

Presentación

Cuarenta y tres participantes provenientes de los sectores académico, público y privado, fueron convocados por Transparencia Mexicana en mayo de 2000 con el propósito de discutir y seleccionar acciones estratégicas a favor de la transparencia y contra la corrupción a ser presentadas al candidato ganador en la contienda presidencial de julio del año 2000.

Los resultados a continuación muestran los consensos temáticos de las cuatro mesas en un listado de acciones estratégicas, así como las discrepancias o matices de las reuniones, que se recogen en las propuestas específicas de los participantes. Por tratarse de un ejercicio participativo, los consensos temáticos pueden interpretarse como áreas que requieren cambios importantes, mientras que las propuestas concretas exploran caminos posibles para desarrollar esos cambios. En todo caso, Transparencia Mexicana enfatiza que las sugerencias vertidas en este documento no son, necesariamente, las de su Consejo Rector o las de la organización misma.

Transparencia Mexicana agradece la valiosa colaboración de los participantes y en particular de las Fundaciones Ford y MacArthur, quienes apoyaron financieramente al proyecto. Por lo que toca a la evaluación de la metodología diseñada por Transparencia Mexicana, quisiéramos agradecer a la Escuela de Políticas Públicas de la Universidad de California en Berkeley, y en particular a Bruce Cain y Blas Pérez Henríquez, miembros de esta institución, por su interés y asistencia técnica para la realización del proyecto. Durante las reuniones de trabajo, Cecilia Loría, activista social y miembro del Consejo Rector de Transparencia Mexicana, fue pieza clave en cumplir cabalmente con la tiempos y requisitos de la metodología empleada. Un agradecimiento especial merece el departamento de Derecho del ITAM y José Ramón Cossío por ofrecer generosamente sus instalaciones para las cuatro mesas de trabajo. Es oportuno agradecer también al equipo de voluntarios de Transparencia Mexicana, quienes hicieron posible este proyecto. Para Adriana Alcántara, Bárbara Castellanos, Inge Lore Mascher y Jimena Otero, nuestro sincero agradecimiento.

Metodología

Objetivo del proyecto

Integrar un conjunto de acciones en contra de la corrupción que sirvan a los candidatos a la presidencia de la república para (i) identificar problemas de corrupción a nivel sectorial, (ii) encontrar soluciones tentativas entre los principales afectados e interesados, (iii) establecer un acuerdo básico con la sociedad para su posible instrumentación y monitoreo.

Criterios generales para las propuestas

Los participantes podrán presentar entre una y tres propuestas concretas con una extensión máxima de 3 cuartillas. Si el número de propuestas está entre dos y tres, una de las propuestas deberá calificarse como de "prioridad alta" y será discutida en las mesas de trabajo. Las otras dos formarán parte de un documento anexo y no sufrirán modificación alguna. Las propuestas pueden estar firmadas, aunque éste no es un requisito para su incorporación al documento.

Las acciones propuestas deberán ser concisas, de fácil monitoreo y con implicaciones para el sistema en su conjunto. Para poder ser discutidas con mayor facilidad, sugerimos que las propuestas cuenten con cuando menos cinco componentes:

1. Identificación del problema
2. Sugerencia para resolver el problema identificado
3. Costos y beneficios de la propuesta
4. Implicaciones para el sistema en su conjunto
5. Otras acciones con las que puede relacionarse

Mecánica

El proyecto consta de cuatro mesas de entre 10 y 12 participantes, distribuidas en dos días de trabajo (16 y 17 de mayo, 2000). Las reuniones tendrán una duración de dos horas. De aceptar la invitación de Transparencia Mexicana, cada participante será convocado a una de las mesas, donde se discutirán las propuestas hasta alcanzar un consenso sobre las acciones (entre 3 y 5) que se presentarán al candidato electo a la presidencia.

Las acciones seleccionadas se harán del conocimiento público, en conferencia de prensa, después de su entrega al presidente electo de México. El documento completo será entregado a los participantes en esa misma fecha.

Participantes en el proyecto

Jorge Manuel Aguirre Hdez., Antonio Alonso Concheiro, Federico Anaya,
 Enrique Alduncin, Marco Antonio Ascencio, Alicia Azzolini, Miguel Bazdresch,
 Ulises Beltrán, Guillermo Brizio, José Ramón Cossío, Jorge Chabat,
 Carlos Elizondo Mayer-Serra, Jorge Estefan, Alberto Fernández, Rossana Fuentes
 Berain, Mauricio García Argüelles, Sergio García Ramírez, Ricardo García Sáinz,
 Rogelio Gómez Hermosillo, Alejandro Gómez Sánchez, Luis González Souza,
 Jorge Islas, Isaac Katz, José Octavio López Presa, Gastón Luken Garza,
 Yolanda Meyenberg, José Antonio Murillo, Humberto Murrieta, Rodolfo Ogarrio,
 Juan Pardinas, María del Carmen Pardo, Alejandro Poiré, Rafael Ruiz Harrell,
 Fernando Salas, Antonio Sánchez Díaz de Rivera, Miguel Sarre, José Sarukhán,
 Fernando Serrano Migallón, Lorenzo Servitje,
 Ignacio Suárez, Julio César Vázquez M., Rosaura Velarde

ACCIÓN I

IMPULSAR REFORMAS DE FONDO EN MATERIA JUDICIAL Y DE PROCURACIÓN DE JUSTICIA

Propuesta M1.10 “Desaparecer el monopolio del Ministerio Público en la averiguación previa”

Al hablar de corrupción con frecuencia se olvida la circunstancia fundamental de que es ante todo un fenómeno colectivo.

Es claro que hay casos individuales de corrupción, pero son excepcionales y constituyen la minoría: la regla es que la corrupción florezca al amparo de un grupo que la aliente y proteja, como ocurre con la policía judicial -sea federal, sea del orden común-, con el ejército o con el ministerio público. No menciono a estos organismos al azar: la mayor parte de las violaciones a los derechos humanos se deben a un acto corrupto y los judiciales, los militares y el MP son, y en ese orden, los grupos contra los cuales se presentan anualmente más quejas en las comisiones oficiales de derechos humanos.

Al entender que la corrupción es fundamentalmente un fenómeno colectivo, resulta relativamente sencillo descubrir que casi siempre tiene dos raíces. Una de ellas es que forma parte de las tareas usuales de ese grupo y suele estar entretrejida con sus funciones y atribuciones legales. El agente de tránsito solicita o acepta la mordida frente a la infracción que debería castigar y sólo por excepción -o por desesperación-, llega a exigirla sin que medie falta alguna.

Lo anterior es posible, a su vez, por dos circunstancias: por un lado el grupo casi nunca está sujeto a vigilancia externa y por el otro, en loor a sus funciones, demanda que se le otorgue una amplia discrecionalidad. Los argumentos que se aducen presentan pocas variantes: vigilar las acciones del MP, por ejemplo, es visto como una fiscalización que entorpecería a tal grado su tarea que le sería imposible llevarla al cabo. Lo mismo aducen el ejército y la policía judicial.

La otra raíz que sustenta la corrupción es la impunidad, pero no la impunidad entendida meramente como el hecho de que quienes cometen un acto corrupto no reciban su castigo -en los contados casos en los que la ley lo prevé-, sino de una manera institucional: el grupo, la corporación, están organizados en su defensa; quien denuncia a un compañero es visto y tratado como traidor y por todos los medios -rara vez legítimos o legales-, se bloquea cualquier acción en contra de uno de sus miembros.

Hay dos factores, también constantes, que favorecen todo esto. Uno el hecho de que tales organismos casi siempre están organizados de una manera rígidamente jerárquica, circunstancia que permite definir la lealtad como la admisión incondicional de la autoridad del superior y hace de la institución un grupo cerrado.

El otro es todavía más grave, ya que consiste en que poco a poco, con paciencia admirable, la corporación va logrando -siempre en loor a sus funciones-, que el orden jurídico se pliegue a sus deseos y necesidades y termine consagrando como atribuciones normales y necesarias las que favorecen la corrupción.

El resultado final es una corrupción de naturaleza estructural amparada y protegida por la ley.

Un ejemplo: el MP

Lo que sucede con el Ministerio Público es particularmente claro, sólo que es necesaria una breve historia.

En 1894 fue promulgado el primer Código de Procedimientos Penales en nuestra República. Copia del Código de Enjuiciamiento Penal en vigor en España desde 1882 - que a su vez copiaba al napoleónico del 1812-, estableció una siniestra institución, la del juez de instrucción, que tenía a su cargo la persecución de los delincuentes.

Los jueces de instrucción estaban encargados de la "etapa preliminar" al juicio y a este fin reunían y evaluaban las pruebas de la culpabilidad de un sospechoso; giraban las orden de aprehensión o de cateo necesarias y cuando había un detenido dictaban el auto de formal prisión. Para realizar estas tareas tenían bajo su mando a un cuerpo de policía -y de ahí que todavía se lo conozca como "policía judicial"-, y a un agente del ministerio público que actuaba en representación del Estado y hacía las veces de fiscal.

Los jueces de instrucción no dictaban la sentencia final -responsabilidad del llamado "juez de la causa", ante el que se realizaba el juicio-, pero eran auténticos inquisidores ya que actuaban a la vez como inquisidores y jueces y la regla era que la sentencia coincidiera con la acusación que presentaba (de 1905 a 1909 así ocurrió en la ciudad de México en el 97.5% de los casos penales que llegaron a sentencia). Ayudaba a su carácter inquisitorial el hecho de que el detenido no tenía ninguna garantía en esa parte del proceso, a tal grado que no podía nombrar a un abogado defensor sino hasta que era remitido al juez de la causa y se iniciaba el juicio.

Los abusos, desmanes y corrupciones de los jueces de instrucción eran tan frecuentes y conocidos que al preparar el proyecto para la Constitución de 1917, Venustiano Carranza propuso que se acabara con los jueces de instrucción y los de la causa conocieran el proceso desde su inicio. El ministerio público quedó encargado de la persecución de los delitos y la búsqueda y acopio de las pruebas. Con las tareas heredó también a la policía judicial, que al decir del artículo 21 constitucional ha de estar bajo su autoridad y mando inmediatos.

Todo esto ocurrió muy a medias, entre otras razones porque al entrar en vigor la Constitución de 1917 no se derogó el Código de Procedimientos de 1894 y a falta de otras disposiciones, el ministerio público se fue acomodando en los zapatos vacíos del juez de instrucción y, con ello, no sólo heredó sus funciones sino también sus corrupciones. El Código de Procedimientos Penales de 1934 fue tardío: en vez de corregir el hecho le dio el apoyo de la ley.

El resultado es que el MP y la policía judicial -muy a menudo actuando por su cuenta- son los dueños únicos y absolutos de la etapa preliminar al juicio, lo que hoy se llama

"averiguación previa" y que es en todo similar a la vieja fase de instrucción, adolece de los mismos vicios y da origen a las mismas corrupciones.

La averiguación previa ha terminado por convertirse en la etapa más importante del proceso, ya que es en ella donde se decide en definitiva la culpabilidad o inocencia del acusado. Y esto a tal grado que el actual procurador capitalino, Samuel del Villar, se muestra complacido de lograr que en el 99% de los casos presentados haya logrado una sentencia condenatoria.

El monopolio de la averiguación previa -que no ha de confundirse con el monopolio en el ejercicio de la acción penal-, es la etapa en la que florece la corrupción. La abrumadora mayoría de las quejas que se presentan en contra del MP se refieren a su actuación durante esta etapa preliminar.

De nada sirve poner sanciones más severas o incrementar la vigilancia interna: es necesario cambiar todo el procedimiento, acabar con el monopolio de la averiguación, abrirlo a la vigilancia ciudadana y reforzar las garantías constitucionales debilitadas cada vez más en esa etapa del procedimiento.

Al igual que en los demás casos, la única manera eficaz de combatir la corrupción es realizando reformas estructurales y legales que cambien las funciones, redirijan las lealtades y abran el procedimiento al escrutinio y al juicio de la sociedad civil.

Propuesta M4.1 “Creación de la carrera policial para la policía preventiva para favorecer la transparencia y erradicar la corrupción en los cuerpos policiacos”

1. IDENTIFICACIÓN DEL PROBLEMA.

La corrupción y la actuación negligente, que es también una forma de corrupción, caracterizan a las policías preventivas. La falta de regulación adecuada, la ausencia de una auténtica carrera policial, la insuficiencia de los sueldos y prestaciones y la carencia de recursos necesarios para el cumplimiento de sus funciones (armamento, parque vehicular, combustible), son factores que inciden desfavorablemente en el desempeño de los cuerpos policiacos.

Lo anterior condiciona la percepción negativa que la sociedad tiene de las policías y del sistema de seguridad pública en general. El ciudadano común desconfía de la policía y del sistema de justicia estatal y trata de solucionar sus problemas sin intervención de la autoridad.

La creación de una carrera policial es una *conditio sine qua non* para enfrentar esta problemática. Llama la atención que siendo un tema incluido en distintas campañas políticas no se hayan llevado a cabo acciones concretas en este sentido.

2. SUGERENCIA PARA RESOLVER EL PROBLEMA IDENTIFICADO.

Profesionalizar los cuerpos policiacos, propiciando la implantación de una cultura policial centrada en el respeto a la persona y sus derechos y en la convicción entre los agentes de que desempeñan un servicio público y que, por lo tanto, se deben al servicio de la población.

Para lograr la profesionalización de la policía necesariamente se requiere:

- a) Diseñar una auténtica carrera judicial que implique: una formación básica adecuada, la capacitación permanente de los agentes, la transparencia y claridad en los mecanismos de ascenso y promoción y el predominio de la competencia sobre la antigüedad en las promociones, entre otros.
- b) Disponibilidad de recursos suficientes para que los agentes reciban sueldos adecuados y cuenten con instalaciones apropiadas para la capacitación. Sólo cuando se ofrezcan mejores condiciones laborales (sueldos, prestaciones y disposición de los medios necesarios para desarrollar las funciones requeridas), el ingreso a la carrera policial será atractivo para un mayor número de personas, lo que permitirá seleccionar aspirantes más aptos. La carrera policial debe representar una opción de vida digna con reconocimiento social.
- c) La erradicación de la extorsión dentro de las corporaciones es imprescindible para que pueda instaurarse una cultura de lealtad hacia la institución y no

hacia el superior inmediato. El margen de discrecionalidad de los mandos no debe servir para amparar abusos contra los subordinados.

- d) Se deben establecer controles eficaces al interior de las corporaciones policiacas: registro computarizado de los agentes en los que conste su historial profesional; un sistema eficiente y objetivo de evaluación del desempeño del personal; deben atacarse las causas de ausentismo y deserción; la imposición de sanciones debe estar regulada por mecanismos claros y transparentes (objetivos en la medida de lo posible), para evitar abusos, amenazas y extorsiones por parte de los superiores.

3. COSTOS Y BENEFICIOS DE LA PROPUESTA.

Una propuesta para transformar a la policía preventiva sólo producirá efectos a mediano plazo. La formación básica de los policías preventivos debe tener una duración mínima de dos años.

Es imprescindible realizar estudios profesionales a fin de determinar las necesidades presupuestales para la profesionalización efectiva de la policía.

El gobernante que impulse la transformación policiaca debe ser conciente que no podrá cosechar los frutos de sus acciones durante el periodo de su gestión.

4. IMPLICACIONES PARA EL SISTEMA EN SU CONJUNTO.

Una policía preventiva eficiente y respetuosa de los derechos de los gobernados evitará un mayor número de delitos y fortalecerá la seguridad pública. Asimismo, generará confianza en la sociedad hacia el sistema jurídico y hacia los gobernantes.

5. OTRAS ACCIONES CON LAS QUE PUEDE RELACIONARSE

Profesionalización de otros cuerpos de seguridad (policía bancaria, de caminos) y de los demás agentes estatales relacionados con la seguridad pública y, en especial, con la investigación y persecución de los delitos (policías judiciales, agentes del Ministerio Público).

Propuesta M2.1 “Introducir la figura del juez de ejecución de la pena en el sistema penitenciario”

1. Identificación del problema

Corrupción en la administración penitenciaria con motivo de los denominados “beneficios de ley”.

Las autoridades administrativas tienen la facultad legal para reducir o no las penas de prisión, con lo que concentran un enorme poder sin transparencia ni controles en su ejercicio. Se trata de la institucionalización de un espacio para la corrupción con cifras de muchos ceros que afecta directamente a miles de personas, deslegitima a la autoridad estatal y anula la división de poderes.

En el ámbito federal el Director General de Prevención y Readaptación Social de la Secretaría de Gobernación determina la duración real de las penas impuestas por todos los jueces de distrito en la República Mexicana, ya que puede reducir cada una de ellas hasta en un 60%. Esto significa que un solo funcionario administrativo tiene más poder que el conjunto de los órganos judiciales federales que administran justicia penal.

Según un estudio publicado por la Comisión Nacional de Derechos Humanos, la discrecionalidad con que se administran estas bonificaciones a las penas judicialmente impuestas constituye la principal fuente de disturbios en las cárceles mexicanas¹.

2. Sugerencia para resolver el problema identificado

Se requiere adoptar las siguientes medidas que se implican entre sí:

a) Separar las funciones administrativas de las materialmente jurisdiccionales en la aplicación de las sanciones penales, mediante la creación de jueces de ejecución de la pena que resolverían las controversias entre las autoridades administrativas responsables de la aplicación de las penas y los internos. De esta forma se cumpliría cabalmente con lo dispuesto con el artículo 21 constitucional en el sentido de que la imposición de la pena es propia y exclusiva de la autoridad judicial (si la imposición de la pena es propia de la autoridad judicial, su des-imposición –o cualquier medida que afecte la naturaleza y duración de la pena– también compete a la autoridad judicial).

b) Reformar el artículo 18 constitucional a fin de establecer que las penas impuestas por la autoridad judicial deberán ser proporcionales a la gravedad del delito, ciertas en cuanto a su contenido y respetuosas de la dignidad humana. De esta forma se superará el concepto de readaptación social (o sus similares de regeneración, rehabilitación, reinserción, repersonalización) para, en su lugar, considerar a las diversas sanciones penales de acuerdo con su verdadera naturaleza, es decir, como la privación o restricción coactiva de bienes jurídicos impuesta a individuos responsables

¹ “Violencia en los centros de reclusión de la República Mexicana. Reporte de investigación”, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1996. 26 p.

de sus actos, y no a enfermos que requieran de un tratamiento. Esto no significa renunciar a la tradición del pensamiento humanitario en materia penitenciaria, ni eliminar las oportunidades educativas, y laborales de los presos, sino el establecimiento de un régimen constitucional de garantías en la ejecución de la pena. El paternalismo sin controles legales degenera en formas de autoritarismo y corrupción.

c) Eliminar los estudios de personalidad que se aplican a internos y procesados en México a fin de que su situación jurídica dependa exclusivamente de su conducta en reclusión. Esta medida es congruente con el principio de “derecho penal de acto” adoptado explícitamente por nuestra legislación federal y permitiría atender la recomendación que formuló la Comisión Interamericana de Derechos Humanos a nuestro país para

Que elimine el sistema de estudios tendientes a determinar el índice de peligrosidad de un individuo y los llamados “estudios de personalidad”, por ser contrarios a la Convención Americana².

d) Promover las reformas legales conducentes para suprimir la posibilidad de reducir sustancialmente las penas de prisión impuestas, de manera que sólo se permita una reducción mínima (en el orden del 10 al 15% de su duración) como consecuencia de la observancia del reglamento de la prisión y no como premio por su real o supuesta corrección o enmienda interior del penado. (¡Al César lo que es del César ...). Los hechos relativos al comportamiento de los internos podrán ser objeto de verificación o de refutación ante la autoridad jurisdiccional penitenciaria.

e) Realizar las adecuaciones necesarias a las penalidades previstas por la legislación penal para que la seguridad jurídica que se obtenga con las medidas propuestas no redunde en un incremento generalizado en la duración promedio las penas reales que se cumplen en la actualidad.

3. Costos y beneficios de la propuesta

El establecimiento de una jurisdicción especializada en materia penitenciaria implica la creación de nuevos juzgados de distrito en la materia en las grandes ciudades y la asignación de esta competencia a los jueces de distrito que actualmente conocen de diversas materias en algunas ciudades. No obstante ello, el número de jueces que se requerirán para esta tarea sería muy reducido si su cuenta con procedimientos administrativos complementarios, como la expedición de constancias de “tiempo compurgado”, que reducirían sensiblemente el litigio penitenciario.

En contrapartida, existirían ahorros significativos en tanto que los actuales consejos técnicos dejarán de distraer su tiempo y su esfuerzo en la elaboración de los estudios de personalidad y se aplicarán a organizar los servicios de los centros, con el objeto de recuperar su gobernabilidad y facilitar el cumplimiento de las normas constitucionales.

²Informe sobre la situación de los Derechos Humanos en México, Secretaría General de la Organización de Estados Americanos, Washington, D.C., 1998, párrafo núm. 715.

Por otra parte, al contar con cárceles más ordenadas y darle seguridad jurídica a los presos, se reducirán los espacios para la corrupción, al tiempo que también disminuirá el difícilmente estimable costo de los disturbios penitenciarios.

