

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

Ejecutivo, Legislativo y Poder Judicial – 19 de diciembre de 2007

Para comenzar la discusión, una preocupación sobre este tema es la profesionalización de los funcionarios públicos que debiera llevarse a todos los niveles: federal, estatal y municipal con el fin de que se puedan obtener buenos resultados. La carrera profesional daría más estabilidad a los funcionarios y evitaría incentivos que pueden ocasionar actos de corrupción.

Durante la administración anterior se realizaron bastantes reformas de buen gobierno con éxito y se lograron avances en temas de transparencia. Una prioridad ahora debería ser la armonización de esos esfuerzos entre los niveles federal, estatal y municipal. Se podrían por ejemplo, proponer mínimos en combate a la corrupción, transparencia, rendición de cuentas, servicio civil de carrera, etc. para los estados. El Banco podría ofrecer asistencia técnica a los estados y las municipalidades para diseñar e implementar estrategias para cumplir dichos estándares mínimos.

Es necesario por tanto insistir en la cultura de la transparencia, la rendición de cuentas y el buen gobierno. Estos tres aspectos, especialmente el último, van de la mano con la consolidación del sistema democrático que, a pesar de ser un tema relativamente nuevo para el sistema político mexicano, nadie hoy pone en duda su importancia. A México le sigue haciendo falta una reforma federalista, que establezca una relación más horizontal y menos jerárquica entre la Federación y los gobiernos subnacionales, para que estados y municipios no sean meros ejecutores de políticas decididas en la federación sino que tengan más vigor, más responsabilidad y más recursos, y a la vez se les exija mayor rendición de cuentas.

El Banco podría por su experiencia compartir buenas prácticas en este sentido y ofrecer asistencia técnica para ver como las buenas prácticas de otros países pueden adaptarse a México.

Se necesita una reforma política que asigne distintos papeles a cada uno de los niveles del Estado, atenúe el presidencialismo y mejore las relaciones entre los tres poderes del Estado. La reforma democrática, a través de una reforma federalista, no puede realizarse de arriba abajo, sino a la inversa. Se necesitan crear nuevos espacios de participación política, especialmente al nivel local. También, se requiere de mayor diálogo entre los distintos poderes del Estado, en especial entre el Ejecutivo y el Legislativo, para que se conviertan en reales contrapesos del poder.

Corrupción necesita ser vista como algo más que transparencia y acceso a la información. Por ejemplo, en México llevan años intentando, y todavía no han conseguido, homologar

los sistemas contables entre los distintos niveles de gobierno para que la información financiera sea compatible.

También se debería generar en México un debate sobre cuales son los mejores mecanismos para luchar contra la corrupción y cual es el modelo que se debería adoptar. Si un sistema de “fire alarms” (es decir, un sistema de ventanillas de alarmas para la lucha contra la corrupción), un sistema de “police patrols” (policías vigilando a policías), o un sistema mixto que combine elementos de ambos. El Banco podría contribuir al debate y ayudar a que los mexicanos se pongan de acuerdo para ver cual es el que responde mejor a las necesidades de México.

Otro área en el que hay que avanzar es el respecto al Estado de derecho, que no se siga con niveles de impunidad tan altos. Este es uno de los problemas más graves del país. Es necesario trabajar en áreas como el mercado informal, la piratería, el contrabando. Una de las fuentes de la corrupción es la excesiva regulación que existe en México. Como hay miedo de la corrupción, se ponen muchos candados que al final favorecen la corrupción en lugar de eliminarla. Se necesita mejorar la relación con los proveedores para que sea mas transparente, con menos reglas pero que se cumplan. Hay que desregular para mejorar la competitividad y eliminar oportunidades de corrupción.

También hay que trabajar en integrar los sistemas de denuncia. Como por ejemplo el programa de Usuario Simulado, que ha sido probado en la Secretaría de la Función Pública y parece estar funcionando bien, o el programa de Testigos Sociales, a través del cual las propias empresas proponen un testigo social reconocido y le pagan para que certifique que las bases y el proceso de licitación es transparente y se ajusta a las normas.

