

## **Consultas sobre la Estrategia de Gobernabilidad y Anticorrupción del Banco Mundial en México**

### **Sector Privado y ONG/OSCs<sup>1</sup> – 20 de diciembre de 2006**

Un primer comentario es que en México se ha avanzado mucho en ordenamientos jurídicos en material de información al nivel federal y estatal. Pero el nivel municipal sigue rezagado, sobretodo en el seguimiento de recursos para programas sociales y gastos de inversión de obra pública. Hay un núcleo grande de municipios opacos.

A raíz del apoyo del Banco Mundial (BM) para el evento de Transparencia en Zacatecas, ahora 6 gobernadores (de los 3 partidos) están presentando una iniciativa de ley de Transparencia. Es importante que el BM siga apoyando el intercambio de experiencias a nivel local y municipal para el fortalecimiento institucional, como es también la inversión en Infomex.

Otro aspecto en el que puede apoyar el BM es en la articulación de organizaciones de sociedad civil (OSCs) que puedan dar seguimiento profesional a temas como por ejemplo las licitaciones de obra pública o contrataciones. Las OSCs preparadas, e incluso la academia, pueden participar como garantes de los procesos.

(Sector Privado) Si bien en términos generales, el gobierno federal ha tenido algunos avances en modernización de procesos, a veces la efectividad final de los esfuerzos anticorrupción es pobre y conlleva males adicionales. Por ejemplo, el aumento en los controles para las empresas públicas las ha vuelto muy rígidas e ineficaces porque las han llenado de ataduras que las impiden tomar decisiones racionales lo que resulta en una baja eficiencia operativa. Por el afán de combatir la corrupción se ha llegado a un exceso de regulación que el que corrompe sabe como evitar y, sin embargo, los trabajadores honestos que quieren hacer bien su trabajo viven atemorizados para tomar las decisiones que deberían estar tomando.

(Sector Privado) Es necesario dotar de mayor autonomía de gestión a las paraestatales, pero también imponiendo mayor rendición de cuentas en base a resultados; deberían ser tratadas como una empresa privada. La normatividad para las paraestatales es excesiva y eso impide que puedan actuar como empresas y ser eficientes. La mecánica de control que existe en la actualidad no evita la corrupción y en cambio afecta a la capacidad de la empresa de gestionar y ser competitiva.

(Sector Privado) Tenemos que revisar la forma y mecanismos de combate a la corrupción que se han aplicado en México hasta ahora, que han seguido un enfoque muy burocratizado y sobrerregulatorio que no ha sido muy eficaz. Queremos patrullas de policías o estaciones de bomberos? En última instancia los bomberos son como los jueces y habría que diseñar mecanismos más ágiles para impartir justicia. La reforma judicial es

---

<sup>1</sup> En el texto aparece indicado cuando los comentarios fueron realizados por representantes del sector privado o de los medios de comunicación. Si no se dice nada, es que los comentarios fueron realizados por representantes de sociedad civil.

clave. El punto débil en Mexico sigue siendo el sistema Judicial. Es necesario modernizarlo y crear confianza entre la población para que se vuelva efectivo.

Una forma de lograr estrategias efectivas de anticorrupción es fomentando la participación de todos los actores, y asegurarse de que todos los sectores asuman una corresponsabilidad. Que el gobierno asuma el liderazgo pero con participación de todos los actores. Si se logra un compromiso real de los actores, se refuerza el sistema.

En términos de información, ha habido avances importantes en México, pero hay gran disparidad en las leyes a nivel nacional. Algunas son muy buenas y otras muy malas (como Oax). Hay que homologar los marcos legales para que las regulaciones tengan la misma eficiencia e impacto en todo el país. Para lograrlo, es necesario incorporar otros sujetos que no están contemplados en las leyes de transparencia, como los organos autónomos, los partidos políticos y los sindicatos. También ellos deben rendir cuentas y ser transparentes.

También al nivel federal hay que fortalecer las leyes. En cuanto a la información del gobierno, hay que avanzar en algunas cosas, por ejemplo en el tema de las licitaciones, ya que realmente sólo se puede acceder cuando ya esta iniciado el proceso (es decir, cuando ya están elaborados los pliegos de licitación). Entonces no hay una transparencia real en la realización de las bases. Las multilaterales podrían ser un buen actor para promover estos cambios.

Los espacios de diálogo facilitados por el BM han sido muy ricos pero lamentablemente a veces se quedan en eventos aislados y no se les saca el provecho que se podría. Habria que diseñar mecanismos de seguimiento.