Estas medidas significan un fortalecimiento del Poder Judicial de la Federación al rescatar sus atribuciones constitucionales y evitar que las autoridades administrativas invaliden sus determinaciones al abrogarse la facultad de juzgar nuevamente a las personas confiadas a su custodia.

Propuesta M1.6/1 “Reformas legislativas en materia de cohecho”

1. Problemática.

El cohecho es un delito previsto y sancionado por el Código Penal Federal y en los ordenamientos penales de las entidades federativas. Las sanciones correspondientes a este ilícito normalmente consisten en la privación de libertad, decomiso y multa, aplicables tanto al servidor público como al particular que ofrece una dádiva indebida o accede a la petición del servidor público.

Sin embargo, la imposición de la sanción de reparación del daño resulta cuestionable, puesto que tradicionalmente se ha considerado que el ofendido por el delito de cohecho es el Estado y, en consecuencia, los daños ocasionados quedan cubiertos con las sanciones de decomiso y multa.

No obstante, en muchos casos el cohecho a un servidor público ocasiona daños y perjuicios a los particulares. Se pueden citar como ejemplo las adquisiciones y obras del Estado, en las cuales uno de los concursantes soborna al servidor público encargado de asignar el contrato respectivo. En este supuesto, con motivo del acto ilícito realizado por el servidor público y uno de los concursantes, resultan perjudicados los competidores de este último.

Al respecto, el artículo 32, fracción VI del Código Penal Federal, establece que el Estado es solidariamente responsable de reparar el daño por los delitos dolosos de sus servidores públicos realizados con motivo del ejercicio de sus funciones, y subsidiariamente cuando aquéllos fueren culposos.

No obstante lo anterior, el marco jurídico vigente no especifica con claridad la manera en que los particulares podrían hacer efectiva una indemnización por los daños y perjuicios causados por la actuación ilícita, tanto del servidor público como del particular que haya obtenido el beneficio indebido.

En el ámbito civil, los artículos 1927 y 1928 del Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal, otorgan acciones de reparación de daños y perjuicios exigibles al Estado, cuando éstos hayan sido causados por sus servidores públicos.

2. Propuesta de Solución.

Se sugiere realizar un análisis detallado de la legislación vigente, a fin de otorgar a los particulares que resulten afectados por el cohecho de servidores públicos, una acción efectiva de reparación de los daños y perjuicios ocasionados, la cual debe ser exigible tanto al servidor público y al Estado en forma solidaria, como al particular que hubiere cohechado al servidor público.

Las características específicas del procedimiento de reparación de daños y perjuicios deben quedar claramente definidas en la ley. Algunas de ellas podrían ser:

- Los supuestos de procedencia de la acción de reparación en contra del servidor público, del Estado y del particular que hubiere cohechado al servidor público.
- Las reglas para la cuantificación de los daños y perjuicios causados.
- Los efectos de la resolución judicial respecto de actos jurídicos ya consumados. En principio, la acción de reparación implica la restitución de las cosas al estado que guardaban antes de la comisión del acto ilícito y, de no ser posible, una indemnización.
- Las normas jurídicas aplicables a la responsabilidad solidaria, que permitan al Estado repetir en contra del servidor público y del particular que hubiere cohechado al servidor público.
- La definición de la naturaleza jurídica de la acción, toda vez que puede ser autónoma o dependiente de lo que se resuelva en el procedimiento penal.

3. Conclusión.

En la medida en que los particulares puedan hacer exigible al Estado la reparación de los daños y perjuicios causados por el cohecho de servidores públicos, el propio Estado será afectado en sus ingresos y por lo tanto, se verá obligado a tomar medidas preventivas eficaces.

Asimismo, la posibilidad de exigir indemnización al particular que hubiere cohechado a un servidor público, genera un importante riesgo de carácter económico, que a su vez inhibe la comisión de este delito.

Propuesta M1.6/2 “Responsabilidad penal de las personas morales”

1. Problemática.

Tradicionalmente se ha considerado que las personas morales no son responsables penalmente, dado que están imposibilitadas para cometer delitos por tratarse de una ficción jurídica. Sin embargo, el artículo 11 del Código Penal Federal establece que cuando algún miembro o representante de una persona jurídica, con excepción de las instituciones del Estado, cometa un delito con los medios que para tal objeto las mismas entidades le proporcionen, la autoridad judicial podrá, en los casos especificados por la ley, decretar la suspensión de la agrupación o su disolución.

En muchas ocasiones los directores, gerentes, administradores y socios, así como los órganos de administración de las personas morales, no sólo tienen conocimiento de la actuación ilícita de sus empleados con motivo de las labores que desempeñan, sino que incluso los instruyen expresamente para cohechar servidores públicos o realizar cualquier otro delito con el propósito de que la entidad obtenga una ventaja o beneficio indebidos.

En este supuesto, el único responsable por la comisión del delito es el empleado que lo haya realizado materialmente y no la persona moral, respecto de la cual no es posible aplicar la disolución o suspensión, dado que dicha medida de seguridad no está expresamente prevista para los casos de cohecho u otros delitos.³

Por lo anterior, resulta conveniente y en ocasiones atractivo para la persona moral, a través de sus órganos de dirección y administración, instruir a sus empleados para cohechar a servidores públicos y obtener así una ventaja o beneficio indebidos.

2. Propuesta de solución.

Se propone reformar la legislación penal con objeto de establecer la responsabilidad penal de las personas morales, en los casos en que sus empleados cometan delitos utilizando los medios que las propias entidades les otorgan, de manera que aparezcan cometidos a nombre o bajo el amparo de la representación social o en beneficio de ella.

Cabe señalar que existe una fuerte tendencia internacional para establecer la responsabilidad penal de personas morales, particularmente en los casos de corrupción.⁴

Evidentemente no se podrá imponer una sanción privativa de libertad a la persona moral, sino que deberá ser de naturaleza pecuniaria, incluyendo la responsabilidad solidaria de reparar los daños y perjuicios causados.

³La medida de disolución o suspensión de personas morales sólo está prevista expresamente para el delito de cohecho a servidores públicos extranjeros en transacciones comerciales internacionales (artículo 222 bis del CPF, adicionado por Decreto publicado el 17.05.99).

⁴Convención de OCDE para combatir el cohecho de servidores públicos extranjeros en transacciones comerciales internacionales, de la cual México es parte (D.O.F. 27.09.99), así como las Convenciones del Consejo de Europa en materia penal y civil contra la Corrupción.

3. Conclusión.

La responsabilidad penal de las personas morales, por los actos de corrupción de sus empleados en contra de servidores públicos y la consecuente sanción económica, ayudará a que las empresas generen lineamientos y políticas de supervisión y control de las acciones de sus socios, gerentes, directores y administradores.

Propuesta M3.1 “Designación de Procuradores, creación de la Procuraduría Cívica y formalización del Juicio de Residencia”

1. Que el poder legislativo designe a los Procuradores, para que exista una independencia real del Poder Ejecutivo, los cuales tendrán que rendir cuentas al primero. Deslindar a la Policía Judicial del ejercicio de las acciones del Ministerio Público, creando un órgano especializado de investigación.
2. Crear la Procuraduría Cívica, que sería el organismo ciudadanizado encargado de vigilar las acciones de todas las dependencias gubernamentales, con un especial énfasis en las instancias de procuración y administración de justicia.
3. Formalizar el juicio de residencia, o sea, que nadie deje su puesto sin que le hayan aprobado sus acciones y cuentas por un órgano independiente que los juzgue y califique, como la Procuraduría Cívica.

Propuesta M3.5 “Introducir aumentos e incentivos en la estructura de ingresos de los funcionarios del sistema de justicia (MP y jueces)”

I. Ministerios Públicos

Uno de los fenómenos que más resaltan en los procesos de procuración y administración de la justicia en México es la extremadamente baja tasa de condena por delitos cometidos. Se estima que de cada 100 delitos que se cometen en el país, únicamente tres terminan en una condena judicial. Gran parte de este problema se deriva de la deficiente actuación de los ministerios públicos que no tienen la capacidad requerida para “armar” bien los casos antes de presentarlos ante los representantes del Poder Judicial y también de los altos índices de corrupción que imperan entre los ministerios públicos.

Ambos fenómenos, la deficiente educación y la alta corrupción, están íntimamente ligados y se derivan de los bajos niveles de los sueldos establecidos para estos funcionarios.

Como resultado del históricamente bajo nivel de los sueldos asignados a los ministerios públicos, en particular a los locales, estos puestos no son atractivos para los mejores egresados de las licenciaturas de derecho de las diferentes universidades del país, quienes optan por la práctica privada. Esto lleva a que son los Licenciados en Derecho con los menores niveles de preparación quienes, al no poder insertarse en la práctica privada de su profesión, optan por ingresar al servicio de ministerios públicos. Destaca que en otros países ser fiscal, sobre todo en el campo de derecho penal, se visualiza como una etapa adicional en el proceso de preparación para posteriormente dedicarse a la práctica privada.

De ahí, que para atraer mejores egresados de las licenciaturas de derecho al ejercicio de ministerio público, se requiere un aumento significativo de su sueldo. Además, es necesario establecer “recompensas o bonos por desempeño” en función de la tasa de condena y la velocidad de la misma. Asimismo, se requiere establecer un mecanismo de control sobre su ingreso, de manera similar al descrito anteriormente para la burocracia y en caso de encontrarse con ingresos no explicables, ser penalizado con pena corporal.

II. Poder Judicial

Para que una economía funcione eficientemente se requiere que exista un poder judicial eficiente, independiente e imparcial que proteja los derechos privados de propiedad y que garantice el cumplimiento de los contratos entre los particulares y entre éstos y el gobierno. Si el poder judicial no actúa de una manera imparcial, los agentes económicos no tendrán la certeza de que sus derechos de propiedad estarán protegidos ni que habrá la obligación de cumplir con los términos de los contratos, hecho que deriva en mayores costos de transacción en la economía y por lo mismo, en menores niveles de desarrollo económico y de bienestar.

De manera similar a como sucede con los agentes del ministerio público, uno de los elementos que explican por qué existen altos índices de corrupción es el bajo sueldo de los jueces (por ejemplo en Nayarit el sueldo de un juez de primera instancia es de sólo \$4,000). Tener un ingreso notoriamente bajo para las responsabilidades sociales que su cargo amerita, obviamente deriva en corrupción. De ahí, que sea necesario un ajuste significativo en los sueldos de los jueces.

Además, es indispensable mecanismos estrictos de control sobre los ingresos de los miembros del poder judicial, tal como se señaló anteriormente.

Propuesta M1.1 “Revisión sistemática de los ordenamientos jurídicos”

Uno de los obstáculos más relevantes para combatir la corrupción, radica en la falta de una legislación adecuada. En ocasiones, la legislación vigente no determina los supuestos de las conductas ilícitas que quedan confundidas bajo la denominación genérica de corrupción. En otras ocasiones, no se precisan los procedimientos que deben seguirse para llegar a calificar a una conducta o práctica como correctiva o, cuando se establecen, suele suceder que las normas están redactadas con tal ambigüedad o descuido, que tal calificación es imposible. En otros casos, sucede que el órgano de conocimiento del proceso o determinación de la sanción no se encuentra debidamente previsto o no cuenta con las atribuciones necesarias para actuar. Finalmente, acontece también que las sanciones no se encuentran previstas, o que no guardan ningún tipo de relación con la gravedad de los hechos.

Por todas estas razones, más frecuentes de lo que sería deseable esperar, se hace necesario llevar a cabo una revisión integral de los ordenamientos jurídicos encaminados a combatir las prácticas corruptas.

ACCIÓN II

MEJORAR EL ACCESO Y LA CALIDAD DE LA INFORMACIÓN PÚBLICA

Propuesta M1,2 “Incrementar la información pública y uso de tecnologías de información en la administración pública”

1. Lo público debe ser público. Frecuentemente la corrupción se esconde detrás de falta de información pública suficiente. Sin información oportuna y detallada la vigilancia social, y la del propio sector público, es difícil. A pesar de que existe una ley sobre el derecho a la información y a pesar de los avances habidos desde 1970, la cantidad y detalle de la información disponible son aún muy precarios. Los sistemas de informática del sector público son aún muy precarios, en particular los que operan en línea. Por ejemplo, hoy no existe información pública sobre el número de contribuyentes (personas físicas y morales) que pagan impuestos sobre la renta, menos aún su distribución por tipo de régimen o niveles de contribución; se conoce sólo el monto total de lo recaudado. La falta de información dificulta incluso detectar y sistematizar problemas de corrupción
2. La tecnología actual permite capturar, almacenar y manejar oportunamente grandes volúmenes de información. Los sistemas informáticos de la administración pública pueden mejorarse sustantivamente. Ello permitiría, por una parte, que el estado mejorase su capacidad para hacer cumplir a los ciudadanos con la ley y, por otra, si la información se hiciese pública oportunamente, que la sociedad tuviese mejores herramientas para vigilar la marcha de lo público. Permitiría, además, introducir mecanismos de control hoy impracticables sobre el quehacer de los funcionarios públicos (por ejemplo, identificar con facilidad irregularidades con oficinas o funcionarios específicos).
3. Los costos de mejorar los sistemas de informática del sector público y los canales de distribución de la información hacia la sociedad no son despreciables, aunque en términos relativos serían pequeños. Las inversiones necesarias, además de contribuir significativamente a la transparencia, serían rentables en términos de mejora de la administración pública.
4. La informatización masiva del sector público modernizaría la administración en su conjunto. Permitiría, además, mejorar el conocimiento del estado de cosas de la realidad nacional y, por ende, diseñar e instrumentar mejores políticas públicas. Permitiría integrar información que hoy es prácticamente imposible relacionar entre sí.
5. La mejora en los sistemas de información y los canales de distribución de ésta hacia la sociedad puede relacionarse con prácticamente cualquier otra acción para incrementar la transparencia y combatir la corrupción (ejemplos: Registros públicos de declaración de bienes de funcionarios públicos y su seguimiento a lo largo del tiempo; Reducción de los niveles de discrecionalidad de los funcionarios públicos; Registros obligados y ciegos de las interacciones de los funcionarios con el público).

Propuesta M1.3 “Hacer públicos los actos de autoridad administrativa a través del uso de tecnología de la información”

Se somete a consideración una propuesta con cuatro elementos para incrementar la transparencia en la administración pública Federal, Estatal y Municipal.

1. Hacer públicos los actos de autoridad administrativos
2. Utilizar los medios electrónicos e Internet para realizar transacciones con el gobierno.
3. Hacer públicos los resultados de las auditorías.
4. Realizar encuestas y estudios para medir la calidad de los servicios públicos e identificar posibles desviaciones a las normas y criterios con los que se prestan en la práctica. Hacer públicos los resultados de estas encuestas y estudios.

1. Hacer públicos los actos de autoridad administrativos

Esta alternativa está encaminada a dar a conocer los criterios, los análisis de propuestas y los resultados de los actos administrativos de autoridad como son: permisos, autorizaciones, concesiones, licencias, etc. Actualmente existen avances desiguales en el ámbito nacional. Por ejemplo, a nivel federal, los criterios, evaluación de propuestas y los resultados de las licitaciones públicas de adquisiciones y obras ya son del conocimiento público a través del sistema denominado Compranet. Sin embargo, este es un esfuerzo aislado.

Diariamente las distintas secretarías y órganos desconcentrados del gobierno federal realizan actos de autoridad pero éstos no son públicos. Tan sólo por mencionar algunos: las autorizaciones para explotaciones forestales, para el registro de concesión de aguas nacionales; para la constitución de cotos de caza, para la fabricación, el almacenaje y transporte de residuos tóxicos, peligrosos o explosivos, para la realización de actividades económicas determinadas como radio, televisión, telefonía local e inalámbrica; la asignación de concesiones para la administración de puertos o aeropuertos, los criterios para la autorización de inicio y continuación de actividades como la banca, las administradoras de fondos de pensiones, las aseguradoras, las arrendadoras, las cajas de ahorro o las uniones de crédito; o bien, para la realización de juegos y sorteos, etc.

Por su parte, en el ámbito municipal: los registros públicos, civil y mercantil, los criterios para el cobro del predial, las licencias de construcción, uso de suelo, etc.

2. Utilizar los medios electrónicos e Internet para realizar transacciones con el gobierno.

Un esfuerzo que incrementaría sustancialmente la transparencia y el ahorro de recursos a la sociedad es el de invertir en plataformas informáticas modernas a efecto de permitir que los particulares y las empresas puedan realizar trámites gubernamentales (autorizaciones y avisos) a través de los medios electrónicos e Internet. Actualmente es posible hacer ya algunos trámites por Internet (envío de declaraciones patrimoniales o pago de impuestos), y al parecer, otros se sumarán pronto a esta incipiente lista, como el envío de ofertas en licitaciones públicas vía

Compranet. Sin embargo, los esfuerzos a nivel federal, estatal y municipal son aislados y escasos, y habría que dar un decidido impulso a este tipo de esfuerzos en el ámbito nacional.

3. Hacer públicos los resultados de las auditorías.

Un área que ayudaría a incrementar de manera importante la confianza en el gobierno y la transparencia en la gestión gubernamental consistiría en hacer públicos los resultados de las auditorías, incluyendo los comentarios de las áreas y/o personas auditadas. En la actualidad esta actividad es opaca y no es posible determinar a ciencia cierta la eficacia real de este instrumento en el combate a la corrupción. Hacer públicos los resultados de las auditorías con los comentarios de los auditados tendría además la ventaja de que se conocería más afondo la forma en que se administran los gobiernos y revelaría más puntualmente ya sea la existencia de oportunidades para incrementar la eficiencia de los procesos administrativos internos, o bien la problemática real asociada con la centralización de decisiones administrativas y operativas.

4. Realizar encuestas y estudios para medir la calidad de los servicios públicos e identificar posibles desviaciones a las normas y criterios con los que se prestan en la práctica. Hacer públicos, desde luego, los resultados de estas encuestas y estudios.

La realización de este tipo de encuestas y estudios permitiría identificar las áreas de oportunidad reales de mejora de los servicios desde la perspectiva ciudadana, sino que ayudaría a que la discusión política dejara de ser puramente especulativa y que se centrara precisamente en donde la actividad del gobierno es más importante y significativa. Algunas encuestas y estudios que se podrían realizar de manera inmediata son los siguientes: las condiciones laborales de las policías federal, estatal y municipal; sobre la calidad de la educación básica; sobre la calidad de la atención médica y los servicios de salud; sobre la reglamentación gubernamental que se erige como freno a la inversión y constitución de pequeñas empresas; sobre los servicios municipales esenciales; etc.

Propuesta M1.7 “Inventario sobre las obligaciones de los servidores públicos”

Simplificar / mejorar las leyes y normatividad que rigen el actuar de los servidores públicos. Esto especialmente en lo relativo a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y la normatividad de las dependencias.

Problema: La ley y la normatividad son más complejas de lo que tienen que ser y eso hace que sea inefectiva o ineficiente su aplicación situación que facilita que se dé la corrupción y la impunidad.

Costos: Políticos de aquellos que se opongan a sujetarse a una ley más clara y más "dura".

Beneficios: Mayor claridad y transparencia en la actuación de los funcionarios. Una ley más "dura" con más "dientes" que sirva para evitar impunidad.

Propuesta M2.4 “Reforma legal que introduzca a nivel municipal el derecho a la información, a la evaluación de la gestión y de participación ciudadana con voz deliberativa”

Una propuesta para proteger los derechos de los ciudadanos a la información, la evaluación del gobierno y la participación ciudadana orgánica.

Identificación del problema.

De forma paralela al cambio del marco de la economía, desde una fuerte y decisiva participación estatal hacia una economía centrada en el mercado con un estado árbitro, se ha dado en el país un cambio político mediante el cual las instituciones democráticas adquieren una mayor influencia en las acciones de gobierno y también en la solución de conflictos entre gobernantes y gobernados. Es el caso, por ejemplo, de los procesos electorales ahora competidos e inciertos y la mayor autonomía de la Cámara de diputados y de la Suprema Corte.

Estos avances, precarios pero reales, han mostrado al menos dos realidades:

1. Los procesos electorales transparentes y legitimadores no bastan; la democracia como sistema requiere una densidad institucional tal que, por un lado imponga la democracia en las relaciones entre gobernados y gobernantes en la vida cotidiana pública, y por otro haga creíble y factible para toda la colectividad la aplicación de las reglas; y por tanto desaliente la gestión de soluciones y favores al margen de las disposiciones generales y las instituciones.

2. La vida pública más allá de las grandes ciudades y de los grandes problemas, en localidades, villas y municipios continúa casi sin cambio. Incluso los procesos electorales son de muy difícil vigilancia democrática en lugares todavía regidos por la vieja usanza. Menos aún otros aspectos de la vida institucional. En estos lugares lo público transcurre sin referencias democráticas visibles y la solución de los conflictos sociales depende más del viejo sistema que del Estado de Derecho. En síntesis: lo que hoy ya no se puede hacer en el nivel nacional, sí se puede en los gobiernos locales.

El problema es la carencia de suficientes disposiciones (instituciones, reglas, administración pública) democráticas en las formas de gobierno, de los gobiernos locales de México. Tal carencia permite y alienta decisiones gubernamentales con base en criterios discrecionales, es decir al margen de reglamentos y procedimientos legales; al margen del parecer de los ciudadanos y obviamente al margen de la rendición de cuentas. Se impide así, la transparencia ante los ciudadanos, cuya apreciación del gobierno, no obstante ser producto de una elección cuidada, es de muy bajo valor.