Como se mencionaba antes, los instrumentos de combate a la corrupción deben cambiar de acuerdo con la evolución democrática del país y se tienen que ir fortaleciendo. Es importante la reforma federalista y que esta no venga impuesta de arriba abajo, sino que involucre a otros actores y a distintos niveles de gobierno e incluya los nuevos espacios de participación política. Por ejemplo, la auditoría superior de la Federación. En este sentido, es importante crear mecanismos de diálogo entre el legislativo y el ejecutivo y un sistema de monitoreo y evaluación que permita ver como va avanzando la formulación de políticas publicas para que los ciudadanos puedan evaluar lo que el gobierno está haciendo en cada área.

En relación a la administración de justicia, los ciudadanos no están satisfechos con como se resuelven los conflictos en la actualidad. El sistema esta demasiado centralizado a nivel federal, con considerable retrasos y la Corte Suprema sigue siendo la última instancia para cualquier proceso judicial. En algunos estados se han intentado distintas soluciones pero no se ha logrado todavía agilizar la resolución de conflictos. Se necesita un gran consenso a nivel nacional para reformar todo el sector de justicia, pero ya es hora de que los Mexicanos piensen que pueden resolver sus problemas en este tema. Un asunto que se debería revisar como parte de la reforma, es la escala salarial que existe a nivel local, ya que actualmente los salarios locales son el 30% de los federales.

El Banco organizó un seminario sobre modernización del sistema judicial en Guerrero e iba a ofrecer apoyo financiero para este programa. Sin embargo, cuando se negoció el acuerdo de préstamo con Banobras, se vio que los tipos de interés que ofrece el Banco son más altos que los tipos de interés comerciales. Lo que hace que el Banco sea más caro que un banco privado. Por tanto, ese es un tema que se debe resolver así como hacer los procesos internos del Banco más efectivos y ágiles para que puedan dar apoyo a los gobiernos locales en México.

Es necesario que el Banco de más apoyo a los gobiernos locales. A nivel federal se ha hecho un esfuerzo importante a nivel institucional que puede ser un modelo de referencia para el desarrollo institucional de los gobiernos subnacionales. Esto ayudaría bastante en la lucha contra la pobreza en México, ya que cada vez hay más demanda de servicios públicos a nivel local (transporte, recogida de basura, agua) y en esa oferta de servicios hay mucha corrupción. Se podría trabajar en mejorar el acceso y la calidad de los servicios públicos con un enfoque dirigido hacia el desarrollo local. Elaborar planes de desarrollo municipal con alta participación de la ciudadanía que garantice su viabilidad en el futuro. Las estrategias de desarrollo local han sido las más exitosas.

Para mejorar la provisión de servicios públicos, la gestión por resultados debería ser la prioridad. Es necesario establecer metas e indicadores ya que “lo que no se puede medir no se puede mejorar”, y avanzar en este esfuerzo por crear indicadores a nivel federal, estatal y municipal para medir eficiencia, eficacia y economía del gasto público. Institucionalizar los indicadores y medición por resultados, y elaborar planes sectoriales y un plan nacional. Y prestar especial atención al nivel local que permita consolidar estructuras de gobierno a ese nivel y monitorear el gasto público del que son responsables, que ha ido aumentando a lo largo del tiempo.

Un aspecto clave que no se ha tratado aquí, es el de la gobernabilidad a nivel internacional. Existe la percepción de que el poder en el mundo se está utilizando para imponer una legalidad que dista mucho de ser justa. Eso hace que mucha gente no respete el Estado de derecho. Por ejemplo, ¿qué piensa la gente cuando el Presidente del Banco Mundial estuvo en el gobierno de EE.UU. y fue uno de los promotores de la guerra de Irak? El mundo entero ya sabe que con esa guerra se invadió un pueblo y ha costado cientos de miles de muertos, en Irak y en EE.UU., que fue una guerra sustentada en un informe falso y que tenía como único fin promover los negocios de empresas estadounidenses y el tema del petróleo. Con ella se puso en peligro la legitimidad de las Naciones Unidas. Entonces, ¿cómo el Banco ahora pide a los países aplicar el Estado de derecho y llevar a cabo iniciativas anticorrupción si su propio líder no respetó el derecho internacional, hizo agachar la cabeza a los grandes países y puso en riesgo la estabilidad y credibilidad un organismo como la ONU que se entiende representa y habla por todos y no por un país. ¿Quién se encarga en el sistema internacional de castigar esa violación unilateral del derecho internacional y hacer que se respete el Estado de derecho? . Otro ejemplo es que con los modelos neoliberales prácticamente se nos ha impuesto como regla a los países la liberalización comercial para beneficio de las empresas multinacionales, pero al mismo tiempo que se hace esto EEUU y Europa establecen leyes que permiten subsidios a la agricultura y otros sectores protegidos, entonces ¿de que

reglas de juego estamos hablando? Se intenta imponer una legalidad pero cuando no conviene a unos pocos, se cambian las reglas ¿está alguien viendo como corregir esto también?