Acerca de las OSCs, es necesario transparentar los recursos federales que se les destinan y asegurar que valoren y cuiden lo que hasta ahora han ganado con sus esfuerzos. El gran reto es transparentar su quehacer de las OSC y que rindan cuentas a la ciudadanía, al gobierno y a la comunidad internacional de una forma institucionalizada. Además, no sólo deben transparentar los recursos públicos, sino los de todas sus fuentes de recursos.

La evaluación de impacto de los programas sociales es un tema clave. Es tan importante como supervisar licitaciones y obras públicas. Hay que tener datos claros y cuantificables del alcance y nivel de éxito de los programas sociales. Son muy pocos los que cuentan con instrumentos para evaluaciones de impacto confiables. Es necesario por tanto elaborar metodologías de evaluación de impacto para los distintos niveles de gobierno.

Otro tema de la mayor relevancia es que la lucha contra la corrupción es de todos. No se puede sólo mirar hacia un actor. Todos somos parte de un sistema y jugamos un papel. Tenemos que pensar de que forma estamos colaborando con un sistema que está dañando los avances en este tema. Hay que consolidar los contrapesos jugando bien nuestro papel, ya sea gobierno u OSC, si recibimos recursos públicos hay que transparentarlos.

En cuanto a la relación entre las instituciones de gobierno y las corporaciones, es importante tener en cuenta que en México tenemos una historia de relación corporativa-clientelar. Para acabar con ella es necesario que haya un sistema de asignación de los recursos públicos que sea transparente y con criterios objetivos. Una propuesta podría ser que consejos ciudadanos de expertos evalúen los proyectos y decidan como asignar los recursos.

El poder ciudadano puede jugar un papel fundamental, pero hay que pensar en cuales son los instrumentos mas apropiados para involucrar a la ciudadanía en políticas y programas públicos. Los Consejos Consultivos, que se pusieron de moda en una época, han sido rituales de legitimación de la política y no verdaderos mecanismos de monitoreo y contrapeso. Se podría pensar en generar mecanismos de rendición de cuentas con los beneficiarios, que ellos al final del año puedan discutir con los ejecutores del programa las cosas que no están funcionando.

(Sector Privado) Las reformas de transparencia del Presidente Fox supusieron un gran avance en el país. Sin embargo, quedan todavía demasiados espacios para la opacidad, particularmente en los organismos y servicios descentralizados. No se ofrece información sobre cómo se conceden las licencias, cómo se otorgan las concesiones, o cómo se elaboran las bases de licitación que a menudo son bases teledirigidas. No se puede saber nada sobre las discusiones que tienen los comités para evaluar las propuestas y la forma en la que construyen sus argumentos para dictaminar. Por ejemplo, en la industria farmacéutica, no se sabe nada sobre cómo se decide la entrada o salida de un medicamento del cuadro básico. No se sabe ni quien lo hace, ni en que información basan su decisión, ni por qué. Esto abre un espacio enorme para la corrupción.

(Sector Privado) También hay opacidad en el sector empresarial que encuentra su aliado en la opacidad gubernamental. Las empresas son muy reacias a compartir información. Muchas otorgan recursos a terceros, por ejemplo en campañas, pero no dejan claro como y a quien los otorgan, cuando debería estar regulado a través de algún comité. Por ejemplo, en el COFIPE se prohíbe que las empresas patrocinen campañas, pero igual lo hacen. Se puede crear un comité en la empresa para transparentar sus movimientos. Hace falta un compromiso empresarial para lograr transparencia en tres áreas:

- a) Interacción con el sector público, y que se transparenten los cabildeos.
- b) Subsidios que reciben de fondos de ciencia y tecnología. Si el recurso es público se debe transparentar dónde fue y en que se gastó.
- c) Recursos que otorgan a terceros. Hace falta transparentar las finanzas de los partidos políticos pero también la relación de las empresas privadas con ellos. El gobierno no es el único responsable de ser transparente, también las empresas y fundaciones deben serlo, especialmente cuando entregan recursos de beneficencia o apoyos para deducir impuestos. Esto funciona mejor actualmente en las fundaciones que en las mismas empresas.

Cual debe ser el papel del BM con respecto a las empresas multinacionales? El BM puede promover que las multinacionales y las trasnacionales adopten campañas de integridad en América Latina. Este tipo de empresas creen que el mercado latino es un

mercado que pueden resolver con corrupción. En lugar de participar en el sistema, deberían ayudar a generar una cultura de integridad.

El BM también podría ayudar a generar un capital humano capacitado para hacer uso del acceso a la información, si no de nada sirven las leyes. Es necesario crear capacidad en la sociedad civil a través de redes de integridad con las que se avance en la construcción de andamiajes institucionales de rendición de cuentas. El BM puede ayudar mucho en estos aspectos, no relacionándose sólo con el Ejecutivo sino con los grupos de sociedad civil, por ejemplo.

