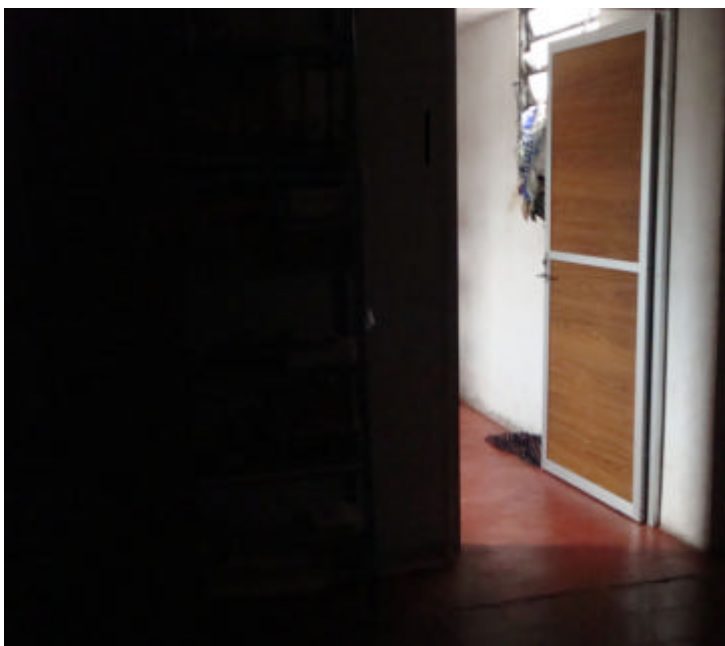


Ciclo de conferencias
Transparencia,
contraloría social y
combate a la corrupción
en México.

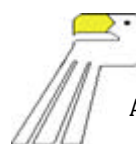


Memoria

María del Carmen Hernández Sánchez

José Manuel Arias Rodríguez.

Compiladores.



**Asociación Ecológica
Santo Tomás A.C.**

Transparencia, contraloría social y combate a la corrupción en México.
Memoria de ciclo de conferencias.

María del Carmen Hernández Sánchez y José Manuel Arias Rodríguez
Compiladores.

Asociación Ecológica Santo Tomás A.C. 2009.

Ave. 27 de febrero 1017

Colonia Centro, Villahermosa

Tabasco

México

C.P. 86000

Teléfono: (993) 3 12 67 43

Correos electrónicos:

proyectos@aestomas.org

coordinacion@aestomas.org

[http: //aestomas.org](http://aestomas.org)

Contenido

Presentación.....	1
Jorge Abdo Francis	
Transparencia a la mexicana	5
Juan Pablo Guerrero Amparan	
La participación ciudadana para la contraloría social	10
Luis Miguel Cano López	
Transparencia y combate a la corrupción en México	19
Felipe Hevia de la Jara	
Estructura legal en México para el combate a la corrupción	33
Moisés Rodríguez	

Presentación

Dr. Jorge Abdo Francis*

El veinte de julio de dos mil siete se publicó, en el Diario Oficial de la Federación, la reforma constitucional del artículo 6º en materia de transparencia, acceso a la información pública y protección de datos personales en posesión de entes públicos. Con ella, entre otras cuestiones, se constitucionalizó la transparencia como un principio de la gestión pública. La inclusión del principio de máxima publicidad en nuestra Ley Fundamental implica *per se*, un medio para eficientar la gestión gubernamental, ya sea en la división vertical u horizontal del Poder Público.

1

Cuando hablamos de mejorar la gestión gubernamental pensamos en una serie de pasos que, a la postre, nos permitan tener una incidencia positiva en la función pública. Uno de estos instrumentos es la transparencia como política pública. Esto implica transparencia en las estructuras, los procesos y las decisiones que adopten los diversos entes públicos que conforman la constelación de actores en el Estado Mexicano (órganos constituidos, autónomos, partidos políticos, y en general organismos de interés público o personas jurídicas que ejerzan gasto público).