El mundo entero percibe que se trata de una legalidad injusta que no se aplica a todos por igual. Por ejemplo, México ha experimentado un proceso de liberalización del sistema político desde los años 70 por la vía de reformas legales. Este proceso fue paulatinamente igualando las oportunidades para todos los partidos y así fue como se consiguió la alternancia en el año 2000. Pero cuando surgió la posibilidad de que un partido de izquierda ganara las elecciones, entonces la legalidad fue sabotada desde las posiciones de poder. El Presidente Fox violó la ley electoral y lo mismo hicieron las grandes asociaciones empresariales de México. La ley únicamente permite la contratación de propaganda electoral a los partidos políticos, pero el IFE se lo permitió al Presidente Fox. Y esta es sólo una de las muchas irregularidades electorales que se cometieron. ¿Cómo entonces convencer a la gente para que cumplan la ley en este país cuando observamos que no se aplica de forma justa? Otro ejemplo, la Ley Televisa que ha sido un premio a las televisoras por su comportamiento durante el proceso electoral favoreciendo al partido oficial. El 42% del Senado denunció ante la Corte Suprema las violaciones a la Constitución de la Ley Televisa, y todavía no han resuelto. Como resultado de la Ley pronto asistiremos a la creación de un gran monopolio en telecomunicaciones entre Telmex y las dos grandes redes de TV. Nunca antes se había visto tanta confluencia de medios con un mismo espacio político. Dada su importancia para la gobernabilidad, es necesario que el sector de medios garantice que se pueda expresar la pluralidad política del país.

El diagnóstico del PNUD sobre democracia en América Latina es muy revelador. Los obstáculos que se mencionan en dicho estudio para la consolidación de la democracia en la región son los siguientes: pobreza y falta de educación; poderes políticos, crimen organizado, medios de comunicación, y grandes empresarios. Necesitamos avanzar en la consolidación democrática y ver como se resuelve el problema de gobernabilidad mundial. Porque es importante también prestar atención a la gobernabilidad del sistema internacional y no sólo a la de los países. El sistema internacional se creó en un contexto determinado que no responde ahora a la realidad. Por ejemplo, la norma de que el presidente del Banco Mundial sea un estadounidense y que el presidente del Fondo Monetario Internacional un europeo, no refleja el actual contexto internacional donde existen otros actores con gran peso y donde el poder ya no se reparte exclusivamente entre Europa y EE.UU. Entonces, ¿por qué sigue siendo esta norma válida? Gobernabilidad pasa porque los presidentes del BM y el FMI no sean siempre de EE.UU. y Europa.

¿Cuáles pueden ser las áreas de oportunidad para que el Banco trabaje en un país como México?

- a) el Banco ha apoyado los esfuerzos por mejorar los sistemas de compras y contrataciones. Esta sigue siendo una área en la que se debe trabajar mas, a nivel transversal en los tres niveles de gobierno;

- b) los rezagos en la reforma del sistema judicial, es otro de los temas transversales, dado que sigue habiendo problemas en los cuerpos de policía y los juzgados, dos áreas clave en la lucha contra la corrupción;
- c) el Banco también podría facilitar el intercambio de experiencias exitosas entre los distintos países de la región (e.g. experiencias de México, Colombia y Chile) e identificar áreas en las que puedan aprender unos de otros de forma sistemática donde haya aprendizaje, capacitación y continuidad;
- d) establecer un sistema de premios que den reconocimiento a los países que aplican por sí mismos estas buenas prácticas y un sistema de castigos (e.g. retención de los apoyos cuando no se cumplan los requerimientos);
- e) y por último, es importante que el Banco apoye a la sociedad civil a través de programas de capacitación y sensibilización.