Sugerencia para resolver el problema identificado.

Ante lo dicho se sugiere: enriquecer las reglas democráticas de los gobiernos locales, específicamente de los municipales. En concreto se sugiere una reforma del marco constitucional del gobierno municipal para establecer los siguientes derechos de los ciudadanos:

a. El derecho a la información. Se propone establecer uno de los derechos centrales de los ciudadanos en las democracias y que obliga a la transparencia gubernamental. Se trata del derecho a la información municipal. Se propone reformar el marco constitucional para mandar que todos los gobiernos municipales estén obligados a garantizar el derecho de los ciudadanos a la información municipal y, por tanto a disponer dicha información en medios accesibles a cualquier ciudadano. Una fórmula factible es la siguiente: Los ciudadanos tienen derecho a estar informados de las actividades municipales, a acceder a los archivos públicos cualquiera que sea el medio utilizado por el Ayuntamiento, en los términos y las condiciones que determine la ley orgánica.

b. Derecho a evaluar. En el mismo marco del derecho a la información municipal se propone establecer el derecho de los ciudadanos a conocer, con detalle, los resultados de la gestión municipal. Una fórmula como la siguiente incrementará la transparencia: Los ciudadanos tienen derecho a ser informados de los resultados de la gestión municipal. El Ayuntamiento definirá un conjunto de indicadores de sus actividades, costo, eficacia, eficiencia y equidad. Los valores que el Ayuntamiento determine serán publicados anualmente a más tardar el 30 de marzo de cada año. Esta información se difundirá por los medios de comunicación para asegurarse sean conocimiento general y será la base con la cual el Ayuntamiento informe anualmente a los ciudadanos de los resultados de su administración.

c. Derecho a la participación activa. La transparencia se incrementará cuando el gobierno local no se limite a “consultar” a los ciudadanos, sino cuando éstos tengan voz y voto en las acciones de relevancia para su localidad. Hoy solamente se reconoce a los ciudadanos el derecho a asociarse. Además ciudadanos que deciden son ciudadanos que se responsabilizan de la ciudad, de la localidad. La materia es compleja y requiere de muchos detalles. Sin embargo, es factible un avance significativo si se reconociera en la constitución un mandato semejante a la siguiente fórmula: Los Ayuntamientos garantizarán la participación ciudadana, especialmente en las materias que afecten directamente la calidad de vida de los ciudadanos. Establecerán un Consejo Ciudadano, integrado por representantes de los sectores económicos, sociales, culturales, profesionales y de ciudadanos distinguidos, para debatir el plan de desarrollo municipal, el presupuesto municipal anual, los proyectos relevantes para la ciudad y los indicadores de resultados de la gestión municipal.

Costos y beneficios de la propuesta.

Costos.

La propuesta implica un costo financiero para “modernizar” la administración pública municipal. Implica además un costo de oportunidad para invertir lo necesario para cumplir con el derecho a la información en lugar de otras necesidades, y un incremento en gastos fijos. También implica un costo para los ciudadanos: conocer, informarse y debatir implica también sostener el gobierno que quieren. Los gobiernos además tendrán el costo de la transparencia: mayormente sujetos a crítica, incompreensión y quizá menos popularidad.

Beneficios.

Los ciudadanos podrán ir más allá de apreciaciones a la hora de enjuiciar la acción del gobierno, pues podrán evidenciar logros y retrasos. El beneficio para la democracia es evidente: información igual a participación y mejores decisiones; decisiones igual a

mayor responsabilidad. Los gobernados conocen los supuestos de las decisiones, la medida para evaluar el logro y tomaron parte en decisiones importantes; por tanto no pueden llamarse a engaño. Los gobiernos locales recibirán el beneficio congruente con las acciones transparentes: cercanía con los gobernados y ser evaluados por lo que hacen y no por lo que “se dice”.

Implicaciones para el sistema en su conjunto.

1. La más importante es la organización de la rendición de cuentas. El enriquecimiento de las disposiciones democráticas no surtirá efectos completos si los gobiernos ejercen sus funciones sin un marco claro y “transparente” de rendición de cuentas. Los actuales sistemas basados en dependencias del poder legislativo es insuficiente y anacrónico. Es imperativo un verdadero “Tribunal de Cuentas” a la manera europea.
2. Otra implicación es la renovación del marco de las controversias institucionales. Gobiernos con poder y legitimidad no quiere decir gobiernos incapaces de salirse de la legalidad. Los principios de gobierno, sobretodo si se incluye la transparencia, deben ser tutelados por un verdadero Tribunal Constitucional.
3. También implica impulsar la descentralización, no sólo la federal, sino sobretodo de las capitales de los estados al resto de las localidades y ciudades dentro de cada entidad federativa.
4. Los gobiernos federal y estatal deberán aprender a convivir como iguales en un mismo territorio con los gobiernos municipales, hasta hoy parientes pobres. Implica impulsar un cambio de cultura política.
5. Y, la implicación más inmediata será que si se garantiza el derecho a la información, a la evaluación y a la participación de los ciudadanos en el gobierno municipal algo semejante deberá hacerse en los ámbitos estatal y federal.

Otras acciones que puedan relacionarse.

1. La instalación de la re-elección de los munícipes; o bien la extensión del periodo de gobierno a más de los tres años actuales.
2. La intervención orgánica de los gobernantes municipales en las negociaciones del presupuesto federal que se otorga a los estados. Hoy están relegados porque no son “miembros” de la federación.
3. Renovación del marco de relaciones intergubernamentales municipios – gobiernos estatales, hoy en franca supeditación. Específicamente en materia de rendición de cuentas y de control político que ejercen las legislaturas de los estados, casi con carácter policiaco y autoritario.
4. Reconocimiento explícito del carácter de gobierno de los ayuntamientos con la consecuente revisión de sus competencias normativas. Por ejemplo en materia educativa, salud, medio ambiente y derechos humanos.
5. Re-definición de las atribuciones de los presidentes municipales específicamente para impedir la discrecionalidad absoluta del presidente en materia de compensaciones

a los funcionarios municipales y gastos de publicidad y difusión del gobierno. El vacío actual es fuente inagotable de conflictos entre los actores de la vida pública y casi siempre una forma de burlas las disposiciones legales presupuestales.

Propuesta M3.2 “Legislar el derecho a la información en materia de medio ambiente y facilitar la participación ciudadana en la toma de decisiones en materia de recursos naturales”

1. Identificación del Problema:

La sociedad Mexicana enfrenta un creciente deterioro ambiental que empieza a poner en entredicho la posibilidad a futuro de que los mexicanos puedan contar con los recursos naturales indispensables para asegurar una calidad de vida digna.

La pérdida en cantidad y calidad de los recursos naturales en México, es resultado de causas múltiples. El acelerado crecimiento poblacional que ha tenido lugar durante la segunda mitad del Siglo XX, es sin duda, un elemento importante y la consiguiente demanda de bienes y servicios de la población no ha podido ser satisfecha adecuadamente. Las respuestas a dicha demanda por parte de las autoridades competentes a nivel federal, estatal y municipal, presentan serias deficiencias y, con frecuencia, las decisiones tomadas por dichas autoridades tienen como consecuencia un daño social en perjuicio de los habitantes, en ocasiones, por tomarse dichas decisiones con base en actos de corrupción.

Recursos Naturales indispensables para los seres humanos como lo son el Agua y los bosques, presentan un deterioro alarmante que de no verse frenado e inclusive, revertido, comprometerá seriamente el bienestar de las próximas generaciones.

2. Sugerencias para Resolver el Problema Identificado:

Para aspirar a un manejo sustentable de los recursos naturales, entre ellos el Agua y los bosques, resulta indispensable asegurar una participación ciudadana en el manejo de dichos recursos, entendiendo a dicha participación ciudadana como un necesario equilibrio frente a actos, omisiones o abusos de las autoridades responsables.

Sin embargo, para lograr la eficacia de dicha participación ciudadana a su vez resulta indispensable que la ciudadanía organizada o los ciudadanos en lo individual, tengan acceso rápido y amplio a información relacionada con las decisiones de las autoridades responsables del manejo de los recursos naturales.

Se sugiere por lo tanto contar en México con reglamentación adecuada que garantice el derecho a la información, en este caso específico, sobre decisiones que afecten al medio ambiente y específicamente al Agua y a los bosques.

Tendrían que establecerse normas de transparencia, participación ciudadana y rendición de cuentas respecto a políticas y proyectos que afectan el medio ambiente y tendría también que dotarse a las organizaciones civiles con instrumentos que les permitan monitorear y evaluar el cumplimiento con estas normas por parte de los gobiernos y de las empresas.

Lo anterior tendría como consecuencia una mayor conciencia y capacidad a nivel nacional para asegurar la libertad de acción y de asociación de grupos ambientalistas, el acceso del público a la información ambiental pertinente, la participación ciudadana en el proceso de toma de decisiones sobre temas ambientales y la posibilidad de acudir a los tribunales para exigir el cumplimiento con la normatividad correspondiente.

Existen valiosas experiencias en otros países tanto sobre normatividad en materia del derecho a la información (Freedom of Information Act USA), como sobre participación ciudadana en procesos de toma de decisiones y en la posibilidad de acudir ante los tribunales para hacer que se cumpla la ley en materia ambiental (Comunidad Europea).

3. Costos y Beneficios de la Propuesta:

Se requeriría de un compromiso importante y de la organización necesaria para plantear y gestionar las reformas legales pertinentes y en su caso la expedición de nuevas leyes y reglamentos para garantizar el cumplimiento de las normas arriba mencionadas.

Se requeriría igualmente, desarrollar indicadores y metodologías para evaluar el cumplimiento o incumplimiento en México de la nueva normatividad en materia ambiental que hiciera posible los objetivos anteriormente planteados.

Los beneficios que se podrían derivar de una normatividad que garantice el derecho a la información, la participación ciudadana y la posibilidad de acudir ante los tribunales competentes son múltiples, pudiendo subrayar entre ellos la indispensable transparencia y la rendición de cuentas por parte de las autoridades, principalmente del Poder Ejecutivo en sus distintos niveles, vinculadas a las decisiones o actos de autoridad relacionadas con la protección del medio ambiente y el manejo de los recursos naturales especialmente Agua y bosques.

4. Implicaciones para el Sistema en su Conjunto:

El lograr una transparencia y rendición de cuentas mediante el derecho a la información y una participación ciudadana eficaz en el manejo de los recursos naturales específicamente el Agua y los bosques, podría tener un impacto sumamente saludable tanto en la ciudadanía como en las autoridades y cabría la posibilidad de ampliar estos procesos a otras áreas de la actividad social.

5. Otras acciones con las que puede relacionarse:

Esta normatividad a la que se ha hecho referencia podría fortalecer el “Derecho a la información” que de forma genérica se consagra en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y fortalecería también algunos artículos de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y en otras leyes conexas.

Propuesta M3.10 “Derecho a la información (normatividad sobre el carácter público de los documentos gubernamentales y el momento en que se convierten los documentos clasificados en históricos y públicos)”

Identificación del problema.

Ausencia de legislación respecto al derecho de la ciudadanía a tener información sobre las acciones de Gobierno.

Aunque el Artículo 8 constitucional dice a la letra:

ARTICULO 8.- Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que ésta se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa; (pero en materia política sólo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la República).

Sobran ejemplos en los que dicha información no se hace accesible para la ciudadanía. Mantener la secrecía de los asuntos públicos tiene consecuencias negativas en ámbitos económicos, políticos y sociales.

Independientemente de las asimetrías históricas, ¿cómo puede un productor de hortalizas mexicano, parte de un tercio de la población del País dedicado a la agricultura, competir con un granjero en Florida o un ganadero en Canadá cuando no tiene acceso directo o por vía indirecta de los medios de información regional a un record público del establecimiento de precios de garantía?

La Procuraduría General de la República no informa sobre los bienes asegurados a narcotraficantes. Mediante el Artículo 8 se pidió el modelo y la matrícula de los aviones incautados, la respuesta, tres meses después, fue negativa. Se adujeron razones de seguridad.

Meses antes se había pedido información sobre el avión en el que volaba Héctor “El Güero Palma” cuando fue detenido. Se rechazó la petición esta vez sin que mediara explicación. La información se consiguió a través de Internet en Jetnet.com el propietario de la aeronave: Aeroreservaciones Ejecutivas S.A. importada a México por Arturo Jiménez Aguilar el 30 de noviembre de 1994, el último día del gobierno de Carlos Salinas.

No sabemos, porque no tenemos acceso a la información gubernamental, las razones por las que la Secretaría de Educación Pública refrendó los estudios de un Médico Obstetra que enfrenta una demanda por 113 casos de robo de óvulos en Estados Unidos ni por qué Gobernación le concedió un permiso de trabajo a este ciudadano de nacionalidad argentina, Ricardo Asch, quien enfrenta un proceso penal con demandas de 19 millones de dólares.

Sugerencia para resolver el problema identificado.

Legislar para que toda persona tenga el derecho a consultar y a obtener una copia de los documentos que constituyan información de los asuntos de interés públicos.

La norma actual implica que cualquier documento público es confidencial a menos de que alguna autoridad decida hacerlo público. Una nueva legislación establecería el paradigma contrario: todo documento es público a menos de que se le clasifique como reservado con base en una normatividad que deberá explicitarse.

La reserva legal sobre cualquier documento cesará a los 30 años de su expedición. Cumplidos éstos, el documento adquiere carácter histórico y podrá ser consultado por cualquier ciudadano.

Se puede hacer un estudio de derecho comparado con el “Acta de Libertad de Información” estadounidense y la del Derecho a la información canadiense. Colombia, un ejemplo más cercano en este momento, tiene legislación al respecto desde 1985.

Costos y beneficios de la propuesta.

Se necesita establecer una normatividad administrativa para organizar en toda entidad que reciba recursos públicos para su funcionamiento un “servicio informativo para el público”, ese es el costo inicial. El beneficio, la sistematización de la información y la certeza de que los archivos no se pueden borrar y de que los funcionarios rendirán cuentas si así se lo demanda la ciudadanía por cualquier acto u omisión.

Implicaciones para el sistema en su conjunto.

La filosofía política fundamental de que los servidores públicos son eso y no los dueños del quehacer público se vería sustentada en los hechos.

La transparencia de los actos de gobierno permitiría subrayar la idea de la rendición de cuentas en todo momento y ante toda la población.

Esta no es una ley para beneficio de los periodistas, ¿cuántas empresas quisieran saber, no especular, por qué se dio una licitación a su competencia y no a ellos? ¿cuántos abogados quisieran contar con información de por qué un juez dictó sentencia de un caso de cierta manera y de otra en otro de delitos semejantes? ¿cuántos investigadores médicos se beneficiarían de conocer los archivos del Instituto Mexicano del Seguro Social sobre el tratamiento de x o y enfermedad?

Otras acciones que pueden relacionarse.

Programas de difusión del IFE sobre el material a disposición del público respecto a las elecciones del 2000. Incluir en los programas de Educación Cívica de la SEP un módulo sobre el derecho a la información. Seminarios con las Cámaras Patronales sobre la “Información para Competir” que tendrán a su alcance los empresarios mexicanos.

Propuesta M4.7 “Criterios generales para una ley de derecho a la información y ley de archivos”

Actualmente 16 países tienen aprobadas leyes que garantizan el acceso a información oficial en el ámbito de la autoridad federal. En todos estos casos, los derechos para acceder a información oficial no se aplican en documentos cuya divulgación puede poner en riesgo la seguridad nacional o transgredir el derecho a la privacidad de los individuos. Cada legislación federal establece sus propios criterios y definiciones sobre las restricciones al derecho de información.

En el caso mexicano, el derecho a la información aparece en la última frase del artículo 6º constitucional que se refiere a la libertad de expresión. Una ley de acceso a información gubernamental sería la manera de instrumentar el derecho de petición que establece el artículo 8º de la Carta Magna. El derecho de petición forma parte de la tradición constitucional mexicana desde que el Congreso aprobó el Acta de Reformas propuesto por Mariano Otero para la Constitución de 1857: “Es derecho de los ciudadanos votar en las elecciones populares, ejercer el de petición, reunirse para discutir los negocios públicos y pertenecer a la Guardia Nacional, todo conforme a las leyes.” (artículo 2º)

La ausencia de una ley secundaria que reglamente los procedimientos para requerir información oficial ha obstaculizado, en la práctica, el ejercicio del derecho de petición. La ley de derecho de información (LDI) debe contener los mecanismos jurídicos que especifiquen cada una de las etapas e instancias del proceso para permitir la obtención de información gubernamental. La LDI es una iniciativa que fomenta la participación de los ciudadanos en los procesos de fiscalización de los actos de gobierno, así mismo permite una discusión mejor informada de los asuntos públicos. La única razón que puede explicar el freno de un proyecto sobre derecho a la información es la falta de voluntad política de los partidos y del gobierno para transparentar los actos de la autoridad. Con la LDI, no sólo *el poder sirve a la gente*, sino que el poder le pertenece a la gente.

1.- ¿Qué documentos pueden ser requeridos bajo la LDI?

El derecho a acceder documentos oficiales se debe aplicar a cualquier clase de información, sin importar la forma de su almacenamiento. Sin que se requiera especificar los métodos de acopio de información conocidos o por conocer, la ley debe cubrir documentación impresa, manuscrita, en forma de audio, video, microfilm, o sistemas de almacenamiento en discos para computadora. La definición no se debe limitar exclusivamente a texto, ya que también se puede exigir la presentación de diagramas, mapas, planos y otro tipo de imágenes almacenadas digitalmente.

2.- ¿Quién tiene derecho a exigir información del gobierno?

El artículo 8vo. de la Constitución establece que en materia de asuntos políticos sólo los ciudadanos mexicanos pueden ejercer el derecho de petición. Sin embargo, prácticamente la totalidad de los países que tienen legislado este derecho permiten el libre acceso tanto para nacionales, como ciudadanos extranjeros. En el caso de Canadá inclusive la ley específica que empresas privadas pueden ejercer, como personas

morales, el derecho a la información. De acuerdo a estadísticas recientes, cerca de un 40% de las peticiones para divulgar información oficial en Canadá provinieron de compañías privadas que buscaban ampliar las explicaciones sobre fallos a concursos para contratos del gobierno.

3.- ¿Qué autoridades están obligadas a presentar información oficial en caso de que una persona así lo requiera mediante la LDI?

La jurisdicción de la ley sólo se aplica para las oficinas del gobierno federal. El Congreso, el Poder Judicial y los gobiernos estatales no están obligados a difundir información bajo las regulaciones de la FDI. En el ámbito local, provincias y estados, como Buenos Aires en Argentina, Maharashtra en India o Hong Kong en China, cuentan con legislaciones particulares que regulan acceso a información de autoridades provinciales, a pesar de que aún no existe una legislación correspondiente en el ámbito federal.

4.- ¿Qué argumentos pueden ser válidos para restringir la divulgación de información oficial?

Los criterios más recurridos para limitar el derecho de información están vinculados con documentos que pudieran perjudicar las acciones legales de los servicios de inteligencia y seguridad nacional. Así como información que pudiera interferir con el ejercicio de la acción penal o con investigaciones en curso de las procuradurías justicia y otros organismos estatales encargados de la lucha contra el crimen. El derecho a la privacidad de las personas es otra limitante para no abrir los archivos oficiales, con la salvedad que se demande información sobre las acciones administrativas o de gobierno de los servidores públicos.

5.- ¿Qué oficinas reciben la petición de información y cuanto tiempo tarda su respuesta?

El sistema que ha probado mayor eficiencia es un enfoque descentralizado en el que cada una de las dependencias del gobierno federal tiene su propia oficina para tramitar las peticiones de información. En las legislaciones de los países estudiados, el promedio de tiempo para dar una respuesta a la petición es de 30 días hábiles. En algunos casos, las oficinas de gobierno pueden pedir una prórroga de 15 días más, en caso de que se maneje un volumen de peticiones que rebase su capacidad de respuesta.

6.- Si la oficina de gobierno rechaza la petición de divulgar información ¿Cuál es la segunda instancia a la que puede acudir un ciudadano para defender su derecho de acceso a documentación oficial?

Aquí las legislaciones nacionales presentan dos variantes para resolver la controversia entre el peticionario y la autoridad. En el caso de Japón y Estados Unidos, el peticionario puede acudir directamente a un tribunal federal para exigir una orden judicial que le permita obtener la información. Ambas legislaciones establecen un plazo no mayor a 30 días hábiles para que la corte emita su veredicto. La decisión de los tribunales, ya sea que favorezca al peticionario o a la oficina de gobierno, puede ser apelada para llevar el caso a la suprema corte, cuyo veredicto final es inapelable. La

desventaja de esta fórmula es que los tribunales pueden sufrir una sobrecarga de trabajo por la cantidad de demandas para aplicar la LDI.

Países como Australia, Nueva Zelanda o Canadá establecieron una oficina encabezada por un ombudsman de la información que funciona como filtro a las peticiones que reciben directamente los tribunales. El ombudsman de la información emite recomendaciones sin validez judicial pero se espera que con la presión moral, la autoridad se vea forzada a divulgar la información sin que el caso tenga que llegar a los tribunales. Si la recomendación del ombudsman es ignorada por la autoridad, entonces se lleva el caso a las cortes.