En cuanto a los medios de comunicación, son un elemento fundamental en la transparencia, gobernabilidad y la rendición de cuentas. Pero deben ser suficientemente responsables para asegurar que su trabajo es serio. Algunos periódicos han hecho buen trabajo profesional de investigación y acceso a la información con periodistas expertos.

(Medios) Los medios son una pieza fundamental en esto. Se ha producido en ellos un proceso de aprendizaje y avance en el uso de la ley de Transparencia. Al comenzar el IFAI, los reporteros solo reproducían lo que decía el IFAI, pero no tomaban la iniciativa de solicitar la información necesaria para sus artículos. Ahora en los medios el tema de Transparencia está más presente. Pero hay un problema fundamental, que los medios viven demasiado en la inmediatez, entonces hay muy poca investigación profesional. Los propios medios no dan oportunidad a los reporteros que quieren hacer investigación, cuando en realidad en la medida en la que los periodistas cuenten con la capacitación necesaria será más probable que puedan tener la nota de ocho columnas que siempre se quiere, particularmente para Radio y TV. Y además, cada vez hay menos rastro de cómo se toman las decisiones del gobierno. De todas formas todavía queda bastante que transparentar. No es sólo transparencia en el uso de los recursos sino en cómo se toman las decisiones. Ahora se está viendo una consecuencia inesperada de la Ley, que cada vez se levantan menos actas, se documenta menos, por ejemplo, porque es susceptible de que el ciudadano solicite información al respecto.

(Medios) La situación actual del IFAI es preocupante por la relación personal de Lujambio, Comisionado Presidente del IFAI, con el Presidente Calderón. Por lo que una pregunta es, de momento todas las solicitudes hacen referencia a información del sexenio anterior, pero ¿qué va a pasar cuando haya solicitudes de información relacionadas con el Presidente y el actual gobierno?. German Martinete, Secretario de la Función Pública, es también amigo del Presidente Calderón y de Lujambio. Idealmente esas amistades no deberían de influir. Habrá que verlo.

(Medios) Se necesita más capacitación en los medios. Muy pocos reporteros hacen solicitudes de información y la que hacen la hacen mal. La radio y la TV son los que menos usan la ley de Información. El BM podría promover el uso de leyes de acceso a la información no sólo en México si no también en otros países. Que todos aprendan a utilizar las leyes de otros países (EE.UU, México, República Dominicana, Unión Europea) para hacer sus investigaciones.

(Medios) Se podría hacer una iniciativa similar a la Sunshine Week de EUA, que podría llamarse México Abierto. Una semana o un día en el cual todos los medios se dediquen a publicar información sobre transparencia.

(Sector Privado). Un área en la que falta todavía mucha transparencia son los procesos de compras y contrataciones. Hay mucha opacidad en cuanto a los pliegos de licitaciones, como se elaboran las bases, los tiempos, etc. Algunas sugerencias que podrían ayudar en este sentido son:

- a) Poner reglas claras y transparentes de los procesos y que estos se sujeten a las mismas. A veces los procesos de licitación son abiertos, a veces cerrados, sin que la regla este muy clara.
- b) Certificación de agentes de compras y contrataciones y de asesores de la federación a los estados en este tema.
- c) Favorecer la inversión privada en proyectos de carácter público, porque en estos casos la empresa privada participa como un bancos que debe monitorear el uso de los fondos porque si no, sabe que el nombre de la empresa se registrara en la lista negra.
- d) Aumentar la competitividad en los procesos de licitación, que haya más competencia.

La legislación tanto federal, como estatal y municipal todavía son deficientes. Se deben promover reformas para mejorar las leyes constantemente. Las OSCs deberían tener una especie de alianza y colocar la Transparencia como un tema importante no sólo para reducir la corrupción sino para mejorar la calidad de vida de todos.

Todo problema tiene dos partes, las causas y las manifestaciones. Actualmente en Transparencia no se atacan las causas, sólo las manifestaciones. Es necesario generar una cultura general de transparencia en la población, no solo en el gobierno, esto disminuiría el costo de reducir la corrupción pues los propios ciudadanos se convertirían en los observadores y denunciadores mas cercanos de las malas practicas o mal gobierno. Es necesario también homologar los criterios de la ley a nivel federal con los criterios de las leyes de los distintos niveles de gobierno.

No hay ley de archivos públicos, pero la clave sigue siendo la capacitación a los ciudadanos. Pues hoy día, aún si existiera la ley, no hay la capacidad para usarla. La ciudadanía debe conocer los procesos y vías para obligar a que los funcionarios cumplan con sus obligaciones. El BM puede incidir para que la legislación sea accesible, o proporcionar su asesoría para que la ley sea instrumentable.