Pasando del debate sobre el marco general de la gobernabilidad a su aplicación empírica al caso de un sector en particular, me preocupa la situación de sector transporte que es uno de los más politizados. Es un gran sector que contribuye al 10% del producto bruto e impacta no sólo en la calidad del servicio pero también en la competitividad del país. Es necesaria una revisión de la distribución de responsabilidades y recursos entre los niveles federal y estatal. No tenemos claras reglas de juego transparentes, ni voluntad política de aplicación de la ley. Sin embargo, los beneficios económicos de una eventual transformación serían múltiples. El banco debería ofrecer oportunidades financieras a los gobiernos estatales en este área e involucrar al sector privado y la sociedad civil a través de la creación de fideicomisos. El apoyo del Banco al primer proyecto de transporte urbano fue muy importante en este sentido.

Hay un problema de fondo de autoridad moral del BM para abordar estos problemas de corrupción. Las preguntas 1 y 3 están muy relacionadas: es difícil medir la corrupción, pero sí que es fácil reconocer cuando existe corrupción generalizada. Sin embargo, es difícil medir desde Washington la situación política de los países y puede ser peligroso romper las relaciones con un país en base a una evaluación hecha desde fuera, ya que esto puede meter al Banco sin quererlo en medio de una lucha política interna. Por ejemplo, si el Banco quiere, en casos de gobernabilidad débil, ayudar a un segmento de la población que está desatendido en sus necesidades básicas sin pasar por el gobierno, ¿cómo puede hacerlo? ¿cómo se pueden identificar las buenas iniciativas desde Washington en el caso de países altamente corruptos, por ejemplo, una iniciativa proveniente de la sociedad civil, de un grupo que consideramos reformistas? Es muy difícil, y hay que tener cuidado porque en un contexto así es difícil conocer las motivaciones de cada grupo. Todas las buenas intenciones tienen una dimensión política.

Una sugerencia para mantener el diálogo en estos países es por ejemplo apoyar temas como la desregulación. En México hay un dicho que dice “justicia para mis amigos y para mis enemigos la ley”. Se hacen unas leyes para que sean violadas, para que cuando se quiera castigar a alguien se pueda hacer. Los requerimientos y procesos para hacerlo todo son tan complicados que siempre se pueden encontrar fallos incluso en gente honrada. La excesiva reglamentación hace que los funcionarios públicos eviten tomar decisiones que deberían tomar por miedo a incurrir en faltas. Pagar una multa es tan

complicado que mucha gente acaba pagando una mordida que es mucho más fácil y rápido. ¿Qué es más efectivo facilitar el pago de multas o poner policías que vigilen a los policías? Es necesario fomentar leyes más simples y transparentes que se puedan cumplir. Otro caso es el de la legislación contra el lavado de dinero, donde han reducido el límite para la obligatoriedad de declarar transacciones de dinero. Este tipo de medidas no sirven de nada y aumentan la burocracia. El BM debería fomentar leyes simples y transparentes, no sólo que parezcan buenas pero que en realidad son malas por la complejidad de las mismas y la excesiva regulación. También deben evitar enfocarse demasiado en problemas menores, pues esto implica un gasto excesivo de energías que podrían usarse para atacar y solucionar los problemas reales.

Otro posible rol del BM podría ser fomentar el diálogo involucrar más a la sociedad civil cuando se estén proponiendo reformas legales o nuevas leyes para recibir retroalimentación sobre qué es lo que funcionaría en cada país.

La medición en este área es sin duda uno de los grandes retos a los que nos enfrentamos. El BM debería utilizar los indicadores existentes para generar un sistema de incentivos positivos y negativos para los países en este tema. Basados en los índices que ya ha hecho el BM, se pueden además elaborar indicadores sobre los aspectos que parecerían más intangibles de la corrupción, elaborando distintos índices para diferentes procesos en lugar de tener uno sólo indicador de corrupción. El BM haría una gran contribución si pudiera elaborar distintos indicadores, para medir los avances en las distintas áreas específicas de gobernabilidad. Algo similar a los indicadores del Doing Business que de alguna manera miden niveles de corrupción (e.g. facilidad de hacer negocios) pero aplicado a otras áreas.

Aprovechando el diálogo con sus contrapartes, el BM puede ser un gran aliado si pidiera o exigiera esa colaboración entre sociedad civil, sector privado, los medios de comunicación y gobiernos bajo unas reglas de juego claras. Por ejemplo, podría privilegiar a un país cuyo gobierno este dispuesto a trabajar de esta forma frente a los que no.