7.- ¿Cuál debe ser la retroactividad de la LDI?

Establecer un rango de retroactividad de la ley es conveniente, ya que un gobierno difícilmente se puede comprometer a divulgar información de una administración anterior, si ni siquiera existe la garantía legal de preservar la documentación oficial. Por este motivo, es conveniente que la ley establezca un límite a su propia retroactividad. La ley británica, aprobada apenas hace unas semanas, marca un periodo de retroactividad de 3 años.

8.- En México la LDI se debe complementar con una Ley Nacional de Archivos

Actualmente, el almacenamiento del acervo documental que produce la administración pública federal se rige por un reglamento aprobado en 1946, que es aplicado por el Archivo General de la Nación. Sin una obligación legal de sistematizar y resguardar el acervo documental que produce el gobierno federal, en la práctica sería imposible hacer efectivo el derecho a información oficial. La obsolescencia del reglamento que rige la archivística federal ocasionaría que por negligencia y simple desorganización, la información requerida difícilmente estaría disponible para quien la solicite.

ACCIÓN III

PROMOVER EL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA EN ÁREAS ESPECÍFICAS DEL GOBIERNO

Propuesta M1.5 “Crear el servicio civil de carrera en materia de procuración de justicia, en particular para el ministerio público y órganos auxiliares (reforma al artículo 21 constitucional y creación de su marco reglamentario)”

Introducción

Según la última encuesta internacional de valores, México alcanzó recientemente el segundo lugar como país más corrupto en el mundo. El funcionario que difundió este dato le comentó discretamente a su jefe que se tuvo que dar una lana para no quedar en primer lugar. Este chiste popular, es una muestra de cómo nos vemos nosotros mismos frente al terrible problema de la corrupción.

Mientras que se diseñen nuevos marcos legales que hagan más transparente el ejercicio de gobierno y se castigue con mucho más rigor la corrupción, lamentablemente el problema no se va a resolver como por arte de magia.

Hoy quiero hablar de uno de los lugares en donde hay más corrupción en México, uno de los rubros en donde el déficit y los altos niveles de corrupción están volviendo al Estado de Derecho a niveles en donde el Estado mismo tiene problemas para asegurar su propia legitimidad frente a la sociedad. Quiero hablarles de la Corrupción y el círculo vicioso que ha generado en la Procuración de Justicia.

Identificación del problema

En años recientes, con el deterioro de las economías familiares y la falta de empleos bien remunerados, los temas de seguridad pública, procuración e impartición de justicia, se volvieron una de las grandes preocupaciones del gobierno federal y uno de los principales reclamos de la sociedad. Ante la ausencia de un alto crecimiento económico duradero y sostenido y un marco legal con los instrumentos, instancias y procedimientos adecuados para enfrentar los reclamos de seguridad y justicia, una buena parte de la sociedad se sintió afectada en sus economías personales y en las posibilidades por seguir creciendo dentro de la escalera de movilidad social. Otra parte del componente social se sintió atemorizada y vulnerada en la protección de sus derechos más elementales, en la integridad y seguridad personal, familiar y patrimonial.

La seguridad pública y la procuración de justicia se volvieron temas muy complejos de analizar, porque se politizaron al grado de tener diversas opiniones de carácter electoral pero pocas veces con sentido práctico, legal e institucional. Se escuchan promesas y sentencias, pero no propuestas de cómo y con qué resolver el problema de la seguridad pública y el déficit de justicia.

¿Qué pasó con el país, por qué cambió tan repentinamente el ambiente y la seguridad con la que estábamos acostumbrados a vivir? Son diversas las interpretaciones, sin embargo dos elementos pueden explicar el fenómeno de la delincuencia: la falta de educación y capacitación en muchos sectores de la población han generado masa interminables de personas desocupadas que tiene que producir o generar su propio autoconsumo de necesidades, si a esto se le agrega que no hay empleos para personas con poca escolaridad o capacitación, y los que tienen empleo están mal pagados, tenemos a una cantidad considerable de personas que requieren mayores recursos económicos para que puedan cubrir sus necesidades.

Ante la falta de empleos, una persona sin educación con amplias necesidades económicas y pocos valores civiles y culturales, se convierte en un candidato potencial para delinquir. Si esta persona, empíricamente observa que al delinquir no hay castigo, ya sea por corrupción, ineficacia o negligencia, seguramente su instinto le hace caer en cuenta que para subsistir es más fácil actuar contra la ley que no hacerlo.

Esto nos demuestra que por muchos años el tema quedó olvidado, sin generar preocupación alguna para nadie, sin embargo cuando el problema se presentó y generalizó en áreas urbanas de alta concentración demográfica, no hubo manera de contener ni resolver los problemas. Al menos en el corto plazo los resultados han sido muy pobres.

Ante la tardanza para solucionar el problema, diversas voces de la sociedad civil se han manifestado en contra de la inseguridad, algunos maestros de derecho, distinguidos por su actuación en la academia inclusive han pedido al Presidente la suspensión de las garantías individuales en algunas ciudades del país, por considerar que la paz y el orden público se habían perdido. Esta medida definitivamente no acabaría con el problema de la inseguridad y la justicia, sólo contendría negativamente el problema, pero no lo resuelve.

La falta de respuestas institucionales ha creado un ambiente de desconfianza, de temor, y finalmente de frustración y resignación frente a la alza de las tasas de criminalidad. Tal parecía que el Estado ha claudicado en una de sus primeras obligaciones constitucionales, otorgar y hacer efectiva la seguridad, personal y patrimonial de las personas. Asegurar la libertad de tránsito y asegurar el derecho a la vida.

A principio de los años 90, se denunciaron en números redondos, cerca de 810,000 actos delictivos. En 1997, la suma creció un poco más, se denunciaron 1'490,000 actos delictivos en toda república. Las cifras nos demuestran que se incrementaron las denuncias penales porque aumentó la delincuencia o porque se creó una nueva cultura ciudadana de la denuncia.

Ese es otro de los grandes problemas de la seguridad pública y la justicia en nuestro país, que las personas agraviadas por un delito, prefieren no denunciar por miedo a las represalias subsecuentes o porque creen que su denuncia no va a prosperar. En una palabra no hay **confianza ciudadana** en las instituciones encargadas de dar protección y procurar justicia. No hay cifras concretas que nos indiquen qué porcentaje de la población no denuncia. Sin embargo hay encuestas que demuestran que las personas que prefieren no denunciar por miedo y desconfianza alcanza cerca del 50%.

¿Cuál es el principal problema de la seguridad pública en México? ¿Por qué hay tanta delincuencia? ¿Por qué apareció tan repentinamente?

Hay diversas interpretaciones, sin embargo uno de sus principales problemas es la **corrupción** que crea **impunidad**, la ineficacia de las **penas** y el poco o nulo **resarcimiento de los daños a las víctimas**. Claro que el problema de la seguridad y justicia es integral, sin embargo estos puntos son un lastre que no permite que se haga justicia en los términos más amplios de la expresión. En realidad estamos frente a un círculo perverso en donde la corrupción crea impunidad y ésta a su vez injusticia. En este sentido es importante revertir los incentivos que crean este círculo vicioso, para tener un mejor marco de referencia.

Como se ha observado, hasta hace algunos años, era más rentable delinquir que no hacerlo. Las leyes, los procedimientos y algunas autoridades administrativas y jurisdiccionales en realidad facilitaban el trabajo de los delincuentes. Sólo por citar una cifra reciente, en materia penal, en 1997 se denunciaron en la ciudad de México 14,074 actos delictivos, de los cuales, cerca del 97% no se resolvieron. En cifras 13,651 delitos denunciados no encontraron respuesta al reclamo de justicia. La cifra es más escandalosa si pensamos que hay delitos mayores que ocasionalmente no son denunciados, como es el secuestro. A esto hay que agregar que no hay cultura de denuncia.

En resumen, en años recientes, delinquir se traducía en un juego de probabilidades, en donde las posibilidades de ser detenido, juzgado y sentenciado eran de 1.3 entre 10. Para una persona que no tiene estudios, valores, oportunidades y sí muchas necesidades esta cifra se convirtió sin saberlo en su pasaporte institucional para la delincuencia.

Al margen de la corrupción, la ineficiencia, la falta de equipos, tecnología, armamento, capacitación, recursos económicos, infraestructura, el principal y primer problema de la seguridad pública en México es la impunidad, el déficit que hay entre los que demandan justicia y seguridad y las instituciones que lo pueden otorgar en un tiempo razonable y de acuerdo a ciertos principios de derecho.

La corrupción e impunidad es un problema que ha llegado a niveles en los que el Estado Mexicano lo debe de considerar como la más alta prioridad de la nueva agenda de gobierno, como un tema de seguridad nacional que debe ser resuelto en el corto plazo, con políticas públicas integrales y orientadas en 5 frentes diferentes: prevención del delito, procuración, administración e impartición de la justicia y readaptación social. En el largo plazo, sólo la educación y el crecimiento económico serán los pilares que sostengan en gran medida el nuevo marco legal que protege la seguridad y justicia de los mexicanos. En esta tarea sociedad y gobierno tenemos una responsabilidad común, una responsabilidad compartida con el futuro del país.

Diagnóstico

En materia directa de procuración de justicia, ¿Cuáles son las principales debilidades del sistema legal? ¿Por qué es tan impune la procuración de justicia en México?

En gran medida 5 elementos constituyen las grandes debilidades institucionales del sistema de procuración de justicia en México, y de manera específica del Ministerio

Público que bajo la óptica Constitucional es el encargado de investigar y perseguir el delito:

1. Corrupción
2. Incapacidad o Incompetencia
3. Negligencia
4. Complicidad
5. Desconfianza

Hay corrupción porque en lo económico el Ministerio Público y la Policía que lo auxilia no tienen salarios competitivos y bien remunerados, en algunos casos no hay un espíritu ni compromiso con la vocación de servicio, no hay valores ni principios que comprometan a los servidores públicos con los altos valores de la justicia y la sociedad. Hay corrupción porque no hay castigos fuertes y ejemplares y falta un sistema más eficiente de control, transparencia y rendición de cuentas ante otras instancias ajenas al propio poder ejecutivo.

Hay incapacidad del Ministerio Público, porque institucionalmente ciertas lagunas legales, desactualización de leyes con procedimientos obsoletos dan más beneficios y derechos a los que delinquen que a los que demandan justicia.

Hay incompetencia del Ministerio Público y de las policías que lo auxilian porque en general no hay un capital humano altamente calificado y permanentemente capacitado. Los mecanismos de selección y promoción de personal son deficientes y no gozan de un alto prestigio profesional, ni de reconocimiento social.

Hay negligencia y rezago de trabajo, porque no hay un sistema efectivo de vigilancia y supervisión de las actuaciones del Ministerio Público en las distintas fases del procedimiento de la averiguación previa hasta el desarrollo del proceso penal.

Aunque difícil de comprobar, la complicidad entre algunos malos elementos del Ministerio Público con sus auxiliares y miembros del crimen organizado, han creado un círculo vicioso y perverso que limita la acción de la justicia e incentiva la fuga de información. Este aspecto debe de ser erradicado con tolerancia cero. Pruebas, evaluaciones y reportes constantes y periódicos deben de ser implicados como una política de control y transparencia.

La desconfianza es el peor de los aspectos que conforman el círculo perverso de la impunidad. Si un ciudadano no tiene confianza en sus autoridades encargadas de dar justicia, lamentablemente la institución no va a cambiar porque, la apatía e indiferencia ciudadana no demandan una mejora en el servicio de la procuración de justicia. La desconfianza, sólo fortalece la corrupción, pues el ciudadano al desconfiar de la ley y sus autoridades, prefiere hacer un mal pago o incluso buscar la justicia con su propia mano que buscar en las instancias indicadas la aplicación del derecho.

Aun y cuando son obstáculos difíciles de saltar, el Ministerio Público y la policía que lo auxilia puede revertir la tendencia de las altas tasas de criminalidad que se vive en las ciudades de alta concentración geográfica.

Para ello es necesario implementar una nueva política, con un nuevo método de procedimientos y estructuras que ayuden a revertir los incentivos que hacen la seguridad y justicia un estado perfecto para la impunidad y la corrupción.

La propuesta institucional

La evidencia nos demuestra que las instituciones que han optado de manera formal o indirecta en la creación y consolidación de servicios públicos más eficientes y eficaces han recurrido a la implementación del servicio civil de carrera.* Algunas de estas instituciones gozan de mayores niveles de autonomía en sus finanzas y autogobierno, sin embargo lo relevante del servicio civil de carrera descansa en gran medida en la profesionalización de un servicio público que por su naturaleza debe de estar ajena a los intereses políticos de los partidos y en general de los actores que desarrollan políticas públicas de corto plazo.

Con el deseo de formalizar y asegurar la implementación del servicio civil de carrera en nuestras leyes e instituciones, se sugiere hacer los siguientes cambios con el ánimo de fortalecer la seguridad y justicia en los diferentes ámbitos de gobierno.

Primera propuesta: Reforma Constitucional

Incluir el artículo 21 Constitucional, el reconocimiento del servicio civil de carrera en la procuración de justicia bajo los criterios de profesionalismo, honradez, legalidad, certeza y eficiencia.

Segunda Propuesta: Nuevas Leyes Secundarias del Servicio Civil de Carrera en la Actuación del Ministerio Público y Órganos Auxiliares.

Las leyes deberán contener las siguientes líneas generales de regulación y procedimiento:

- Incentivar profesionalmente y reconocer públicamente al buen funcionario público así como al grupo de policías que se responsabilicen de investigaciones exitosas.
- Ampliar la red de premios y recompensa a todos los Ministerios Públicos y policías que tengan anualmente una buena hoja de servicios.
- Mejora de salarios, pensiones, seguros médicos y de vida.
- Mejora de equipo de trabajo: sistemas de cómputo, redes, personal de apoyo y administrativo. En el caso de la policía, mejora de armas, vehículos, sistemas de comunicación.
- Cursos permanentes de capacitación y actualización jurídico procesal y adiestramiento policial.
- En el reclutamiento, permanencia y promoción de personal, niveles de aceptación más elevados para los aspirantes a Ministerio Público, procurando tener perfiles de personas comprometidas con el servicio público, bases éticas

* Tal es el caso del IFE, BANXICO, INEGI, Servicio Exterior Mexicano, que han dado resultados bastante aceptables en las funciones que cada parte tiene asignadas. Estas instituciones se han caracterizado por su apartidismo y distancia que han guardado del gobierno. En otras palabras se les considera instituciones de Estado y no de gobierno. Salvo el caso de la UNAM, que sería una de estas instituciones, con personalidad y patrimonio propio, con capacidad de autogobierno, se podría afirmar que no hay crisis institucional en ningún órgano que promueve el servicio civil de carrera.

del ejercicio profesional, alto nivel educativo y estándares de perfiles psicológicos aceptables para el buen desempeño de sus funciones.

- Dotar con mayores facultades de supervisión, garantías y seguridad a la contraloría interna de la Procuraduría y visitaduría de la CNDH así como brindar nuevos espacios de comunicación entre el ejecutivo y el poder legislativo a través de la entidad superior de fiscalización.
- Cursos constantes de capacitación a Ministerios Públicos y policías sobre el proceso de investigación y levantamiento de averiguaciones previas.
- Penalizar la fuga de información por parte de los funcionarios, ministerios públicos o policías que trabajen directa o indirectamente en cualquier etapa del procedimiento penal. Considerar a este acto como un acto de complicidad, por favorecer dolosamente con información privilegiada a un delincuente.
- Que el órgano superior de fiscalización del Poder Legislativo, revise continuamente y no bajo una queja o inconformidad los resultados de las averiguaciones cuando se trate de delitos mayores, con el objeto de que los Ministerios Públicos sientan presión en la supervisión de su comportamiento personal y profesional.
- Crear mecanismos que incentiven la participación de estudiantes destacados dentro del servicio de la procuración de justicia.
- Elaboración de exámenes periódicos sobre la actualización, conocimientos y valores éticos de los Ministerios Públicos en funciones.
- Desarrollar un capítulo específico sobre las penas, castigos y multas del servidor público que no cumplió con su trabajo.

Conclusión

El término profesionalización puede ser parte de la respuesta inmediata que requiere la procuración de justicia en el corto tiempo. En el largo plazo sólo la educación y el crecimiento de la economía son los motores que pueden reducir sustancialmente el problema de la corrupción y la impunidad en una sociedad cansada de denunciar, de demandar justicia y seguridad.

Propuesta M2.9 “Mejorar la certeza laboral y jurídica de los funcionarios a través del servicio civil de carrera”

Sólo puede haber una función honesta y comprometida en un ambiente laboral justo, equitativo y con los incentivos adecuados. La estructura administrativa vigente es una vieja herencia de los años setentas que ha pasado por largos y constantes periodos de ajuste económico. El valor de los ingresos del sector público y los beneficios laborales son muy pobres. Por eso es indispensable:

- a) Una profunda Reforma administrativa que reestructure la escala de puestos y salarios y que revitalice la idea de servicio como motivación fundamental de la función pública. Parte fundamental de esta reforma es lograr transparencia y equidad de los ingresos y los beneficios.
- b) Reconstruir el sistema de seguridad social de los trabajadores del estado en tres aspectos centrales:
 - Dar seguridad laboral por medio de un servicio civil de carrera, altamente meritocrático y con incentivos transparentes de movilidad.
 - Un sistema de seguridad médica digno y eficiente que contemple la restitución de la inversión en seguros médicos privados
 - Fondos eficientes para vivienda y crédito en general
 - Sobre todo, reconstruir el valor de los fondos de retiro para otorgar pensiones dignas.
- c) Dar seguridad jurídica del funcionario público. Este tema toca el tema fuero como inmunidad vs. el fuero como seguridad de la función frente a los vaivenes políticos. También es necesario crear sistemas de seguro de defensa jurídica correspondientes al riesgo de la función.

Obviamente la función pública tiene incentivos a la corrupción en proporción directa a las regulaciones del gobierno. Por eso, la mejor manera de combatirla es desregulando y transparentando las funciones.

Propuesta M2,10 “Servicio civil de carrera”

Identificación del problema

Hasta ahora y por muchos años, mayoritariamente, la “carrera política” ha sido el camino para llegar a ocupar puestos públicos de cualquier índole e importancia. Dicho de otra forma, la militancia, el ocuparse de tareas menores partidistas, la disciplina, los compadrazgos (equipos que “se mueven juntos”), la flexibilidad para aceptar o no aceptar situaciones determinadas, etc., es lo que con el tiempo (en algunos casos el mucho tiempo) hace posible que los miembros de un partido sean premiados con puestos de diversa importancia, sucediendo que solo en contadas ocasiones tienen experiencia específica para desempeñarlos.

Ellos saben (sobre todo los que llegan a puestos altos) que pudieran no volver a repetir y que esa quizá sea su única oportunidad para “resarcirse” de los esfuerzos, tiempo y recursos empleados para llegar a donde llegaron.

La consecuencia automática, si no tienen escrúpulos, es la de que caigan en prácticas corruptas derivadas de la inseguridad que tienen de permanecer en los puestos a los que por fin llegaron. Procuran su botín; aseguran su futuro económico.

Eso, desde un punto de vista “pecuniario”, de corrupción material, en la inteligencia de que esa falta de seguridad y de méritos para ocupar puestos relevantes, conlleva también una “corrupción abstracta”, moral, tanto o más costosa que la material por la ineficiencia que se da por la falta de oficio, de capacitación técnica apropiada y de improvisación. El costo de ello es incalculable y, como la humedad, se trasmina por doquier.

En síntesis, el que no exista en forma generalizada la antítesis de la “carrera política”, o sea el Servicio Civil de Carrera, es fuente de corrupción, tanto material como intelectual.

Sugerencia para resolver el problema identificado

La sugerencia es obvia: el establecimiento de un servicio público federal de carrera, tal cual ya existe desde hace muchos años en el Servicio Exterior Mexicano; de un tiempo acá en el IFE, en forma incipiente en la Secretaría de Hacienda y recién aprobado en la Cámara de Diputados y en el Instituto para la Protección al Ahorro Bancario, por ejemplo.

Efectivamente, desde hace varios sexenios se ha estado trabajando sobre el tema pero es la fecha en que aún no se puede crear a nivel federal y en todas las dependencias, lo que habría de coadyuvar a la modernización de la administración pública y a combatir la corrupción que crea la incertidumbre de los funcionarios que suelen ser removidos sin mayor consideración sexenalmente o en cualquier momento y/o a generar mayor eficiencia y capacitación del personal en su desempeño.