(Sector Privado) A lo largo de la historia, el país diseñó un sistema perfecto para la corrupción con distintos imperios donde se aplicaban normas diferentes y donde cada actor hacia las normas a su medida. Esto dio origen a la sobre regulación que tenemos hoy en día y que es un verdadero problema. Por ejemplo, la ley de acceso a la información debería ser la misma en todo el país. No tiene sentido que cada estado tenga poder para diseñar una ley a medida. También deberían existir criterios unificados para

todas las licitaciones, que todas sigan el mismo proceso con criterios transparentes para todos los actores (federación y sus distintas dependencias, estados y gobiernos locales). Otro ejemplo es que la ley de cámaras obliga al gobierno a consultar con las cámaras industriales y de comercio sobre los temas, pero deberían ser los mismos criterios para todos los sectores y que las discusiones no sean diferentes con cada uno de los sectores.

(Sector Privado) Un gran problema en el gobierno es la asignación de recursos del presupuesto. Todo el gasto se ejerce durante los últimos tres meses del año. Esto alimenta sin límite los niveles de corrupción, porque los precios se aumentan durante estos tres meses. Esto debería conducir a una sanción que finque responsabilidades. Se debería flexibilizar la asignación presupuestaria para que las obras se puedan hacer cuando se necesitan y no cuando aumenta el precio.

Es importante también reglamentar claramente el papel de cada actor, para que los fondos de verdad lleguen a los beneficiarios. Por ejemplo, en los programas de apoyo a las PYMES a menudo la mayor parte de los fondos se quedan en los intermediarios. Debería existir un criterio único en el manejo de fondos públicos y rendición de cuentas. También debería haber una responsabilidad social de los medios de crear conciencia y tener campañas de impacto.

Sería bueno haber tenido una propuesta estratégica clara y concreta sobre lo que será la estrategia anti corrupción de parte del BM, no sólo ideas de hacer alianzas de buena voluntad con todos los actores. Surgirá esta estrategia concreta de estas consultas?

La democracia debería ser el mecanismo a través del cual se resuelvan los problemas de gobernabilidad, la democracia es un instrumento para la rendición de cuentas. La democracia con lleva la empoderamiento, y ésta a su vez es la base para el desarrollo y la lucha contra la corrupción.

México es muy dispar en cuanto a avances. Los problemas son de diseño institucional. El BM puede apoyar proponiendo su estrategia en la reforma de las instituciones.

Se necesitan *checks and balances* al interior del Estado pero también entre el Estado y los distintos actores. Hay que crear una infraestructura de participación para poder instrumentar un sistema de checks and balances. Hoy día no hay incentivos para la participación de la ciudadanía pues no cuenta con mecanismos sanción, por ej no hay reelección y entonces la ciudadanía no puede sancionar realmente.

## Otros comentarios recibidos del sector privado

- El problema de la estrategia propuesta es un problema de implementación- ¿cómo hacemos para que estas ideas aterricen y se implementen? Y en esto la capacidad del BM es muy limitada.
- Hasta ahora el BM ha hecho muy pocos esfuerzos por acercarse al sector privado para colaborar en estos temas. Existe una gran ventana de oportunidad. Sin embargo, la vinculación con el sector privado presenta problemas pues se trata de un universo muy heterogéneo (empresa familiar, multinacionales, PYMEs, etc.). Es necesario por tanto elaborar una estrategia de acercamiento diferenciada.
- En particular, las PYMEs son las más contribuyen al PIB nacional (42%) en México, así que lo que ocurra en este sector es muy importante. Un estudio sobre el tema señala que las PYMEs gastan más del 6% de sus ingresos anuales a causa del fraude y entre un 7 y un 8% a causa de la corrupción. Corrupción y fraude son la tercera causa de desaparición de este tipo de empresas.
- En el caso de las grandes empresas, corrupción y prevención del fraude pasan por abordar el tema del gobierno corporativo y responsabilidad social. Se deberían dar incentivos para que las empresas se ciñan a ciertas normas de conducta sociales y buscar mecanismos para promoverlo. Mostrar que si lo hacen van a ser recompensadas por el mercado y ser más exitosas en el medio plazo.
- Existe legislación para prevenir el lavado de dinero, pero México sólo ha cubierto algunas áreas y es necesario pedirle al gobierno que legisle más al respecto.
- Los problemas que más afectan al sector privado y que están relacionados con la gobernabilidad y la corrupción son: sistema impositivo (que sea justo y se elimine la evasión), fraude y coimas, estabilidad macroeconómica, competitividad (calidad de infraestructura, servicios públicos, sector financiero) y respeto a las reglas de juego económico y político.