal para una receta propia que responda al contexto y necesidades nacionales. Basta de paliativos costosos e insuficientes.

²⁰. https://www.princeton.edu/successfulsocieties/content/data/policy_note/PN_id236/Policy_Note_ID236.pdf

El contenido de la brújula ciudadana es de exclusiva responsabilidad de Iniciativa Ciudadana para la Promoción de la Cultura del Diálogo, A.C.

CONTACTO: KARLA AMBROSIO TORRES.

ÁREA DE COMUNICACIÓN:

TELS. 5514 1072 / 5525 8232 / 5525 8276

karla.ambrosio@iniciativaciudadana.org.mx



INICIATIVA CIUDADANA PARA LA PROMOCIÓN DE LA CULTURA DEL DIÁLOGO, asociación civil mexicana, surge en el contexto de las elecciones del 2006 que evidenciaron un ambiente de polarización política, desigualdades económicas y sociales y disparidades regionales a lo largo del país. Dicho ambiente creó un claro distanciamiento entre la sociedad y el sector político, al igual que al interior de la sociedad misma, rompiendo los incipientes espacios de diálogo que intentaban construirse a partir de la alternancia política del 2000. En este contexto se hizo evidente la necesidad de abrir y promover espacios plurales de diálogo y construcción de acuerdos desde la sociedad civil, de tal manera que la agenda de políticas públicas del país avanzara y no se rompiera el ya de por sí frágil tejido social nacional.

Desde entonces se ha buscado generar las condiciones para hacer posible la promoción de una cultura del diálogo que identifique las coincidencias en beneficio del interés público. Iniciativa Ciudadana se creó con la vocación de generar y convocar a aliados entre los diversos sectores nacionales e internacionales, para sumarse a los esfuerzos de diálogo y crear una agenda pública nacional con una visión ciudadana.

Brújula Ciudadana es un instrumento de comunicación ciudadano que contribuye al análisis y reflexión sobre la agenda nacional en México. Su objetivo es contribuir a la generación de opinión pública sobre una agenda común en temas prioritarios en el ámbito político, económico y social a través de información de calidad y la reflexión plural para la toma de decisiones, llegando mensualmente a más de 4,000 lectores.