Para ello se requiere de un cuerpo profesional de servidores públicos que realicen una carrera escalafonaria dentro de equivalencias generales aplicables a todas las dependencias del Ejecutivo con excepción de las Fuerzas Armadas. Dicho Servicio Civil de Carrera abarcaría:

- Todos los niveles de empleados del Estado, desde la categoría más baja hasta los altos funcionarios que no sean de nombramiento político.
- Estos solo podrán ocupar los niveles de Secretario de Estado o, excepcionalmente, de Subsecretario u Oficial Mayor.
- El resto debe provenir del Servicio Civil y deberá ingresar por examen de admisión y oposición pública.
- Aceptados en el Servicio Civil, los empleados públicos prestarán sus servicios en las oficinas que los requieran, durante períodos definidos y con tareas específicas.
- Podrán ser reasignados en otra oficina, o nombrados nuevamente para la tarea que venían desempeñando, pero nunca ser objeto de despido o marginación a menos de haber incumplido con las reglas del servicio o haber cometido faltas de conducta graves.
- El servicio debe contar con horarios compactados, sistemas de capacitación, escalafón, sistema de promoción por antigüedad y méritos, exámenes periódicos formales, escala salarial, prestaciones sociales y jubilación.

Un Servicio Civil correctamente establecido garantiza la continuidad en el gobierno y en el manejo de los asuntos encomendados a las Dependencias y asegura que exista siempre un cuerpo de profesionales conocedores de cada tema. Idealmente los “cambios políticos” no afectarán la continuidad ni la memoria del quehacer público.

Costos y beneficios de la propuesta

No veo como cuantificarlos –hay quien dice que de haber existido un sólido Servicio Civil de Carrera en las autoridades financieras del país, no se hubiera dado “el error de diciembre”. Los beneficios serían el que se acabe con la improvisación de funcionarios y que ante la inamovilidad y certeza en la ocupación del puesto desaparezcan los escandalosos enriquecimientos sexenales que se dan en toda clase de puestos, incluidos los mandos medios.

Implicaciones para el sistema en su conjunto

Será necesaria una gran coordinación para el establecimiento del sistema que involucre a distintas Secretarías, entre otras: la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social y la Secretaría de Educación Pública.

Otras acciones con las que puede relacionarse

Las que como resultado de la interrelación antes mencionada tengan que ver con programas de desarrollo administrativo y capacitación.

**Propuesta M3.6 “Programa de profesionalización
en el sector público a niveles medio y superior”**

IDENTIFICACIÓN DEL PROBLEMA.

La inestabilidad e incertidumbre en la permanencia del empleo y la certeza de que todo cargo público es temporal propicia prácticas nepotistas o de amiguismo, haciendo que la carrera esté ligada a grupos y no a resultados.

Lo injusto de un sistema de remuneraciones que no reconoce logros ni castiga resultados negativos o errores, es campo fértil para prácticas de corrupción y desalienta la permanencia en el sector de quienes tienen valores éticos.

Lo anterior y el numeroso cambio de servidores públicos en la Administración a partir de los relevos políticos, provocan grandes gastos al país, manifestados en costos de preparación y capacitación, curvas de aprendizaje y estructuras paralelas en tanto se complementa el relevo, lo que genera reducidos niveles de productividad y eficiencia.

En consecuencia, la ausencia de un efectivo programa de profesionalización del servidor público, abre las puertas a múltiples formas de corrupción en los niveles medios y superiores del gobierno.

SUGERENCIA PARA RESOLVER EL PROBLEMA.

Del análisis del discurso de los candidatos, se desprende que todos ellos ofrecen un Proyecto Político con dos vertientes. Una vertiente común en la que prometen valores universalmente aceptados como la Libertad, la Democracia, la Igualdad, la Seguridad y el Desarrollo Económico y otra vertiente a la que cada uno le imprime sus particularidades de acuerdo a su ideología y tendencia política, en la que expresa las promesas a la población sobre su visión de los problemas, su solución y la orientación que dará al gasto público.

Igualmente todos plantean una oferta común, en lo que podría denominarse, “Proyecto Administrativo” por el que se comprometen a ejercer una buena administración, combatir la corrupción, no permitir la impunidad, rendir cuentas claras, satisfacer la demanda ciudadana y prestar a la población bienes y servicios de calidad.

El problema es de credibilidad, ya que sin importar el partido o candidato de que se trate, estas propuestas que han sido ofrecidas por todos, es necesario que dejen de ser buenas intenciones y se concreten.

Para ello, se sugiere definir e implantar un PROGRAMA DE PROFESIONALIZACION DEL SERVIDOR PUBLICO, en los mandos medios y superiores del Gobierno, que de certidumbre y estabilidad en el trabajo, que contenga reglas claras y precisas, relativas a:

- Requisitos para la contratación del personal.
- Selección del personal en el mercado de trabajo.
- Perfiles de puesto acordes a funciones y responsabilidades.

- Sistema de remuneraciones, transparente y acorde a funciones y responsabilidades, con sueldos competitivos.
- Sistema de incentivos y castigos.
- Evaluaciones objetivas con base a resultados.
- El desarrollo de una carrera pública en función del desempeño personal y no de grupos o amiguismos.
- Jubilaciones y otras prestaciones.
- Supuestos de sustitución del servidor público.

De tal forma que al cambio de poderes o del titular de la dependencia ni se releven todos los servidores públicos de confianza, ni se impida la sana renovación de los cuadros en ciertos niveles.

Creemos que en tanto el aparato administrativo en su política de recursos humanos, no incluya esas características, las acciones y programas que se instrumenten contra la corrupción y la impunidad, corren el grave riesgo de reducirse a estériles intentos por combatirlas.

REQUISITOS.

Voluntad Política. Con la fuerza y el apoyo de la más alta autoridad.

Legislación.- Promulgación y/o modificaciones de Leyes y Reglamentos laborales administrativas y penales.

Evitar la creación de un Sindicato de Burócratas de Confianza, inamovibles en niveles medios y superiores.

COSTOS Y BENEFICIOS DE LA PROPUESTA.

La propuesta planteada no implica un mayor costo económico, pero sí un sinnúmero de beneficios derivados de una mayor eficiencia y eficacia en la operación, entre los que podemos señalar los siguientes:

- Operación con estructuras racionales acotando espacios a la corrupción.
- Mejor utilización de recursos materiales y servicios generales.
- El gasto se hará con mayor eficiencia y eficacia.
- Personal mejor capacitado.
- Mejor y mayor capacidad de respuesta a la demanda ciudadana.
- Mejor imagen del servidor y de la Administración Pública.
- Poder diferenciar la actuación de los distintos gobiernos.
- Verificación del cumplimiento de compromisos ante la ciudadanía.

IMPLICACIONES PARA EL SISTEMA.

El Gobierno deberá tener la capacidad de combinar la política de racionalización del gasto corriente, con la reorientación del gasto hacia la inversión productiva, a efecto de fomentar la creación de fuentes de trabajo en otros sectores de la actividad económica.

Eventualmente tendrá que enfrentarse la resistencia al cambio.

Áreas permeadas por prácticas nocivas, gradualmente tendrán que ser eliminadas, absorbiéndose el costo político de corto plazo, pero capitalizando el beneficio social de mediano y largo plazo.

OTRAS ACCIONES RELACIONADAS.

- Establecimiento del Control Interno y del Control de Gestión, hasta hoy inexistente, a partir de los titulares de las dependencias.
- Simplificación de normas legales y administrativas para evitar la alta discrecionalidad con que se opera actualmente.
- Mayor rigidez en las normas sancionatorias.
- Revisión de plazos de prescripción y de los procedimientos punitivos.
- Fortalecimiento de programas de capacitación y adiestramiento, no solo enfocados a la parte técnica-operativa sino también al fortalecimiento de los valores éticos.
- Reforzar y agilizar los procedimientos de revisión que permitan detectar irregularidades.

Propuesta M3,8 “Servicio civil con un esquema de carrera profesional para funcionarios de base y de confianza. Transparentar la asignación de estímulos. Modificar la legislación laboral en materia del sector público”

Identificación del problema. Es claro que en la administración pública mexicana hay evidentes déficit en materia de transparencia en la formulación y puesta en marcha de las decisiones y políticas; lo mismo que en la evaluación y rendición de cuentas.

Sugerencias para resolver el problema identificado. Una de las acciones que, sin duda, contribuirá a transparentar las decisiones y acciones gubernamentales es la de profesionalizar la función pública; un camino para ello es el establecimiento de un servicio civil de carrera.

Está muy discutido cómo y para qué incluir un esquema de carrera profesional. Habría que decidirse a ponerlo en marcha considerando dos supuestos básicos: uno, que fuera útil para los llamados servidores de base, grupo que quedó atrapado por la política de concesiones a cambio de apoyos políticos. Esto es, esta política, por una parte, le garantizó “derechos” como el de la inmovilidad; pero por la otra, les impidió “reconvertirse” bajo los supuestos modernizadores y de intercambio internacional, a los que la administración pública tuvo necesariamente que sumarse; esto los dejó en un especie de estado de parálisis y casi indefensión, además de haberlo convertido en un grupo que en lugar de percibirse como de apoyo, se percibe como un estorbo. Pero debe ser útil también para el grupo de los servidores llamados de confianza, lo que han contado con vías alternas para mejorar sus habilidades y capacidades (estudios formales, cursos de “verdadera” capacitación, estímulos económicos: bonos), pero sin ninguna seguridad en su empleo. Es necesario que conozcan sus obligaciones y derechos y que se vuelva más transparente, por ejemplo, la asignación de estímulos, puesto que esta asignación se hace de manera por demás discrecional.

Costos. Cualquier esquema que se ensaye tiene que cumplir con el segundo supuesto: modificar la Ley laboral de los trabajadores al servicio del Estado y para ello habrá que sortear obstáculos importantes como la resistencia que, sin duda, opondrá la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, la FSTSE. Pero también las resistencias se localizarán en los niveles medios y altos de la burocracia, los que verán amenazados sus privilegios, a pesar de no contar con esquemas que le den certidumbre a su desempeño profesional.

ACCIÓN IV

MEJORAR Y AMPLIAR LOS MECANISMOS PARA LA RENDICIÓN DE CUENTAS PÚBLICAS

Propuesta M2.2 “Reformar la Ley de Presupuesto y Cuenta Pública”

El proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación debe ser presentado por el Ejecutivo antes del 15 de noviembre lo que deja sólo un mes para el estudio, análisis y discusión por parte de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara y una vez elaborado el dictamen se presenta para su aprobación por el pleno de la Cámara de Diputados. El problema se acentúa hasta la irracionalidad en el cambio de gobierno ya que el entrante tiene 15 días para presentarlo y la Cámara 15 más para aprobarlo.

Hasta antes de la LVII Legislatura no existía problema alguno porque con la mayoría priísta la aprobación era un mero trámite incluso el dictamen de aprobación se elaboraba en la Secretaría de Hacienda.

La dificultad en el proceso aprobatorio se agudiza por la no-reelección de diputados y por la ausencia de disposiciones legales que permitan ejercer los rubros mínimos esenciales del gasto y evitar la paralización del país.

La solución es obvia: señalar como fecha límite de presentación el 15 de septiembre y establecer las reglas para la reconducción presupuestal. La oposición presentó varias iniciativas de reforma constitucional al respecto. El PRI se opuso sistemáticamente por dos razones, no pueden aceptar que se discuta y analice el proyecto y segundo no puede el Ejecutivo aceptar la existencia real del Poder Legislativo.

Por el perverso juego de la aprobación de la Ley de Ingresos por las dos Cámaras, lo que demanda tiempo adicional, la aprobación del ingreso se hace sin conocer las necesidades de recursos que un presupuesto resultado del consenso exija para hacerle frente al gasto necesario.

La falta de transparencia presupuestal es casi absoluta por el cálculo de los principales supuestos que condicionan el monto de recursos disponibles o el de los necesarios para cubrir los gastos no discutibles clasificados como no programables. El cálculo de los ingresos petroleros, el del costo del servicio de las deudas interna y externa, el del IPAB, el costo de las pensiones del IMSS, el tipo de cambio y la inflación, son sólo algunos de los ejemplos de las cajas negras que constituyen el presupuesto y que tiene un doble efecto, el primero los condicionamientos impuestos en las asignaciones originales pero más grave aún, el margen de maniobra de que dispone el Ejecutivo para las reasignaciones de excedentes o las coberturas de faltantes impuestas porque la realidad se impone a las estimaciones frecuentemente manipuladas con propósitos políticos en minúscula.

Esta discrecionalidad se agudiza por la inexistente ubicación de las variaciones en el tiempo y la falta de normas para su reconocimiento y su traducción a efectos presupuestales. Debe destacarse como fundamental problema de transparencia, la

ausencia de obligatoriedad en la entrega de información y la impunidad absoluta con la que un funcionario público puede mentirle a la Cámara. La solución es modificar la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público. La iniciativa correspondiente fue presentada al pleno de la Cámara, turnada a la Comisión correspondiente y dictaminada. No pudo ser discutido el proyecto de Ley en el Pleno por la oposición del PRI y la complicidad del Partido Verde Ecologista.

Culmina la falta de transparencia, el barroco e inútil procedimiento de rendición de cuentas. Para confirmar su inutilidad basta con relatarlo. El ejercicio del presupuesto es analizado a través de la Cuenta Pública la que se rinde a la Cámara el año siguiente antes del 10 de junio. La Comisión responsable, la de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública debe dictaminarla, presentarla al pleno antes del fin de año y ordenar a la Contaduría Mayor de Hacienda la práctica de auditorías y verificaciones, órgano técnico que posteriormente rinde su informe. A manera de ejemplo, el IMSS vendió el Parque de Béisbol sin haber sometido a concurso la operación. Se publicó y comentó la eventual ilegalidad de la operación, sin embargo, la Cámara de Diputados no tiene facultad alguna para actuar con oportunidad. La posibilidad legal es hacerlo al revisar después del 10 de junio del 2001 la Cuenta Pública del 2000. Cualquiera que sea el punto de partida se llega a la conclusión de un régimen “legal” construido para garantizar la impunidad de los funcionarios y el ejercicio del poder.

Propuesta M4.3 “Incorporación de un sistema de rendición de cuentas transparente para la cuenta pública a través de indicadores de eficacia y eficiencia gubernamental”

I. IDENTIFICACION DEL PROBLEMA.

En un sistema democrático, como el que se viene desarrollando en nuestro país, la rendición de cuentas adquiere una importancia fundamental. A través de la rendición de cuentas, el gobernante elegido por el pueblo le da cuenta y razón de la manera en que aplicó los recursos que le fueron encomendados.

A través de la rendición de cuentas se transparenta la aplicación de los recursos; que éstos se hayan ajustado a las disposiciones jurídicas y normativas correspondientes y que, además, se hayan administrado con economía, eficiencia y eficacia.

En la actualidad, los esfuerzos para controlar el gasto público se han concentrado fundamentalmente en su ejercicio y registro, pero no han sido suficientes para fortalecer las técnicas orientadas a la medición de la eficiencia (costo de las metas logradas) y la eficacia (logro de las metas y explicación de las variaciones con las previstas). Así, los actos de dispendio, en ocasiones tan costosos como los de corrupción, pueden pasar desapercibidos, sin que se tomen las medidas correspondientes.

En este sentido, tanto el control del presupuesto, como los reportes que de éste emanan (principalmente la Cuenta de la Hacienda Pública Federal), requieren de una reestructuración para adecuarse a las demandas de la sociedad de una rendición de cuentas mas eficiente, acorde a los momentos políticos por los que atraviesa el país.

Cabe hacer mención que la modificación del sistema de rendición de cuentas tiene que ir acompañada de la modernización de los sistemas de fiscalización. En este sentido, de los tipos de revisiones, la aplicación de la auditoría de desempeño resulta la técnica idónea, ya que está orientada a constatar la eficiencia y eficacia de las operaciones sustantivas de un ente.

II. SUGERENCIAS PARA SOLVENTAR EL PROBLEMA IDENTIFICADO.

Con el objeto de mejorar el sistema de rendición de cuentas se sugieren las siguientes acciones:

Diseñar e implantar un sistema de costos de operaciones.

Un sistema de costos consiste en imputar a una determinada acción los gastos directos e indirectos que son utilizados en el logro de dicha acción. La determinación de un costo exacto es de primordial importancia para medir la eficiencia con que se aplican los recursos de un ente. Sin un adecuado sistema de costos, la evaluación de las decisiones financieras tomadas por una administración para el logro de objetivos resulta incompleta e imprecisa.

Determinar con precisión las unidades de medida e indicadores de eficiencia que sirvan de elementos para poder realizar una evaluación objetiva y racional,

impidiendo, de esta manera, la aplicación de criterios subjetivos en la evaluación del gasto de los programas de gobierno y su impacto en la sociedad.

Para efectos de fiscalización y auditoría gubernamental, promover y difundir la aplicación de la auditoría integral como principal mecanismo de revisión de la gestión del gobierno.

Rediseñar y enriquecer el contenido de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, incorporando reportes que incluyan indicadores que muestren de manera clara y sencilla la eficiencia y eficacia con que se han realizado los programas gubernamentales.

III. COSTOS Y BENEFICIOS DE LA PROPUESTA.

La propuesta exige que un grupo de especialistas en presupuesto público y contabilidad gubernamental, diseñen el sistema propuesto. Además, que se aplique, a manera de prueba, en una entidad representativa del sector público y que, realizando los ajustes correspondientes, se difunda y se aplique en toda la administración pública. Como se podrá apreciar, la propuesta solamente es factible que se desarrolle en el mediano plazo.

En cuanto a sus beneficios, se pretende que se logre implementar un sistema de rendición de cuentas transparente, que informe no solo si el gasto se ejerció de acuerdo a la norma, sino que además explique la eficiencia y eficacia con que se ejercieron los recursos. Con ello, se promoverá una cultura de la buena administración, que evitará el desperdicio que como ya se mencionó, en ocasiones llega a ser tan gravoso como la corrupción misma.

IV. IMPLICACIONES PARA EL SISTEMA EN SU CONJUNTO.

Para el sistema en su conjunto, la propuesta afectaría principalmente el sistema de contabilidad gubernamental en uso, la programación y ejercicio del presupuesto, así como la integración de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal. En este sentido y dada la gran cantidad de funcionarios que tienen que ver con estas actividades, se requiere de una amplia y contundente capacitación, para lo cual deberán emprenderse las acciones correspondientes, a fin de garantizar el éxito del proyecto.

V. OTRAS ACCIONES CON LAS QUE PUEDE RELACIONARSE.

Los cambios y ajustes que se proponen para mejorar y fortalecer el sistema implica establecer una estrecha vinculación con los sistemas de auditoría de la SECODAM y de fiscalización superior del Órgano Técnico de la Cámara de Diputados, a fin de precisar y afinar el esquema de rendición de cuentas que permita y facilite las auditorías e informe al mismo tiempo de manera sencilla y clara al pueblo .

ACCIÓN V

FORTALECER Y EN SU CASO CREAR NUEVOS ÓRGANOS DE FISCALIZACIÓN Y CONTROL

Propuesta M2,6 “Contraloría independiente del Poder Ejecutivo”

Identificación del problema

El órgano de contraloría del gobierno es nombrado directamente por el Ejecutivo y forma parte de su gabinete.

Solución

Desaparecer la actual Secretaría de la Contraloría para hacer surgir una Contraloría Independiente, órgano de Estado, independiente del Ejecutivo y los partidos políticos, con atribuciones legales para investigar el ejercicio del gasto en todas las dependencias de gobierno.

La nueva Contraloría requiere contar con un Servicio Profesional que garantice permanencia e independencia a su trabajo, con relación al gobierno en turno.

El órgano de dirección de la nueva Contraloría podría estar a cargo de un Consejo de 5 miembros, uno de los cuales sería el Presidente de la Contraloría. Sus nombramientos serían por períodos escalonados de tiempo, para hacer la renovación gradual del órgano de dirección. El nombramiento estaría a cargo de una mayoría calificada de la Cámara de Diputados y uno de los requisitos para ocupar este cargo debe ser la no pertenencia a algún partido político y una trayectoria profesional y política de probidad.

Entre las atribuciones de esta nueva Contraloría debería estar la prevención de la corrupción y la promoción de una cultura del servicio público eficiente y con honestidad.

A diferencia del diseño actual, la nueva Contraloría estaría obligada a investigar de oficio y a perseguir los casos de irregularidad administrativa y de delitos relacionados con la corrupción.

Costos y Beneficios

El presupuesto asignado a la nueva Contraloría no sería muy superior al asignado actualmente a la Contraloría y podría también fortalecerse si se redujeran al máximo las oficinas de contraloría interna de cada dependencia.

Los beneficios son incalculables, sería un paso como el logrado con el IFE para la organización de los procesos electorales, sólo que en este caso, para la transparencia y la lucha contra la corrupción.

Combinación con otras acciones

Esta nueva institucionalidad de Estado e independencia frente al ejecutivo y los partidos para la Contraloría debería combinarse con otras medidas de participación ciudadana y contraloría social.

En particular:

- Acceso público a la información sobre obras, proyectos y ejercicio de gasto de todas las dependencias
- Creación de comités ciudadanos de contraloría social de obras en el ámbito municipal y estatal, así como en las políticas sociales: salud, educación, vivienda, caminos y comunicaciones, protección al medio ambiente, agua.

Acceso público restringido a las declaraciones patrimoniales de los funcionarios públicos, tal y como fue aprobado por la Cámara de Diputados.