Hay que crear conciencia distintos segmentos de la sociedad, no sólo en el gobierno. La iniciativa privada también participa en el problema de la corrupción. Se deberían poner sanciones más severas a estos actores, y el BM podría colaborar ampliamente en definir las mejores sanciones. El BM incluso podría vetar empresas de su lista de posibles proveedores, o fomentar el veto de empresas a nivel mundial cuando son corruptas. También se podría elaborar un índice de corrupción de empresas a nivel multinacional sobre prácticas de gobierno corporativo y transparencia y que luego se tenga en cuenta para poder participar en procesos con el Banco (considerando tanto aspectos de corrupción como buenas prácticas). El índice se debería publicar para que los gobiernos tengan acceso a él y determinen si quieren o no hacer negocios con dichas empresas.

El Banco también podría apoyar, y facilitar la ejecución de esta iniciativa anticorrupción, elaborando bases de licitación estándares para distintos tipos de proyectos, sobre todo a nivel estatal, de tal manera que se reduzcan las posibilidades de manipulación de las

mismas con fines de favorecer a determinados grupos económicos o empresas. Esto haría los procesos de licitación más transparentes y reduciría las oportunidades de corrupción.

El BM también debe actuar con el ejemplo. Una iniciativa a considerar es la de transparentar sus relaciones institucionales con los gobiernos. Por ejemplo, Hacienda no debería decidir si los contratos y proyectos con el BM se hacen o no públicos. Debería ser política del BM que los contratos que suscribe con cualquier gobierno sean públicos y estén disponibles en internet. Las malas experiencias del BM con sus países clientes por problemas de corrupción deberían también hacerse públicas para mostrar bajo que circunstancias los recursos del BM han tenido destino ilícito, que se puede aprender de ello y que se ha hecho para mitigar ese riesgo en el futuro. Lo mismo con los casos de corrupción de empresas privadas en proyectos del BM.

Un punto clave para que el BM tenga mayor impacto en estos temas es que debe democratizar más las relaciones con los interlocutores nacionales. El BM en México está capturado por la Secretaría de Hacienda. Si una organización social o una institución de gobierno estatal o municipal (e incluyendo a algunas federales) necesita apoyo, no lo va a hacer porque muchos de los trámites burocráticos tienen que pasar por la Secretaría de Hacienda, por desconocimiento sobre cómo hacerlo y por su propia falta de contacto con SHCP. También por la falta de atención de la propia SGCP para atender a las distintas organizaciones y propias instituciones gubernamentales en sus demandas hacia el Banco y en generar mecanismos propios de atención que permitan un acceso mucho más rápido y directo a la información. El BM debe ver cómo ampliar sus relaciones con los actores sin que por parte de Hacienda sea un obstáculo.

Si el objetivo principal del BM es la lucha contra la pobreza, entonces debe incorporar en su análisis las asignaciones sociales hechas por Ley y que son injustas y regresivas, que son prácticamente donaciones de los contribuyentes a las élites. Actualmente hay mucho énfasis en la rendición de cuentas de asignaciones a programas sociales como Oportunidades, pero no se consideran otras asignaciones de programas que pueden ser más dañinas.

Una consideración que debe hacerse ante la propuesta de expandir los esfuerzos del gobierno federal en anticorrupción a los gobiernos estatales es que todavía hay muchísima corrupción a nivel federal. Entonces, ¿cómo se puede plantear que se traduzcan los esfuerzos federales al nivel local si realmente no han sido tan exitosos. ¿Que tanto ha servido la Transparencia realmente para abatir la corrupción a nivel federal? Actualmente no existe evidencia en este sentido. La percepción general es que en realidad la corrupción a nivel federal aumentó. No hay evidencia de que la transparencia y el acceso a la información reduzcan la corrupción. En México se aprende pronto a darle la vuelta a las leyes.

Lo que sí es visible y claro es que el costo de combatir la corrupción a nivel federal ha sido muy alto. Como se mencionaba al principio, se ha puesto demasiado énfasis en aumentar la regulación para combatir la corrupción, pero esto es muy caro e ineficaz. Es

mucho mejor desregular para que llegue el 90% de los recursos al destinatario final en lugar del actual 10%. En este sentido, el BM debe evitar recomendar más regulación.