

INTEGRITY ASSESSMENT

Por: Arturo del Castillo

Sociedad civil, información pública y medios

Los ciudadanos mexicanos tienen el derecho constitucional de libre asociación. Sin embargo, las normas que rigen a las organizaciones cívicas son ambiguas y arbitrarias, pues no sólo obstruyen la acción de los ciudadanos sino que también privan de reconocimiento legal a más de la mitad de las entidades civiles existentes, inclusive muchas dedicadas a desarrollo comunitario, ecología, derechos humanos y educación cívica. Esto ha hecho que muchas organizaciones se vean forzadas a funcionar fuera del marco institucional y a distanciarse del gobierno. No son pocas las que tienen que echar mano de otro marco legal para conseguir el status de "asociación civil". Los ciudadanos también tienen el derecho constitucional a formar sindicatos. Con todo, muchos sindicatos mexicanos aún mantienen fuertes vínculos con partidos políticos, en especial con el Partido Revolucionario Institucional (PRI).

En el año 2002 fue sancionada la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, con el fin de asegurar a la ciudadanía el derecho de acceder a información y registros básicos del gobierno. Esta ley prevé únicamente el acceso a la información de la administración pública federal, la legislatura, el Poder Judicial y algunos entes constitucionales autónomos. No está previsto el acceso a la información de las administraciones locales ni del Congreso, aunque hay una tendencia a crear leyes estatales que regulen la transparencia de los registros de gobiernos locales y el acceso a los mismos. La mayoría de los estados de la República de México ya aprobaron leyes de ese tipo o están avanzando en esa dirección.

Hay libertad de medios y de palabra en México. Desde la victoria de Vicente Fox en la elección presidencial del año 2000 se ha tratado de poner fin a la censura característica de los años anteriores, en los gobiernos del PRI. En la actualidad, la

corrupción es una de las cuestiones más importantes que interesan a la opinión pública. Por ello, casi nada impide que se informe sobre casos de corrupción. En cuanto a la libertad de palabra, los periodistas y los medios de comunicación están viviendo un momento mejor. Aun así, sigue habiendo casos de intimidación física contra periodistas, e incluso hubo un asesinato. Conviene aclarar que los carteles del narcotráfico y sus integrantes son la principal fuente de intimidación a la prensa. Por otro lado, no se han registrado casos de activistas de la sociedad civil dedicados a problemas de corrupción que hayan sido detenidos, heridos o asesinados.

En México es ilegal publicar noticias malintencionadas que afecten la reputación de alguna persona. Pero no se considera malintencionada a una noticia que se limite a informar la verdad o que provenga de fuentes fidedignas. En consecuencia, no existen leyes de injuria (leyes que consideren como crimen a la "injuria" contra el honor o la dignidad de funcionarios públicos). Los funcionarios electos implicados en corrupción son quienes invocan con más frecuencia las leyes contra la calumnia en México.

La legislación sobre medios de comunicación es anticuada, ineficaz e inadecuada. En épocas anteriores, esa regulación era para el gobierno un valioso instrumento para controlar los medios. En cambio, ahora que México está en proceso de democratización y de divulgar los asuntos públicos con más transparencia, se hace necesario crear una nueva legislación y acabar con la corrupción en la dependencia gubernamental que regula las transmisiones de radio y televisión.

Procesos electorales y políticos

Hay varios mecanismos destinados a garantizar la transparencia y rectitud del proceso electoral. El organismo de control de elecciones emite un documento de identificación que contiene un número de sección. Con ese número, el ciudadano puede encontrar la dirección de su local de votación en los diarios o en el sitio de

Internet de dicho organismo. Las urnas electorales son armadas en presencia de representantes de los partidos políticos y otros observadores. Después de anular las boletas sobrantes, se cuentan las boletas y los votantes y se comparan los dos resultados.