Propuesta M3.7 “Agencia de supervisión autónoma con funciones específicas: reportar, asesorar e investigar”

El problema de la corrupción en México no es nuevo, la deficiencia de la estructura burocrática del régimen autoritario y la definición de formas de articulación política poco apegadas a las normas y a los procedimientos hicieron recaer el éxito de la gestión pública y de la relación entre la ciudadanía y el gestor público en mecanismos que poco dependían de la disposición legal vigente y menos aún del esquema de funciones del aparato administrativo. Lo nuevo es que la dinámica de cambios políticos y económicos que se observan en el país lejos de disminuir el problema lo ha agudizado. La corrupción ha proliferado para instalarse en la mayoría de los ámbitos que competen al espacio público hasta convertirse en un rasgo cultural cuyo trasfondo se encuentra en una deficiente propuesta de diseño institucional que impide que las transacciones públicas se lleven a cabo con fluidez, la eficacia y la transparencia esperadas.

En un contexto de esta naturaleza, todo aquel que se ve implicado en un trámite o es merecedor de una sanción se encuentra inmerso en un entramado de transacciones públicas con costos muy altos, en las que carece de información sobre los procedimientos y en las que el control de los resultados no está determinado por las normas y los reglamentos establecidos para darles solución.

Mirado el problema en términos de incentivos el panorama antes descrito conduce a un supuesto ampliamente asumido: la corrupción implica un incentivo positivo a todos aquellos que participan en ella y un incentivo negativo a aquellos que la evitan. Quien decide combatirla se encuentra con que los costos o castigos para las conductas no corruptas son mayores que los beneficios o premios. Mientras que la mayoría de los implicados en un acto de corrupción se encuentran mejor de lo que estarían si hubieran cumplido con la ley o con el procedimiento, aquellos que la combaten no obtienen el bien que esperan a cambio.

La corrupción se genera por la complejidad de los procesos que conducen a una transacción pública y porque el vínculo con las instituciones en donde se llevan a cabo estos procesos produce un malestar derivado de la ineficiencia, el riesgo, la amenaza y la ineficacia. Se genera, además, porque los encargados de su vigilancia tampoco encuentran incentivos positivos en el buen ejercicio de sus funciones, los que combaten a la corrupción sólo garantizan que no se les acuse de corruptos o que se les atribuya responsabilidad en actos que la impliquen.

En México existen muchas formas de corrupción, sin embargo, más que el desvío de recursos y que la atribución patrimonialista de la asignación de los mismos, la que se percibe como la más dañina es el tráfico de influencias por ser aquella en la que existe una clara conciencia de impunidad ante la violación de las leyes.

¿Cómo conseguir que la vigilancia a la corrupción y la denuncia de la misma suponga incentivos positivos? Por un lado, establecer una estrategia de soluciones en las que se fomente la responsabilidad, el control y la eficiencia institucional, por el otro ubicar la fuente principal de corrupción en el país.

En primer lugar, tendría que revertirse la percepción generalizada de que la corrupción implica una ganancia inmediata, ya que si bien esto es cierto en el corto plazo, en el largo plazo implica una importante pérdida social que se asocia con el desapego hacia los códigos de convivencia pública y con la evasión de la ley.

En segundo lugar establecer un marco de acuerdos formales e informales que lleven a su gradual desaparición, que fomenten su denuncia y que faciliten comprobarla.

En tercer lugar garantizar que el combate a la corrupción se asocie con la adquisición de mejores bienes públicos, hasta ahora en enfrentamiento con la dinámica institucional que fomenta la corrupción acredita un castigo o conduce, en el mejor de los casos, al retorno a un estado de normalidad una vez que se ha realizado un esfuerzo excepcional en una transacción pública que debería ser mucho más fácil y debería suponer un mayor beneficio (un premio a la elección de una conducta no corrupta).

Lo antes dicho no sería más que un catálogo de buenas intenciones si no se acompañara de una propuesta que permita su operacionalización. En este sentido se propone retomar la estructura de instituciones intermedias que ya han probado su funcionalidad para la solución de casos concretos de corrupción y extender sus alcances a la definición de acciones que combatan el tráfico de influencias. Esta institucionalidad intermedia, que se ha expresado en la autonomía de los órganos de supervisión de los procesos político – administrativos especialmente sensibles (IFE, CND) podría, en este caso convertirse en una agencia autónoma con funciones específicas:

Uno de los problemas que está en el origen de la corrupción es la existencia de un contexto imperfecto de información, en el que además puede haber un engaño sobre los procedimientos administrativos, por lo que una de las funciones de esta agencia sería la de generar información y asesoría sobre la gestión de trámites y la atención de los delitos. En este mismo sentido podría supervisar el funcionamiento de las instancias encargadas de efectuar los trámites y recibir denuncias de corrupción (sin que se pretenda que la agencia tenga tareas de defensa, ni dé soluciones a las mismas).

Hasta ahora no ha habido un interés por dar cuenta de los orígenes y las causas de la corrupción, por lo que otras de sus funciones, quizá la más importante, sería el análisis de la mecánica de la corrupción, el estudio de los canales en los que se expresa con más frecuencia y sus ámbitos de operación. Así pensada la agencia emitiría reportes sobre la corrupción (en los que se omitirán las denuncias personalizadas) y tendría una capacidad vinculativa a través de la formulación de recomendaciones, propuestas de ley y reformas de los reglamentos. Esta agencia podría emitir boletines certificando los grados de transparencia o corrupción de las instituciones (una especie de certificación) y promover incentivos positivos para las conductas no corruptas.

¿Qué es lo que justificaría la creación de esta agencia y cuál sería su espíritu y sus características institucionales?

Su creación y autonomía estarían justificadas por la idea de que aquellos implicados en la corrupción son jueces y parte en un acto público en el que se evaden las normas y/o los procedimientos y que cualquier instancia de supervisión cuyo origen sea el problema mismo carecería de la imparcialidad necesaria para detectarlo y sancionarlo.

Su financiamiento podría provenir de diferentes fuentes: públicas, privadas (donaciones deducibles de impuestos) y fundaciones nacionales o internacionales.

Esta agencia no sería una contraloría social en la que se detecte y se sancione la corrupción, ni una gestoría de denuncias, sus funciones básicas serían de investigación, asesoría e información. Tendría que ser una institución gratuita para el estudio de la corrupción y de sus canales de proliferación, en la que se recomienden medidas para su prevención. Al inicio de mi intervención dije que una de las causas de la corrupción era la deficiente propuesta de diseño institucional, la agencia permitiría la agilización y el arbitraje de un nuevo diseño.

La creación de esta agencia sería, en suma, parte de una estrategia en la que la responsabilidad de generar nuevas prácticas de integración política descansaría en una instancia institucional intermedia. En el largo plazo esto permitiría un cambio en las percepciones sobre la eficacia de las transacciones basadas en la obediencia a la norma y cumplimiento de los procedimientos y generaría incentivos positivos a las conductas que se apeguen a éstos.

Propuesta M3.9 “Consejo Cívico político contra la corrupción”

Tal vez el primer problema de la corrupción es que se trata de un problema multifacético, multicausal y, por si fuera poco, de estragos múltiples y multitudinarios. Por lo mismo, la corrupción es un problema muy difícil de diseccionar. Si no se lo ataca con una estrategia integral, fácilmente puede ocurrir lo que al cáncer más agresivo, es decir, que entre más se poda, más se reproduce.

Aunque suenen muy elementales, esas premisas exigen una discusión y un consenso a fin de aterrizar en soluciones “sistémicas” para el problema de la corrupción. Y son esas premisas las que por lo pronto nos mueven a hacer las siguientes tres propuestas: una, sobre todo atinente a la sociedad civil; otra, a la sociedad política; y la última en aparecer, pero primera en jerarquía, porque buscaría una síntesis operativa de las dos primeras.

1. Una campaña permanente de educación y movilización en torno a las causas, los costos y los remedios de la corrupción.

Aquí el enfoque predominante sería el de la corrupción como un **problema cultural**. Sabemos que los cambios culturales toman tiempo, pero es preciso comenzar con algo sistemático y a la vez estratégico.

Ese algo, podría ser una campaña permanente que incluya un dinámico proceso de enseñanza-aprendizaje en las escuelas, pero también afuera: destacadamente en los medios de comunicación. Y ya no sólo con spots publicitarios, sino con programas y series completas de entretenimiento educativo. Por ejemplo, desde algo así como una “Cristina pro Cultura de la Transparencia”, hasta un “Corrupción: Costos en la Vida Real”.

2. Un sistema de estímulos y sanciones ejemplares en materia de ética del poder.

El principal problema a atacar en este caso, es el **mal uso y el abuso** del poder. Del poder en todas sus variantes: político, económico, social, militar, cultural y hasta espiritual. En principio, pero sólo en principio, los sujetos a una mayor vigilancia serían quienes ejercen tal o cual faceta del poder público, o propiamente político si se prefiere.

Lo importante sería promover de manera pública y transparente todos aquellos valores que restituyan al poder su sentido ético, humano, al servicio de la sociedad. Y al mismo tiempo sería importante desestimular la subcultura del poder como una fuente de prebendas personales o facciosas.

El sistema de estímulos podría iniciar con reconocimientos periódicos y muy visibles; por ejemplo, un Premio Anual de Ética a las personas más destacadas en los diversos ámbitos de la sociedad. A su vez, el sistema de sanciones podría comenzar en la institucionalización de prácticas como la de pedir cuentas claras a los poderosos y la de remover de sus cargos a quien persista en el mal uso o abuso del poder.

3. Un Consejo cívico-político, o una especie de ombudsman contra la corrupción.

Aquí el principal problema a encarar, es de corte jurídico-institucional. Más en particular, son los problemas derivados de la **ausencia de un verdadero estado de Derecho** así como de **instituciones confiables** y acordes con la transición de México hacia la democracia.

Los integrantes de dicho Consejo serían elegidos periódicamente bajo los principios de la autoridad moral y de la representatividad. Esta última debería garantizar la representación de todos los segmentos de la sociedad, tanto civil como política.

Mientras se subsanan las fallas en normas e instituciones, o para acelerar su superación, un consejo cívico-político como el sugerido, sin duda podría jugar un papel de primer orden.

Para empezar, podría desempeñarse como el pivote institucional de las dos primeras propuestas que hemos formulado: la campaña permanente de educación y movilización, y el sistema de estímulos y sanciones.

Pero además, o al margen de ello, podría ser un centro motriz —ejemplar en ética y democracia— de múltiples iniciativas a favor de la transparencia y contra la corrupción, lo mismo que de la cristalización de esas iniciativas y de su riguroso monitoreo.

ACCIÓN VI

ESTIMULAR Y ENRIQUECER LA CULTURA DE LA LEGALIDAD EN MÉXICO

Propuesta M3.3 “Campaña para modificar la percepción sobre la impunidad, mediante la difusión de casos irrefutables de corrupción debidamente procesados y sancionados”

1. Identificación del problema.

La corrupción es un problema que está enraizado en la historia de México y en las prácticas cotidianas. La corrupción se ha desarrollado en México en buena medida debido a la falta de controles institucionales y a la incapacidad del Estado para castigar efectivamente las conductas corruptas. La incapacidad estatal para aplicar las leyes ha contribuido a generar la percepción de que lo más probable es que una conducta corrupta no va a tener castigo, lo cual, evidentemente, actúa como un incentivo para fomentar más la corrupción. Existe, pues un problema grave de percepción de que la impunidad es el estado de cosas dominante. Estamos frente a un círculo vicioso en el cual la impunidad propicia mayor corrupción, lo cual hace aún más difícil su castigo y ello, a su vez, refuerza la percepción de impunidad.

2. Sugerencia para resolver el problema identificado.

El reto principal es cómo romper el círculo vicioso corrupción-impunidad-corrupción. Existen dos formas para resolver este problema: a) reforzando de una manera cualitativamente diferente la capacidad del Estado para aplicar la ley y castigar las conductas corruptas; lo cual modificaría la percepción de que la impunidad es el rasgo distintivo de la aplicación de la justicia; o b) modificando la percepción de que las conductas corruptas no van a ser castigadas, lo cual actuaría como un disuasivo de dichas conductas y permitiría al Estado ser más eficiente en la aplicación de la ley.

La primera opción no es viable en el corto plazo pues implicaría una reforma substancial de las capacidades del Estado. La segunda opción es más factible pues implicaría el desarrollo de una campaña de mercadotecnia intensiva para modificar la percepción sobre la impunidad, lo cual llevaría eventualmente a la reducción real de la impunidad.

El gobierno mexicano se ha preocupado poco en el pasado por los aspectos publicitarios de la lucha contra la corrupción, buscando más bien, atacar el problema real de la aplicación de la ley. Esta estrategia no ha funcionado por la simple razón de que el Estado mexicano no cuenta con los mecanismos para una aplicación efectiva de la ley. Por otro lado, está probado que una buena campaña publicitaria puede, al menos por ciertos periodos de tiempo, modificar conductas de la población. Las campañas políticas en tiempos de elecciones son una prueba de ello: logran en ocasiones hacer pensar que gobernantes corruptos no lo son.

En este sentido se propone que el gobierno mexicano concentre sus esfuerzos en aplicar la ley y publicitar dicha aplicación en casos seleccionados que tengan las siguientes características: a) casos irrefutables donde la culpabilidad sea absolutamente clara (se puede acompañar dicha culpabilidad de pruebas que impacten a la opinión

pública, como videos, grabaciones, etc.), b) casos en los que el proceso judicial sea incuestionable, c) casos transparentes en los que no se violen derechos humanos; d) casos que no se puedan interpretar como revancha política. Estos casos deben ser publicitados de tal forma que generen la impresión de que cualquiera puede ser castigado por actos de corrupción. La publicidad del caso debe abarcar no sólo el proceso judicial sino la aplicación de la sentencia: no se debe generar la imagen de que una vez juzgado el procesado puede salir rápido de la cárcel o de que goza de privilegios obtenidos a través del soborno.

En el esfuerzo publicitario se debe proyectar la imagen de que las cosas están cambiando y de que conductas previas como el soborno para evitar la aplicación de la ley, ya no son permitidas y sí castigadas adicionalmente.

3. Costos y beneficios de la propuesta.

Los costos de la instrumentación son mínimos en términos económicos. Requiere sólo de un equipo profesional experto en imagen y publicidad. Se debe, desde luego, tener la colaboración de los medios de difusión y de los partidos políticos. Los beneficios son de que, si se logra modificar la percepción de impunidad que existe en la sociedad, la aplicación de la ley será, en la realidad, más efectiva y se reducirá la corrupción.

4. Implicaciones para el sistema en su conjunto.

Una reducción en la percepción de la impunidad ayudaría a cambiar las reglas del juego que existen en la actualidad en el sistema político y en la sociedad,. Permitiendo la consolidación de un Estado de Derecho y la reducción de los costos económicos y morales que paga el país por la corrupción.

5. Otras acciones con las que puede relacionarse.

La campaña publicitaria para reducir la percepción de impunidad debe acompañarse de reformas reales para combatir la corrupción pues, de otra forma, la pura campaña publicitaria se puede desgastar. La campaña publicitaria debe actuar como el detonante de cambios reales que permitan romper el círculo vicioso impunidad-corrupción-impunidad.

Propuesta M2.9 “¿Cómo se crea una cultura de respeto a valores éticos y morales?”

La cultura es un sistema simbólico que se define, en primer lugar, en el aparato institucional y, en segundo lugar, por todo el código que define lo que es moral y no está codificado en el aparato institucional. El problema central en la cultura mexicana de la ilegalidad es el concepto de excepcionalidad. Esto es, la costumbre de justificar lo que no es moral-legal por principios superiores de justicia. Por ejemplo, en los intercambios políticos siempre se aducen principios superiores como,

- . el diálogo,
- . el pueblo y sus intereses,
- . el respeto a lo diferente.

Esta “cultura” ha sido creada a partir del axioma de un gobierno-estado autoritario y “corrupto”. En los intercambios privados esta cultura crea la máxima de no está mal lo que hago porque “todos hacen lo mismo”.

Reconstruir una “cultura” de rechazo a lo indebido requiere

- a) La reconstrucción o construcción del aparato de intercambios políticos dentro del marco de la Ley.
- b) La reconstrucción de los referentes de valores éticos, morales y políticos (la areté de la Paideia), por su referente a la observancia, no a la excepcionalidad. Para esto es indispensable rehacer la historia “oficial” con apego a estos objetivos.

Propuesta M2.5 “Formación educativa que fomente los valores de civilidad, patriotismo y decencia”

Es evidente que la corrupción es un fenómeno presente en los más diversos ámbitos de la vida mexicana, no sólo en los medios públicos; no obstante, centraremos nuestro análisis en el tema de las condiciones que favorecen la corrupción en la administración pública, subrayando que las soluciones que propondremos podrían ser aplicadas en igual forma al mejoramiento moral del desempeño de las personas en ámbitos privados.

Sugerencias para resolver el problema identificado

La propuesta de solución posee dos vertientes específicas: la de la educación y la de la certeza.

Parece evidente que las graves fallas en la educación de los mexicanos constituyen un conjunto de factores que propicia la corrupción entre los funcionarios de la administración pública, dado que el llamado “freno moral” (que bien podríamos caracterizar también como “freno cívico”) no llega a formarse con la fuerza requerida y deseable entre quienes carecen de una formación adecuada. Los mandos actuales de la administración pública, que han padecido las inocultables deficiencias de nuestro sistema educativo en los últimos decenios, presentan un comportamiento ético que responde a consideraciones de inmediatez o de temor al castigo, y no a criterios superiores, como son los de civilidad, patriotismo y decencia.

La sugerencia en este sentido parece trillada, pero no por ello deja de ser fundamental. La educación que se imparte en nuestros planteles debe de transformarse para brindar a los educandos, desde el nivel básico, una auténtica formación en los valores de nuestra cultura, valores que devienen en indispensables para la consecución de una convivencia armoniosa y productiva, pues constriñen al individuo a manejarse con recta conciencia y a proponerse a sí mismo la elaboración y cumplimiento de una determinada escala axiológica, actitudes que frecuente y desgraciadamente han estado ausentes en la conducta de nuestros funcionarios públicos.

La formación de la que hablamos debe recuperar su sentido humanista, con el objeto de integrar al mexicano a un proyecto universal y común de mejoría. A nivel escolar, parece urgente incorporar a nuestros estudiantes al conocimiento de los logros de una humanidad en constante superación. Para lograrlo, debe replantearse el proyecto de acercamiento a la literatura clásica, instrumento que, como ningún otro, hace que nada de lo humano nos sea ajeno. Existen virtudes sociales que han sido exaltadas por los grandes pensadores de todos los siglos. Pensemos, por ejemplo, en la solidaridad, el honor y la preocupación por el otro. Sin necesidad de abrumar al alumno con definiciones propias de una moralina mal entendida, la lectura provocaría en el educando la posibilidad de extraer, por sí mismo, un mensaje perenne de comportamiento éticamente adecuado. La conjura contra el Humanismo, conjura que se ha instrumentado desde hace mucho tiempo, proveniente de las más altas esferas del poder, constituye una auténtica conspiración en contra del mejoramiento espiritual de los mexicanos y en contra de las benéficas consecuencias traería a la vida del país.

En un plano específicamente nacional, la pedagogía de superación que proponemos como sustituta de la simple transmisión de un cinismo bastante confortable para la

mera adaptación al medio, se vería notablemente beneficiada con la estructuración de una auténtica educación cívica, con ejemplos y acicates para todos los mexicanos, máxime para aquellos que planean dedicar su vida profesional a la función pública. La enseñanza de una Historia Patria que haga hincapié en la reconciliación, la unidad y el respeto al otro, evitando la dicotomía, la belicosidad y el maniqueísmo, sería de gran utilidad en la obtención de los objetivos que hemos venido planteando.

Pero, con ser importantísima la formación escolar, la propuesta no puede quedar en ella. La administración pública debe continuar con el proceso formativo de quienes son servidores públicos. Al efecto, destaco que existen varios tipos de corrupción, todos igualmente dañinos. Uno de ellos radica en el desempeño de un cargo para el cual no se tienen los conocimientos técnicos suficientes, adecuados o actualizados. Piénsese en la obviedad de que el salario de todo funcionario proviene del erario público. La administración tiene la obligación de contar con mandos sólidamente formados e informados; debe subsanar cualquier deficiencia. Tal es su responsabilidad frente al gobernado, frente al elector y frente al contribuyente. Si logramos contar con servidores públicos técnicamente solventes y poseedores de una recta conciencia sólidamente formada, un primer y vital paso se habrá dado. Para ello, los diversos órganos de gobierno deben de considerar la necesidad de crear unidades permanentes de capacitación y formación continua, enfatizando periódicamente en la misión y valores que guían (o deben guiar) el funcionamiento del correspondiente organismo, y vinculando dicho funcionamiento al valor supremo del gobierno, que no es sino el servicio desinteresado y eficiente a la Patria y a cada uno de sus integrantes.

La segunda vertiente de la solución propuesta (que la robustece considerablemente), la de la certeza, se puede resumir en la necesidad de proporcionar al servidor público una seguridad que le permita desempeñar sus funciones con tranquilidad y honestidad. Un servicio civil de carrera, en el que el escalafón de ascensos por méritos y antigüedad sea rigurosamente respetado, con independencia de veleidades partidistas y políticas, de grupos o cofradías, aparece como indispensable. Para obtenerlo creemos que, más allá de una normatividad que en el papel ya existe, se requiere de disciplina y de respeto hacia la persona del servidor público. La seguridad en poder desempeñar una carrera a largo plazo, con los adecuados incentivos salariales y de ascenso, permitirá al funcionario resistir la tentación de crear un ilegítimo “fondo para tiempos difíciles” y librará al país de la eventualidad de personas en los más diversos cargos que, por elementales razones de tiempo, no pueden concluir sus proyectos ni llegar nunca a la especialización dentro de determinado ramo. Se impone como indispensable la creación de una carrera de capacidad, convicción y vocación de servicio, que se traducirá en legítimo orgullo por la actividad desempeñada.

Urge, pues, desvincular lo propiamente administrativo de la política extra e intrapartidista. Habría que renovar, incluso a nivel constitucional, nuestra concepción en lo relativo a la naturaleza de los órganos de la administración pública, hoy subordinados a un solo funcionario que no es solamente la cabeza de la propia administración, sino también el principal magistrado político de la Nación. Desde luego, una renovación de este signo implicaría un nuevo planteamiento en lo tocante a nuestro sistema presidencialista.

Costos y beneficios de la propuesta

Los costos económicos en ambas vertientes de la propuesta son mínimos, si se considera que simplemente implican una reorientación de objetivos. Desde luego, se requeriría de capacitar a maestros y mandos superiores, pero el costo de tal capacitación no es de considerarse si se lo contrasta con los enormes beneficios que, sobre todo en el orden moral, traería la implementación de nuestra propuesta, beneficios que han quedado esbozados en los párrafos precedentes.

Implicaciones para el sistema en su conjunto

El sistema de gobierno en México se vería indudablemente impactado en un sentido de mejoramiento cualitativo, lo cual provocaría el deseado desarrollo en las condiciones de vida de los habitantes del país, único y exclusivo fin del combate a la corrupción. Huelga comentar que implementar una propuesta como la que se presenta implicaría inevitablemente impactar a la totalidad del sistema.

Otras acciones con las que puede relacionarse

Por lo que toca a la seguridad en el empleo para los funcionarios, una acción relacionada (e inclusive instrumental) es la relativa a la fijación de salarios según capacidad, que permitan al empleado el mantener una forma digna y decorosa de vida, dentro de los límites de una razonable austeridad. Relacionada de igual forma se encuentra la reforma normativa que permita, de algún modo, el que los funcionarios (hasta determinado grado de escalafón) gocen de cierta inamovilidad, es decir, que sólo puedan ser removidos de su encargo en razón de causas ciertas y determinadas, y no por la llegada de un nuevo grupo y de nuevos intereses.

Conclusión

Al contar con servidores públicos sólidamente formados en los valores, y poseedores de la seguridad de que, desempeñando su función con probidad y eficiencia, nadie podrá quitarles la garantía de la estabilidad y de la posibilidad de mantener una vida digna, habremos creado un poderoso escudo contra la corrupción.

Propuesta SN “Poder público y poder personal”

En su Introducción a la política, Maurice Duverger identificó varios niveles en el ejercicio de esta faceta de la vida pública; afirmaba que para unos, la política es esencialmente una lucha, una contienda que permite asegurar a los individuos y a los grupos que detentan el poder su dominación sobre la sociedad, al mismo tiempo que la adquisición de las ventajas que se desprenden de ello. Para otros, la política es un esfuerzo por hacer reinar el orden y la justicia, siendo la misión del poder asegurar el interés general y el bien común contra la presión de las reivindicaciones particulares. Para los primeros, la política sirve para mantener los privilegios de una minoría sobre la mayoría. Para los segundos, es un medio de realizar la integración de todos los individuos en la comunidad y de crear la ciudad perfecta de la que hablaba Aristóteles.¹

Acostumbrados desde hace ya varios años al discurso reivindicador de la democracia, que tiende a reducir, peligrosamente, el ejercicio democrático únicamente al aspecto electoral, así como a la persistente noción de modernidad en la vida nacional, sin tomar en cuenta que no basta con que estén presentes las aplicaciones tecnológicas de la ciencia para poder hablar de la sociedad moderna; es necesario identificar un problema central de la vida política contemporánea, la confusión entre el mundo de lo público y el mundo de lo privado y más aún, el deslinde entre el poder que deriva del ejercicio público y el poder que se ejerce como atributo patrimonial y personal, en otras palabras, poner a consideración como parte central de la democracia y la transparencia política que “la impersonalidad de las leyes proteja contra el nepotismo, el clientelismo y la corrupción”.²

De manera amplia, el término corrupción significa alterar, contaminar, viciar o pervertir; desde ese punto de vista, combatir la corrupción significa un movimiento que va de lo privado, como actitud cultural, hasta lo público, como postura de ética de Estado y de sociedad. Esto es, erradicar a través de la educación, la cultura de la corrupción como forma de crecimiento patrimonial y a través del imperio del Estado de Derecho y de la actividad legislativa, las actitudes que vician la vida pública.

Una de estas conductas anómalas, indiscutiblemente, es el hecho de que las administraciones públicas y privadas se han convertido en los instrumentos de poder personal. Este comportamiento, asegura a los grupos que detentan el mando, su dominación sobre la sociedad, y por ello la lucha frontal que se haga contra esta circunstancia en todos los sectores en los que se ha mostrado infiltrada, es decisiva.

Una parte fundamental de la vida democrática es que el orden existente puede ser modificado progresivamente, sector por sector y ser reemplazado paulatinamente por elementos de un orden más acorde a las nuevas necesidades y a la nueva conformación social; esto es lo que Alain Touraine llama el método reformista.³

El combate contra la actitud patrimonialista en la política y la anulación de las fronteras entre lo público y lo privado, significa impulsar el cambio dentro del marco jurídico y dentro de la vida política cívica. Es decir, la contienda consiste, para cada partido, en tratar de conquistar el poder, para ejercerlo a continuación según el interés de las

¹ Duverger, Maurice, *Introducción a la Política*, versión castellana de Jorge Esteban, Editorial Ariel, México, 1968, p. 15.

² Touraine, Alain, *Crítica de la Modernidad*, Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1994, p. 17.

³ Idem., p. 177

clases y de las categorías sociales que representan, pero manteniendo las instituciones y las reglas existentes, que son objeto así de un consenso casi general.⁴ A fin de cuentas, una modificación hacia el completo final del corporativismo y el clientelismo en la política como mecanismo de presión y como modo de sobrevivencia política.

La norma jurídica dispone un modo de obrar que se reitera, basado en un elemento ideológico amplio y consensado que propicia la permanencia de los actos y conductas que se adecuan a los valores éticos y sociales que en general se desea alcanzar y preservar, como es desterrar la corrupción.

Se deben proponer reformas legislativas enfocadas a evitar que las administraciones públicas y privadas sean empleadas como instrumento de poder personal, y en el caso de que estas conductas anómalas se verifiquen, entonces contar con los medios legales para sancionarlas. Además, dichas reglas deberán ser orientadas por la idea de que “el poder no es una cualidad de un sujeto político, sino a una posición...”⁵ temporal y otorgada por mecanismos de representatividad, cuyo objeto es servir a los ideales, valores y principios de una nación.

Esto asegura el interés general y el bien común contra la presión de las reivindicaciones particulares y asimismo, destruir los privilegios con que una minoría cuenta sobre la mayoría.

En otras palabras, la vida pública y privada estén separadas, como deben estarlo las fortunas privadas y el presupuesto del Estado, y por ende, sería adecuado ocupar la misma estrategia para sustraer de nuestra sociedad todo comportamiento que tienda a identificar al poder político como un atributo de la persona o del grupo al que está ligado. A fin de cuentas, dar al ejercicio de la política un sentido democrático pleno.

⁴ Ibidem., p. 193

⁵ Seara Vázquez, Modesto, *La Sociedad Democrática*, Primera parte, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1978, p. 30

ACCIÓN VII

MEJORAR LA CALIDAD REGULATIVA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Propuesta M1.7 “Adecuar y simplificar trámites”

1.- Simplificar / mejorar las leyes y normatividad que rigen el actuar de los servidores públicos. Esto especialmente en lo relativo a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y la normatividad de las dependencias

Problema: La ley y la normatividad son más complejas de lo que tienen que ser y eso hace que sea inefectiva o ineficiente su aplicación situación que facilita que se dé la corrupción y la impunidad.

Costos: Políticos de aquellos que se opongan a sujetarse a una ley más clara y más "dura".

Beneficios: Mayor claridad y transparencia en la actuación de los funcionarios. Una ley más "dura" con más "dientes" que sirva para evitar impunidad.

2.- Una vez que se cuente con un marco normativo más claro, más adecuado a las exigencias de un México más moderno, se tendrá que realizar un importante esfuerzo para darla a conocer por quienes la aplican y sobre todo los que son sujetos a ella. Se requiere de un proceso amplio de capacitación. Lo anterior a partir de la realización de un inventario de toda la normatividad (leyes, reglamentos, acuerdos, convenios, etc.).

Problema: Existe un gran desconocimiento, e incluso en ciertos casos desdén, respecto a las leyes y normas que regulan las actividades de los servidores públicos. Lo anterior producto de la ignorancia, desinterés, o simple falta de capacidad administrativa para preguntarse cuáles son los parámetros de responsabilidad. Obvio que el desconocimiento de la norma no justifica su violación o no aplicación.

Costos: Creo que serían en términos económicos relativamente amplios pues se requeriría de un despliegue amplio de recursos humanos para que puedan capacitar y atender las dudas e interpretaciones del universo de normatividad que aplica a un servidor. Se requiere de toda una logística para hacerlo de manera efectiva y eficiente.

Beneficios: Se lograría por un lado que los servidores públicos actuaran con más eficiencia al conocer lo que pueden y lo que no pueden hacer, pero en particular cómo pueden o cómo no pueden hacer las cosas. Ayudaría mucho, también, a evitar incumplimientos o violaciones a la ley que se dan de buena fe, situación que se presenta a menudo. El aparato gubernamental debe operar con reglas claras, simples y tajantes y que éstas sean conocidas para que puedan ser aplicadas y si no lo son que sea rápido y claro el proceso de sanción respectiva.

Propuesta M2.8 “Extender la Ley de procedimientos administrativos a nivel estatal y municipal (Codificar los reglamentos para ciudadanos)”

Transparencia y calidad en la elaboración de regulaciones por parte del Congreso de la Unión, los Estados y Municipios”

1. Identificación del Problema

- Una reciente reforma a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo establece en México uno de los esquemas más modernos y efectivos para asegurar que las regulaciones del ejecutivo federal en nuestro país se elaboren con plena transparencia, con la opinión de los afectados, y con base en análisis que permite la selección de las mejores alternativas regulatorias.
- Sin embargo, la división de poderes y la estructura federal del país implican que las regulaciones emanen no sólo del ejecutivo federal, sino también de Congreso de la Unión, de los estados y de los municipios.
- La multiplicidad de autoridades regulatorias requiere de un esfuerzo coordinado del gobierno en su conjunto para asegurar la calidad y la transparencia del marco regulatorio en todos los ámbitos de gobierno.
- Si no se someten las propuestas regulatorias al escrutinio público, existe el peligro que su resultado favorezca a algunos grupos particulares de gran poder económico o político. Además, si los requisitos que impone el gobierno son excesivamente estrictos u onerosos, se dificulta el cumplimiento por parte de los particulares y se crea un ambiente propicio para la corrupción.

2. Sugerencia para resolver el problema identificado

- El gobierno federal debería impulsar un proceso mediante el cual se promueve la adopción de medidas de mejora regulatoria en todos los ámbitos de gobierno (Congreso, estados, municipios). Un antecedente interesante es la firma en 1995 de convenios de coordinación entre los estados y la federación en materia de desregulación económica.
- Destinar recursos federales a los estados para que en conjunción con recursos de éstos, se lleve a cabo la instrumentación de programas relacionados con la mejora regulatoria, y condicionar el suministro de los recursos federales a la realización de acciones.
- Algunos de los elementos principales a considerarse en la conformación de la estrategia de mejora regulatoria son:
 1. Establecer órganos de mejora regulatoria que coordinen e impulsen el proceso en cada ámbito de competencia.
 2. Hacer permanente la participación de la sociedad en la mejora regulatoria mediante consejos y grupos de trabajo.
 3. Poner a disposición del público todos los proyectos de disposiciones legales durante un plazo de tiempo mínimo (por ejemplo, 30 días).
 4. Incorporar una herramienta como la manifestación de impacto regulatorio al proceso de elaboración de regulaciones, con el fin de que las autoridades demuestren públicamente que los beneficios potenciales justifican los costos, y para apoyar a los procesos de consulta pública.
 5. Establecer registros de trámites (en Internet y publicaciones oficiales) y de personas acreditadas (estados y municipios).

3. Costos y beneficios de la propuesta

Costos:

- Establecimiento de órganos de coordinación para la mejora regulatoria.
- Recursos para la conformación de registros de trámites y de personas acreditadas, así como para la elaboración de manifestaciones de impacto regulatorio.
- Costos relacionados con la consulta pública.
- “Retraso” en la emisión de disposiciones regulatorias.

Beneficios:

- Se reduce el impacto negativo de regulaciones mal diseñadas que imponen costos innecesarios a la sociedad. Permite mejorar la protección de la salud, de los consumidores y del medio ambiente a un menor costo para la sociedad.
- Se crean incentivos claros para mejorar la calidad de las regulaciones, ya que el proceso de análisis y revisión por terceros obliga al gobierno a ser más cuidadoso y preciso en sus propuestas.
- Se reducen los costos de acceso a la información por parte de la ciudadanía.
- Se vuelve mucho más difícil crear regulaciones con un alto grado de discrecionalidad, o que restringen el acceso a mercados con el fin de favorecer a intereses particulares. De esta manera se reduce la corrupción.
- La transparencia crea confianza, da legitimidad al marco regulatorio y propicia las actividades productivas y la inversión al limitar la posibilidad de cambios de política bruscos e inesperados.
- Se atienden las quejas más vehementes de la sociedad mexicana al gobierno: el exceso de regulaciones, el “clientelismo” y la corrupción.

4. Implicaciones para el sistema en su conjunto

- Requiere de disciplina por parte del sector público, ya que la propuesta limitaría su “agilidad”. La propuesta es diametralmente opuesta a la cultura del “bomberazo.”
- Se tienen que desarrollar nuevos esquemas de cooperación, comunicación y capacitación dentro de y entre los gobiernos y poderes.
- Para incrementar la eficacia de los esquemas como el de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, la sociedad civil debe organizarse para aprovechar al máximo los nuevos derechos y facilidades que le brindan.

5. Otras acciones con las que puede relacionarse la propuesta

- La desregulación y la transparencia son buenos deseos que se pueden integrar al marco legal del sector público, pero deben acompañarse de acciones de capacitación de los servidores públicos. Estos últimos deben estar convencidos de que la transparencia y la calidad regulatoria son responsabilidades fundamentales del gobierno.
- Establecimiento de esquemas para promover el pleno cumplimiento con las disposiciones de mejora regulatoria (como las sanciones en la LFPA).
- Combate a la corrupción dentro del servicio público. (La corrupción es una función directa del grado de facilidad de cumplimiento con las regulaciones).

Propuesta M2.9 “Reforma administrativa en materia de ingreso, incentivos, seguridad y responsabilidad jurídica de los funcionarios públicos y combate a los valores de excepcionalidad”

I. Mejorar los incentivos para trabajar en la función pública.

Sólo puede haber una función honesta y comprometida en un ambiente laboral justo, equitativo y con los incentivos adecuados. La estructura administrativa vigente es una vieja herencia de los años setenta que ha pasado por largos y constantes periodos de ajuste económico. El valor de los ingresos del sector público y los beneficios laborales son muy pobres. Por eso es indispensable:

a. Una profunda Reforma administrativa que reestructure la escala de puestos y salarios y que revitalice la idea de servicio como motivación fundamental de la función pública. Parte fundamental de esta reforma es lograr transparencia y equidad de los ingresos y los beneficios.

b. Reconstruir el sistema de seguridad social de los trabajadores del estado en tres aspectos centrales:

- Dar seguridad laboral por medio de un servicio civil de carrera, altamente meritocrático y con incentivos transparentes de movilidad.
- Un sistema de seguridad médica digno y eficiente que contemple la restitución de la inversión en seguros médicos privados.
- Fondos eficientes para vivienda y crédito en general.
- Sobre todo, reconstruir el valor de los fondos de retiro para otorgar pensiones dignas.

c. Dar seguridad jurídica del funcionario público. Este tema toca el tema fuero como inmunidad vs. el fuero como seguridad de la función frente a los vaivenes políticos. También es necesario crear sistemas de seguro de defensa jurídica correspondientes al riesgo de la función.

Obviamente la función pública tiene incentivos a la corrupción en proporción directa a las regulaciones del gobierno. Por eso, la mejor manera de combatirla es desregulando y transparentando las funciones.

II) La sociedad y la cultura.

¿Cómo se crea una cultura de respeto a valores éticos y morales?

La cultura es un sistema simbólico que se define, en primer lugar, en el aparato institucional y, en segundo lugar, por todo el código que define lo que es moral y no está codificado en el aparato institucional. El problema central en la cultura mexicana de la ilegalidad es el concepto de excepcionalidad. Esto es, la costumbre de justificar lo que no es moral-legal por principios superiores de justicia. Por ejemplo, en los intercambios políticos siempre se aducen principios superiores como:

- el diálogo,
- el pueblo y sus intereses,
- el respeto a lo diferente.

Esta “cultura” ha sido creada a partir del axioma de un gobierno-estado autoritario y “corrupto”. En los intercambios privados esta cultura crea la máxima de no está mal lo que hago porque “todos hacen lo mismo”.

Reconstruir una “cultura” de rechazo a lo indebido requiere:

- a. La reconstrucción o construcción del aparato de intercambios políticos dentro del marco de la Ley.
- b. La reconstrucción de los referentes de valores éticos, morales y políticos (la areté de la Paideia), por su referente a la observancia, no a la excepcionalidad. Para esto es indispensable rehacer la historia “oficial” con apego a estos objetivos.

Propuesta M3.5 “Evaluación del sistema regulatorio para disminuir los costos de transacción en materia de inversión, transparentar los ingresos de servicios públicos a través de cuentas bancarias especiales, aplicar sanciones penales y no sólo administrativas en actos de corrupción”

Para que los individuos estén dispuestos a ahorrar e invertir, requieren tener la certidumbre de que los recursos de los cuales son propietarios así como el ingreso que se deriva de su utilización estén plenamente garantizados en el marco legal y protegidos por un poder judicial independiente e imparcial. La ausencia de un verdadero “estado de derecho”, en donde los individuos tienen garantizada la protección de sus derechos privados de propiedad, se traduce en menores niveles de bienestar derivados de un menor crecimiento económico.

Uno de los fenómenos que han caracterizado históricamente a México, mismo que se ha agudizado en los últimos años, es sin duda la corrupción. El notable incremento que ha experimentado este fenómeno en los últimos años y que ha penetrado, permeado, diversos ámbitos de la vida política, económica y social en México, es sin duda uno de los elementos que hacen que este país se perciba como uno de alto riesgo para el inversionista, nacional y extranjero, lo que se traduce en menores tasas de ahorro, inversión y crecimiento económico.

Hay tres aspectos sobre la corrupción que merecen ser destacados y atendidos de manera urgente si se desea mantener el tejido social necesario para alcanzar mayores niveles de desarrollo económico y de bienestar social. El primero es la actitud de “buscadores de rentas” por parte de la burocracia. El segundo es la corrupción en el ámbito del Ministerio Público, federal y locales, como encargados de perseguir los delitos. El tercero es la corrupción que impera dentro del Poder Judicial.

I. La “búsqueda de rentas”.

Uno de los principales elementos que inhiben el desarrollo económico de México lo constituye los altos costos que existen para abrir, operar y cerrar una empresa. Estos costos se derivan, en gran medida, de la deficiente legislación y reglamentación de las diversas actividades económicas y que dan lugar a una interpretación discrecional por parte de la burocracia encargada de administrar esa reglamentación. La llamada “burocratización” implica que las empresas privadas así como los individuos se enfrenten a situaciones en las cuales el burócrata tiene la prerrogativa para otorgar, retrasar o negar diversos permisos que son exigidos por los reglamentos, muchos de los cuales en principio no tendrían por qué existir.

La falta de transparencia en el proceso para obtener un permiso, se traduce en que el burócrata actuará como un “buscador de rentas” es decir, él sabe que tiene en sus manos el poder para extorsionar a aquellos agentes privados que requieren obtener el permiso en cuestión. De esta manera, la discreción para interpretar y aplicar los reglamentos se convierte en una fuente de corrupción que incrementa los costos de transacción en la economía e inhibe el crecimiento económico y la creación de empleos.

En este caso, es necesario actuar en dos vertientes. La primera es llevar a cabo una profunda y exhaustiva evaluación de los diversos reglamentos que existen en los tres niveles de gobierno, federal, estatal y municipal, para eliminar aquellos requisitos y permisos que no tienen por qué existir y para formular estos reglamentos de una manera transparente y precisa para evitar que los burócratas actúen como “buscadores de rentas”.