En el pasado, el proceso electoral era una parodia para legitimar el régimen del PRI, pero ahora puede compararse a los de otras democracias modernas. La principal causa de este perfeccionamiento democrático fue la independencia del organismo de control de elecciones. Anteriormente, éste formaba parte del Poder Ejecutivo y hubo casos evidentes de fraude electoral, como el muy controvertido triunfo de Carlos Salinas en las elecciones presidenciales de 1988. Por efecto de la independencia del Instituto Federal Electoral (IFE), denominación del organismo al que nos referimos, los resultados de las elecciones legislativas se han caracterizado por el hecho de que ningún partido posee más de la mitad de los escaños del Congreso. Por otro lado, la victoria de Vicente Fox en el año 2000 no hubiera sido posible si el Instituto Federal Electoral no fuera independiente.

Este instituto monitorea también las finanzas de los partidos políticos. Ha puesto en marcha investigaciones e impuso sanciones a partidos, cuando fue necesario. La mayoría de las sanciones aplicadas se debió a excesos de gastos de campaña. Hace poco se le impuso una pesada multa al PRI al quedar probado que el partido recibió dinero del sindicato de PEMEX, la gran compañía petrolera estatal, para la campaña presidencial del 2000. El Instituto concluyó la investigación sobre la campaña del actual presidente, Vicente Fox, aplicando una multa al Partido de Acción Nacional (PAN). Según el Instituto, la campaña de Fox recibió contribuciones de extranjeros, lo que es ilegal para la ley electoral mexicana.

Ramas del gobierno

La efectiva separación en-

MEXICO

tre las ramas del gobierno es relativamente reciente en México. Durante décadas el gobierno estuvo bajo el control del mismo partido, el PRI. Esto empezó a cambiar al fin de los años 90, cuando se hizo posible institucionalizar el mecanismo democrático de elecciones libres y la efectiva separación de poderes. Hoy se puede afirmar que México disfruta de real independencia entre las ramas de gobierno, contando con un sistema relativamente eficaz de controles mutuos.

El Congreso controla al Poder Ejecutivo de muchas formas, cuando no hay un partido mayoritario. El Poder Judicial también está asumiendo un papel destacado en el terreno político. Es así que se observan importantes esfuerzos tendientes a modernizar las instituciones públicas. En octubre del 2003 entra en vigor una ley por la cual la administración pública federal debe tener un servicio civil imparcial e independiente. También es significativo el avance hacia una mayor transparencia del proceso de elección de jueces de la Suprema Corte. El Poder Judicial puede revisar los actos del Ejecutivo mediante procesos como el juicio de amparo y la controversia constitucional. El Congreso ha utilizado frecuentemente su autoridad legal y práctica para reducir o modificar la propuesta de presupuesto general enviada por el Poder Ejecutivo.

Pese a todo, hay muchas ambigüedades en la ley y superposiciones de funciones entre los poderes, lo que da lugar a la corrupción y la mala gestión. El proceso de democratización y modernización aún no terminó, lo que resulta evidente al constatar el flojo desempeño de diversas instituciones de los tres poderes. Las instituciones públicas están frente al desafío de ser no sólo transparentes sino también eficientes y eficaces. Este proceso de modernización y búsqueda de transparencia no ha sido homogéneo ni ha estado exento de conflictos. Un ejemplo es que no hay leyes o normas con relación a regalos y hospitalidad para miembros del Poder Ejecutivo y del Congreso. En varias ocasiones, funcionarios públicos y congresistas han aprovechado esa omisión legal para conseguir beneficios personales. También ha habido varias acusaciones de corrupción en el sistema judicial, pero en

pocos casos llegó a haber condenas. El Consejo de la Judicatura Federal, institución responsable por fiscalizar la actuación de los jueces, es ineficaz tratándose de iniciar investigaciones.

En fin, México parece estar todavía en un período de transición. O sea, aún no es un Estado plenamente moderno, con instituciones públicas fuertes y un sólido estado de derecho. Sin embargo, se debe destacar también el considerable progreso que se verificó en sus instituciones en los últimos años, en especial desde que se instauró la democracia mediante elecciones libres, imparciales y regulares.