La segunda es tener un estricto control sobre los ingresos de los funcionarios públicos, estableciendo mecanismos que permitan a los contralores tener información continua sobre los estados de cuenta bancarios y en otros intermediarios financieros. Una forma de hacerlo es que los gobiernos, en sus tres órganos, depositen en una cuenta bancaria el sueldo correspondiente, siendo necesario para abrir y operar esta cuenta el CURP y no pagar, como se hace actualmente, con cheques a cargo de las tesorerías, cheques que pueden ser hechos efectivo en cualquier institución bancaria. Siendo funcionarios **públicos**, los movimientos que registren esas cuentas bancarias tienen que ser de conocimiento público a través de las contralorías, federal y estatales. Cualquier acto de corrupción, tiene que ser castigado penalmente y no, como sucede en varios casos en la actualidad, con un castigo administrativo.

Propuesta M4.6 “Sistema de Trámites Electrónicos TramitaNet”

Introducción

La cada vez más intensa dinámica social y económica, así como la consolidación de valores y prácticas democráticas en nuestro país exige una administración pública en todos sus niveles plenamente comprometida con una cultura de servicio, calidad y rendición de cuentas en todos sus niveles. El mero cumplimiento de la normatividad establecida ya no es condición suficiente para servir a la población. Nuestra sociedad requiere de medios institucionales y organizacionales que emanen de una cultura administrativa que privilegie la transparencia y la rendición de cuentas, la eficacia y la eficiencia, así como la permanente participación social. Los valores democráticos, un estado de derecho y una sociedad equitativa sólo admiten que una cultura administrativa, con los principios antes enunciados, sea el eje rector en el gobierno.

La propuesta presentada en este documento, se deriva de una serie de acciones y programas gubernamentales que han sido concebidos e implementados tomando en cuenta la necesidad de contar con instituciones públicas que operen con transparencia, que incorporen las mejores prácticas y tecnologías, y que en todo momento faciliten la interacción entre particulares y servidores públicos.

Antecedentes

En la actualidad, y no obstante los esfuerzos de mejora regulatoria que se han realizado, la sociedad tiene múltiples interacciones con las instituciones públicas, ya sea para obtener algún bien o servicio público, o para incrementar o proteger su capital, entre otras. Todas estas interacciones cuentan con un regulación específica y con numerosos trámites, modalidades de avisos, o requerimientos de información. Adicionalmente, la administración pública requiere de información que es insumo para el desarrollo y la implementación de políticas públicas.

El proceso de mejora regulatoria iniciado hace poco más de cinco años ha generado importantes resultados en cuanto a la simplificación de trámites federales, aproximadamente el 47 por ciento de los trámites en vigor en 1994 han sido eliminados, y cerca del 97 por ciento de los trámites que prevalecieron han sido simplificados o mejorado su marco normativo. Lo anterior *per se* es un logro significativo, pero sobre el cual es necesario continuar y establecer los mecanismos que permitan elevar los niveles de transparencia, eficacia y eficiencia en las instituciones públicas para proveer un servicio con la calidad y honestidad que la población requiere.

En virtud de lo anterior, y aprovechando la exitosa experiencia que en el uso de las tecnologías de la información ha tenido el gobierno federal en la prestación de servicios públicos, ha sido concebida la propuesta de un Sistema de Trámites Electrónicos, denominado TramitaNet.

Propuesta

TramitaNet es un sistema que correrá en el Internet, y que permitirá la interacción entre los particulares y la autoridad para enviar avisos, realizar trámites

administrativos o recibir servicios públicos, a través de medios electrónicos desde cualquier ubicación geográfica y a cualquier hora de día.

Las interacciones entre particulares y autoridades hoy en día se ven afectadas por problemas como instalaciones inadecuadas y de difícil acceso, así como por personal que en algunos casos tiene poca cultura de servicio, cuya remuneración está desligada de su desempeño, y que ante factores como la compleja normatividad en ocasiones extorsiona o es sujeto de soborno. Desafortunadamente, ante la creciente demanda de servicios y bienes públicos la respuesta gubernamental ha sido en la mayoría de los casos incrementar la infraestructura física y los recursos humanos, replicando y multiplicando los problemas que pueden derivar en corrupción y mal servicio.

Los objetivos que se pretenden satisfacer a través del TramitaNet son los siguientes:

- Proporcionar a los usuarios de servicios y bienes públicos un mecanismo que les reduzca sus costos y molestias, así como la posibilidad de verse involucrado en un acto de corrupción.
- Elevar los niveles de transparencia y eficacia en la gestión gubernamental en sus tres niveles.
- Mejorar la capacidad de respuesta y de integración de información pública por parte de los servidores públicos en su operación sustantiva y en la de control y evaluación.
- Fomentar el desarrollo de una infraestructura pública nacional para el acceso de toda la población a estos servicios vía electrónica.

El gobierno federal cuenta con varios casos de éxito en esta materia, siendo el más significativo el Sistema de Contrataciones Electrónicas Gubernamentales CompraNet. Este sistema ha permitido dar transparencia a una actividad pública estratégica que son las compras que realiza el gobierno. La sociedad cuenta con un medio de consulta que le permite conocer quién, bajo que condiciones y a que precio vendió y quién compró por parte del gobierno. Aunado a lo anterior, se han reducido los costos de transacción que enfrentaban los proveedores, aumentando así su número y reduciendo los contactos entre éstos y los servidores públicos, situación que reduce las posibilidades de corrupción.

La propuesta entonces es ampliar las ventajas que ofrece un sistema como CompraNet a los demás trámites y avisos a nivel federal inicialmente, y a otros niveles subsecuentemente. Las ventajas que ofrece un mecanismo como el que se presenta son múltiples y la mayoría están relacionadas con el combate a la corrupción y la participación social, por ejemplo:

- La sociedad tendrá menos limitaciones a su acceso a la información sobre trámites y avisos en virtud de que ningún servidor público podrá condicionarle la entrega de información o formatos necesarios, o proporcionarle información incompleta o incorrecta. Además de la disponibilidad de información y formatos las 24 horas, los 365 días del año.
- La sociedad en su conjunto y las instancias de control contarán con medios más eficientes para el registro de información pública, y por ende para su evaluación.
- En paralelo a la automatización de trámites y avisos se contará con medios para la presentación de quejas o solicitudes de información a través de los mismos medios electrónicos.

- Al facilitar la presentación de trámites y avisos se contribuye a la regularización de numerosas actividades o derechos, lo que evitará posteriores inconveniencias o actos de corrupción a la población.

El TramitaNet es viable tanto tecnológica como financieramente. El plan de implementación sería gradual de conformidad con las capacidades existentes en cada institución para realizar las tareas de digitalización de formatos y de organización para recibir y procesar la información enviada a, o por, los ciudadanos. Si bien es cierto que la población en su gran mayoría no cuenta con equipos informáticos, es factible destinar equipos hoy dedicados a ventanillas de atención para que la población pueda realizar sus trámites vía electrónica en instituciones públicas o privadas. Es importante también destacar el exponencial crecimiento en el número de equipos con conexiones al Internet en los hogares, negocios e instituciones públicas mexicanas, situación que favorece el desarrollo de una propuesta como el TramitaNet.

Las implicaciones para la administración pública en su conjunto son varias y trascendentales en virtud de que se reducirían significativamente las deficiencias en los flujos de información entre particulares y autoridades, condición necesaria para elevar los niveles de transparencia y disminuir la discrecionalidad y las posibilidades de arreglos al margen de la ley. Informatizar los registros y archivos públicos facilitará su control y evaluación lo que reforzará la rendición de cuentas. La sociedad exigirá no sólo la mejora continua de este tipo de medio en su interacción con el gobierno sino también en su interacción con instituciones privadas, lo que promoverá la transparencia en las interacciones netamente privadas.

Estrategia de desarrollo e implementación

Para poner en operación los trámites electrónicos existen dos aspectos de particular relevancia. Por una parte contar con un marco normativo claro que dé certeza jurídica tanto al gobierno como a los particulares sobre la documentación transmitida por medios electrónicos, y por otra disponer de una infraestructura técnica segura y confiable.

Por lo que respecta a la parte normativa, el 29 de abril de 2000 fue aprobada una Reforma a la Ley Federal del Procedimiento Administrativo para hacer explícita la posibilidad de que las dependencias y entidades se encuentren en posibilidad de enviar y presentar promociones o solicitudes, y que aquéllas, previa aceptación expresa de los interesados, puedan utilizar la misma vía para realizar notificaciones, citatorios o requerimientos de documentación e información.

En cuanto a la infraestructura técnica se propone aprovechar la existente tanto en la Contraloría como en otras dependencias y entidades, a fin de que a partir de sus páginas de Internet los ciudadanos y empresarios puedan acceder a trámites electrónicos.

En términos generales la Secodam puede asumir cuatro compromisos principales:

- Proporcionar información sobre los trámites y servicios de las dependencias y entidades federales, así como de los gobiernos estatales y municipales.

- Poner en operación y promover sistemas que permitan al ciudadano desde cualquier computadora realizar trámites electrónicos ante cualquier institución pública.
- Promover el desarrollo de una infraestructura pública nacional para el acceso de toda la población a estos servicios.
- Definir los lineamientos para la certificación de medios de identificación electrónica y concentrar la información de los certificados generados.

Por lo que respecta a dependencias y entidades, deberán:

- Emitir reglas de carácter general para definir los trámites en los que los particulares puedan hacer uso de medios de comunicación electrónica.
- Coordinar con Secodam la realización de trámites mediante el uso de fichas electrónicas y certificar los medios de identificación electrónica de los particulares conforme a los lineamientos de la Secodam.
- Realizar los desarrollos técnicos para disponer de formatos electrónicos

Para facilitar su implementación, se plantea paulatinamente ir incorporando:

- Formatos para que el ciudadano pueda llenarlos e imprimirlos desde su computadora.
- Fichas electrónicas para recepción de formatos con emisión de acuses electrónicos, formatos de pago en bancos y mecanismos para envío de documentación por correo.
- Envío y recepción de formatos y acuses electrónicos, con transmisión de documentación y pago electrónico.

Para ello se propone un desarrollo en cuatro etapas fundamentales:

1. Poner en operación una prueba piloto para empezar a promover el proyecto. Esta prueba consistiría en la transmisión electrónica de los avisos de Sectur, así como trámites de la Secodam y uno o dos trámites de alto impacto.
2. Poner en operación los mecanismos de certificación de identificación electrónica, que permitan a los ciudadanos realizar trámites sin firma autógrafa.
3. Desarrollo técnico de los sistemas requeridos.
4. Implementación generalizada para gestionar trámites, así como los mecanismos para pago en bancos y envío complementario de documentación por correo o mensajería.

**Propuesta M3.4 “Reformar los sistemas de supervisión bancaria
(servicio civil de carrera, acotar las responsabilidades de la
CNBV, supervisión de mercado)”**

El sector financiero por sus características inherentes (p. ej. el secreto bancario) tradicionalmente es poco transparente, y la percepción que tiene el público de esta industria es bastante negativa. Actualmente, se presenta una tendencia hacia la consolidación en el sistema bancario. Esto resulta de la crisis que experimentó el país y quizá de la misma tendencia internacional. En la coyuntura actual, podría pensarse que la consolidación es deseable ya que México requiere de una banca sólida y bien capitalizada para apoyar su crecimiento. Sin embargo, la nueva organización de la industria bancaria impone retos inéditos ya que es previsible que la mayor concentración altere la naturaleza de la relación de la banca con los usuarios, las autoridades financieras, e incluso con los propios bancos.

Un mayor poder de mercado de los bancos es una señal de alerta para salvaguardar la integridad del sistema financiero ya que la corrupción surge en los mercados en que hay un control monopólico sobre el uso de cierto recurso o actividad, y cuya asignación es discrecional. La banca tiene control sobre el crédito; la crisis de 1995 evidenció la ocurrencia de operaciones ilícitas y la concesión irregular de créditos. Esto, al final del día, ha repercutido en un elevado costo para la sociedad.

Dada la falta de competencia en la industria, la disciplina se centra en la regulación, supervisión y rendición de cuentas a que se sujeta a los funcionarios públicos y privados. Sin embargo, el potencial disciplinario de las autoridades se reduce al aumentar el poder de las instituciones financieras. Así, la mayor concentración en la industria podría dificultar a las autoridades la correcta aplicación de la regulación, debido a que la mayor influencia de las instituciones facilita la captura de la autoridad. A ello hay que añadir las repercusiones que podría tener en el sistema de pagos la quiebra de una institución grande, y el problema de consistencia temporal del que puede ser víctima la autoridad, pues ex-post es posible que le sea demasiado costoso imponer un castigo al ente regulado. Un ejemplo de esto último, de acuerdo a la experiencia internacional, es la cobertura total que en el evento de una crisis se otorga a los depositantes aún cuando ésta fuese parcial o inexistente.

Para evitar que el mayor tamaño de las nuevas instituciones comprometa la integridad del sistema financiero es necesario reforzar la supervisión bancaria. Para tal efecto se pueden considerar tres acciones:

- 1) Conceder autonomía e implantar un servicio civil de carrera en la CNBV a fin de aislar su acción de las presiones políticas.
- 2) Acotar las facultades discrecionales de la CNBV para que su acción sea creíble, transparente y oportuna. Ejemplo de las facultades que se deben someter a revisión es la de condonar multas y sanciones a los bancos que incurran en operaciones irregulares (LCNBV, Art. 4°).
- 3) Incrementar la supervisión de mercado debido a que puede adaptarse con mayor velocidad al desarrollo de nuevos instrumentos y mercados, y en forma paralela otorgar mayor información a los usuarios de la banca para que elijan instituciones sólidas para salvaguardar sus ahorros. El mercado es un supervisor cuya captura es imposible y por tanto garantiza la integridad del sistema.

Una alternativa para incrementar la supervisión de mercado es exigir a los bancos emitir y colocar bonos de largo plazo -no garantizados por el seguro de depósitos- en el mercado internacional. Estos bonos serían calificados por agencias de prestigio y deben obtener una calificación mínima para seguir operando. Con este esquema las autoridades podrían conocer a cada instante la opinión del mercado respecto a la solvencia de los distintos bancos al observar la cotización de los bonos en el mercado secundario. Un país que aplica una regla de este tipo es Argentina que obliga a los bancos a emitir deuda subordinada de largo plazo. La calificación de estos bonos podría publicarse en el estado de cuenta de los ahorradores. Por otra parte, dichas calificaciones las puede utilizar el IPAB para determinar las cuotas que corresponde pagar a cada institución por el seguro de depósitos.

Acciones adicionales que se deben emprender es el fortalecimiento del marco de rendición de cuentas al que se sujetan los accionistas y funcionarios bancarios. Es necesario incrementar el nivel de responsabilidad de los accionistas bancarios de forma tal que los banqueros compartan una mayor responsabilidad en la adopción de políticas de crédito adecuadas. Adicionalmente, sería conveniente elevar los requerimientos sobre la calidad y oportunidad con que las instituciones divulgan su información financiera.

En conclusión, las autoridades financieras deben prepararse para enfrentar el mayor poder de mercado que trae consigo la consolidación del sistema bancario, y no perder su capacidad regulatoria en el futuro. La industria bancaria se transforma a paso veloz y un buen gobierno debe mantenerse aparejado al cambio tecnológico, tanto para no ser sorprendido por la vorágine de los cambios como para evitar constituirse en un freno al desarrollo de los mercados y de la economía nacional.

ACCIÓN VIII FORTALECER EL SISTEMA TRIBUTARIO

Propuesta M4.4 “Fortalecer el sistema tributario para que agregue todos los ingresos de las personas, incrementando el control sobre ingresos ilegales y/o no declarados”

1. Problemática

Si el Estado no es capaz de construir un mecanismo de agregación del grueso de los ingresos y activos de las personas en México, la evasión de impuestos siempre será elevada y se tendrá menos control sobre cobros ilegales de funcionarios públicos e ingresos del crimen organizado.

2. Solución

Incrementar los controles de la Agencia Tributaria mediante acciones como las siguientes. Se trata solamente de algunos ejemplos:

- Uso obligatorio de cheques nominativos en la mayoría de las transacciones bancarias.
- Utilización de la información que otorga el sistema bancario para fines de control tributario.
- Instrumentación de un impuesto pequeño para todos los activos. En este caso la idea no es recaudar más, sino incrementar controles.
- Cruzar compras de inmuebles y otros bienes de alto valor con la declaración impositiva.
- Cruzar información tributaria con el sistema financiero de Estados Unidos.

3. Resultados

- Se detectará de manera más eficiente a los funcionarios públicos corruptos, cuyos ingresos ilegales será más fácil detectar, así como a los contribuyentes evasores.
- Se incrementará la base tributaria.
- Se incrementará la recaudación, por lo que se contarán con más fondos para los bienes públicos que la sociedad mexicana requiere, lo cual permite ir consolidando una sociedad democrática.
- Con menos corrupción el gasto público será más eficiente.

4. Implicaciones

Se puede alcanzar un Estado más sólido sobre el cual hace más sentido incrementar las acciones de control social y búsqueda de mayor transparencia.

5. Otras acciones

Lo anterior es claramente técnicamente complejo e implica, entre otros asuntos, un acuerdo amplio con las autoridades de Estados Unidos, celosas de su autonomía y poco confiadas de las autoridades mexicanas. Más difícil aún es enfrentar las enormes resistencias políticas a controles como los aquí sugeridos. Los posibles afectados son muchos, todos aquellos que tienen algo que ocultar de sus ingresos o activos, ya sea por falsedad en declaraciones en el pasado, por prácticas fraudulentas o actos de corrupción cotidianos o por mero temor a un Estado fuerte que pueda usar esa información con fines políticos. En Perú, por ejemplo, hay algo de evidencia de que el fortalecimiento de la agencia tributaria sirvió para presionar a empresarios opuestos al gobierno de Fujimori. Para evitar esto último, se deberá autonomizar realmente el SAT y crear un cuerpo ciudadanizado como consejo directivo del mismo. Con todo, una democracia más consolidada puede ser el espacio para aceptar una mayor tributación (vía mejores controles), gracias a la mejor representación que la sociedad tiene en el Congreso y leyes que hagan más transparente la gestión pública.

ACCIÓN IX

REFORMAR INSTITUCIONES DE NATURALEZA SOCIAL

Propuesta M1,4 “Los créditos de vivienda se negocien directamente entre el individuo y el banco, con el soporte financiero de INFONAVIT, como banca intermedia”

Transformar a los fondos institucionales de vivienda en SIEFORES, compradores de papel hipotecario y generadores del mercado para este tipo de instrumento.

Antecedentes

- Las recientes modificaciones a la ley de pensiones hacen que tanto el INFONAVIT como FOVISSSTE asuman funciones en el mercado financiero que los llevan a ser desde originadores primarios, administradores de cartera y administradores de los fondos de pensiones en la subcuenta de vivienda de los trabajadores.
- El rol multifacético de estas organizaciones tiene como consecuencia una severa ineficiencia operativa ya que tienen que replicar para su operación las funciones de todo el sistema financiero nacional.
- Como punto medular, la cartera vencida de estos institutos es desproporcionada, insostenible, ha causado su quebranto y en el mediano plazo podría ocasionar el retiro de los obreros de sus aportaciones.
- El FOVISSSTE recibe su fondeo como partida del presupuesto federal, a pesar de que el fondo es de los trabajadores al servicio del estado, lo que ocasiona que ingresen recursos al sector de manera desordenada y que se generen severos desequilibrios por falta de liquidez. Además este organismo de vivienda pertenece al sector salud.
- La aplicación del saldo de la subcuenta de los derechohabientes de los fondos (como el caso del art. 43 Bis del INFONAVIT, reforma de 1997) permite otorgarla en garantía de financiamientos, subrogaciones y cofinanciamientos.

Propuesta

- El INFONAVIT y FOVISSSTE deberán sustituir su rol de originadores y administradores de créditos hipotecarios, por el de fortalecer ahorro interno adoptando la figura de SIEFORE como comprador de papel hipotecario de ciertas características específicas. Al efecto deberá instrumentarse un plan que no afecte la oferta (tren de vivienda) permitiendo en el futuro que el FOVI asuma las facultades de originación y administración.

Acciones

- Suspendir, en un plazo convenido, la originación de nuevos créditos y transferir la administración de sus carteras hipotecarias a las instituciones financieras por subasta o concurso.
- Definir los criterios de compra de papel hipotecario (tipo de acreditado valor máximo de la casa, condiciones de crédito, etc.)
- Iniciar la compra de títulos hipotecarios a FOVI, o a los corredores privados que generen títulos con las características que requieran los institutos.

- Hacer la función de generadores de mercado para los títulos con las características deseadas.
- Diseñar una etapa de transición y un plazo durante el cual se logre la incorporación del ahorro previo, del subsidio fiscal, al mercado integrado, el financiamiento a la vivienda usada, la revisión del artículo 43 Bis, la recuperación efectiva de la cartera vencida.

Resultados

- INFONAVIT y FOVISSSTE dejarán de realizar las funciones que consumen la mayor parte de sus recursos y que hacen que opere de manera ineficiente y compleja.
- Se dará fluidez al sector, al comprar papel de acuerdo a la velocidad del fondeo.
- Los recursos de los trabajadores estarán salvaguardados, invertidos y vigilados con rendimientos reales positivos y conocidos.
- Se homologarán las condiciones de crédito al contar con un solo organismo que otorgue y origine los créditos hipotecarios.