Administración y servicio civil

En octubre del 2003 se puso en vigencia una nueva ley del servicio civil federal para ayudar a profesionalizar y regular ese sector, evitando prácticas corruptas como el nepotismo y el amiguismo. Los servidores públicos tendrán garantía de continuidad en sus cargos mientras se desempeñen satisfactoriamente. La Secretaría de la Función Pública (SFP) se encargará de supervisar las reglas sobre conflicto de interés, la declaración de bienes y las condiciones de empleo en la administración pública federal.

Un problema que se presenta al denunciar actos de corrupción en México es que el ciudadano o servidor civil denunciante no cuenta con ningún mecanismo o ley que lo proteja de recriminaciones u otras consecuencias negativas. Hay un mecanismo interno por el cual los ciudadanos pueden denunciar actos de corrupción en el sector público. Se trata de una línea telefónica directa llamada Sactel. La línea pertenece a la Dirección General de Atención Ciudadana de la SFP. Es un servicio con personal disponible para recibir quejas las 24 horas del día y los 365 días del año. Las quejas son enviadas a la contraloría local de la repartición en la que trabaja el servidor civil que incurrió en corrupción. El sistema interno de denuncia por corrupción en el sector público inicia una investigación alrededor de 45 después de presentada la queja.

México ha puesto un considerable volumen de información sobre adquisiciones públicas en la Internet. El

sitio CompraNet divulga oportunidades de adquisición, documentación para oferta, leyes y procedimientos pertinentes y resultados de licitaciones. Como capítulo mexicano de Transparencia Internacional, Transparencia Mexicana promueve los pactos de integridad. En el pacto de integridad, un ciudadano honrado y que debe ser experto en el terreno al que corresponda la adquisición testimonia la integridad del proceso.

En México no hay ley o norma que regule el proceso de privatización. De todos modos, no ha habido muchas privatizaciones en el actual gobierno. Además, en la actualidad hay menos compañías estatales que al fin de la década del 80 y a comienzos de la del 90, de modo que la creación de una ley que regule el proceso de privatización no es tan importante como entonces. Aún así, si el gobierno desea tener una administración más transparente, sería necesario que elabore una ley de privatización.

Mecanismos de supervisión y regulación

México logró en los últimos años un importante avance en la institucionalización de varios mecanismos y órganos regulatorios que favorecen la transparencia, la justicia y la estabilidad política y económica. Entre esas instituciones se encuentran:

- La Comisión Nacional de Derechos Humanos. Esta comisión es un ombudsman especializado en la protección de los derechos humanos. Se trata de una institución independiente, con autonomía financiera y política. Desempeña un papel importante en la promoción de valores democráticos y la defensa de los derechos civiles. Sin embargo, sus recomendaciones no son de cumplimiento obligatorio. Como el gobierno no tiene obligación de actuar en respuesta a las conclusiones de la comisión, las

MEXICO

recomendaciones de ésta son meramente testimonios morales.

- La Auditoría Superior de la Federación. Esta institución se especializa en la investigación financiera del gasto público del conjunto del gobierno (incluye a los poderes judicial, ejecutivo y legislativo y a otras instituciones autónomas). La Auditoría Superior de la Federación no es completamente independiente, puesto que depende directamente de la Cámara de Diputados, pero ha demostrado considerable autonomía en su actuación. Esta institución desempeña un papel importante en la promoción de la rendición de cuentas y la transparencia de las finanzas en los entes públicos. Hasta el momento, el gobierno ha tomado medidas en cuanto a cerca del 90 por ciento de los informes de la Auditoría Superior de la Federación.

- El Servicio de Administración Tributaria. Esta institución se encarga de la recaudación de impuestos. Tiene autonomía financiera y política y desde diciembre del 2003 ha tenido que presentar a la legislatura informes trimestrales sobre recaudación y evasión. La institución desempeña un papel importante promoviendo la recaudación de impuestos y combatiendo la evasión fiscal. Sus funciones son de particular importancia porque la recaudación tributaria de México es la más baja entre los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)—no llega a 11% de su PIB.

- El Banco Central. Conocido también como Banco de México, es una institución autónoma cuyo directorio es formado por miembros designados por el presidente y ratificados por el Senado. Desempeña un papel importante promoviendo la estabilidad macroeconómica que reina en México desde 1995. Su autonomía es una de las realizaciones de mayor relevancia de los tres últimos gobiernos.

- La Comisión Nacional Bancaria y de Valores. Esta comisión se ocupa de regular las actividades financieras. No se trata de un ente independiente, pues pertenece a la Tesorería de la Federación. La Comisión puede iniciar

investigaciones, aunque se vale más de auditorías de consultores privados. Esta institución desempeña un papel importante en la promoción de la competencia de libre mercado y la rendición de cuentas en el sector privado.

Todas estas instituciones han ayudado a generar importantes cambios en los mecanismos regulatorios del país. Son instrumentos esenciales para la modernización de México y su actuación es muy elogiada.

Mecanismos anticorrupción y estado de derecho

La corrupción puede manifestarse de distintas maneras. En México, el Código Penal Federal (CPF) trata de varios actos ilegales considerados como prácticas corruptas. Por ejemplo, ofrecer soborno es un acto ilegal según el Artículo 22 del CPF, y sobornar funcionarios públicos en otros países es ilegal desde 1999, cuando el Senado mexicano ratificó la Convención sobre Combate al Soborno de Funcionarios Públicos Extranjeros de la OCDE. Con todo, es importante destacar que muchas veces no se logra punir la corrupción por falta de pruebas o por ineficacia del sistema judicial.

México no posee un ente anticorrupción independiente. El control de la corrupción es atribución de la Secretaría de la Función Pública, institución responsable por la rendición de cuentas horizontal dentro de la administración pública federal. Según dispone la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la SFP está facultada para investigar, procesar y punir la corrupción dentro de la administración pública. Esta norma legal permite ejercer un control muy estricto en puntos críticos de “gran incidencia de corrupción”, como el de adquisiciones y licitaciones, en el cual se observan considerables progresos. Con todo, es importante destacar también que hay algunas superposiciones entre las funciones de la SFP y de la Auditoría Superior de la Federación (ASF). Esta situación dificulta el efectivo control de la corrupción.

El sistema de proceso de la justicia criminal es extremadamente deficiente;

comenzando por la detención y yendo hasta el juicio, el sistema judicial mexicano no satisface los más elementales patrones de calidad. Existe una percepción generalizada de que el sistema judicial es corrupto, ineficaz e incompetente. La buena asistencia jurídica es muy cara en México. Los más ricos logran ganar juicios, pues pueden pagar buenos abogados. En cambio, los ciudadanos que no pueden pagar por la asistencia jurídica cuando se les acusa de un crimen son asistidos por los defensores públicos, que suelen ser de muy mala calidad. Por lo tanto, los ciudadanos que van a parar a la cárcel son en general los más pobres.

Los mexicanos consideran que la policía es muy corrupta, especialmente en las ciudades. Los ciudadanos no ven mucha diferencia entre criminales y policías locales, lo que hace que no estén demasiado dispuestos a pedir ayuda a la policía. Aunque se han tomado medidas para modernizar la fuerza policial, las mejoras todavía no son palpables. Ha sido puesto en funcionamiento un mecanismo para que las personas puedan presentar quejas sobre la acción policial, pero ese sistema está limitado a la policía federal. Está también la línea directa Sactel, que pertenece a la Dirección General de Atención Ciudadana de la Secretaría de la Función Pública. Todas las quejas son enviadas a la contraloría de la Secretaría de Seguridad Pública (SSP). Como ya se dijo, la línea directa también atiende quejas con respecto a servidores civiles de la administración pública federal.

MEXICO