Otro medio, además de la transparencia para lograr un Estado Constitucional y Democrático de Derecho, es la rendición de cuentas. Este axioma tiene su origen en el *in fine* del artículo 15 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, la cual prescribe que la sociedad tiene derecho a pedir cuentas a todo agente público. Es por esto que las personas tienen el derecho a saber qué y cómo se realiza la gestión pública, para que aquéllas puedan realizar un verdadero control social, es decir, exigir la rendición de cuentas, ya que sin esta interlocución o interacción no se puede entender una sociedad políticamente organizada como lo es el Estado.

Lo que distingue a los controles políticos y jurídicos de los medios o instrumentos sociales de contrapesos, es la participación ciudadana. Y es

* Consejero Presidente del Instituto Tabasqueño de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

precisamente en este marco o bagaje dogmático que encuentra su razón de ser las actividades de la Asociación Ecológica Santo Tomás, A.C. Me explico: es importante destacar el papel fundamental que ha jugado la Sociedad Civil Organizada en nuestro país, recordemos que ésta impulsó la creación de leyes en materia de transparencia y acceso a la información pública (Grupo Oaxaca), y fue parte importante en la iniciativa Chihuahua, la cual culminó en la mencionada adhesión de un párrafo segundo al artículo 6º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En el caso Tabasco, esta Asociación ha participado activamente en los temas de rendición de cuentas (el caso Pemex) y el derecho de acceso a la información pública, ya que en ambas ha investigado a fondo la problemática y en la medida de lo posible han permeado sus conclusiones entre la sociedad, lo que sin duda es importante porque acercan a esa sociedad con el gobierno, en un diálogo ciudadano constructivo y responsable.

Es un honor que esta Organización No Gubernamental me haya elegido para presentar una memoria del ciclo de conferencias “Transparencia, Contraloría Social y Combate a la Corrupción en México”.

El presente texto inicia con la conferencia “Transparencia a la mexicana”, del Dr. Juan Pablo Guerrero Amparán, Comisionado del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, en la cual puntualiza los beneficios de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, y las consecuencias que la apertura informativa ha tenido en la administración pública federal.

Luego, las conferencias “La participación ciudadana para la contraloría social”, del Lic. Luis Miguel Cano López, investigador de la FUNDAR, y “Transparencia y Combate a la Corrupción”, del Dr. Felipe Hevia de la Jara, Profesor Investigador del CIESAS, en las que encontraremos algunos apuntes sobre el tema de contraloría social y su importancia.

Al final encontraremos la ponencia denominada “Estructura Legal en México para el Combate a la Corrupción” dictada por el Lic. Moisés Rodríguez, quien labora en la Secretaría de la Función Pública, y tiene la oportunidad de participar en la

Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción del Gobierno Federal, por lo que sin duda su conferencia es obligatoria para las personas que quieran adentrarse en estos temas, toda vez que la transparencia, el derecho de acceso a la información pública y la rendición de cuentas son mecanismos indispensables que permitirán erradicar la corrupción.

Agradezco nuevamente a la Asociación Ecológica Santo Tomás, la oportunidad de presentar tan importante publicación que seguro abonará a la cultura de la transparencia, la rendición de cuentas y el combate a la corrupción. Enhorabuena.

Transparencia a la mexicana.

Juan Pablo Guerrero Amparan.¹

Para que la gente común y corriente, la gente marginada, la gente que está lejos de la toma de decisiones. No son ni Manuel, ni Cecilia, periodista, no es Elías, ni son los estudiantes de esta Universidad.

Periodistas, y miembros de organizaciones especializadas y estudiantes saben cómo obtener información del gobierno, tarde o temprano se la procuran si se lo proponen, por lo menos mínimamente. Es cierto que cuando el gobierno quiere cerrar la caja se convierte en una caja negra, por eso es muy bueno tener este tipo de disposiciones. Pero digamos, la gente común y corriente si esta mucho más lejana del acceso a la información, y el IFAI hizo un esfuerzo con financiamiento de la Fundación Hewlett para ir frente a esa gente y difundir el derecho, y nos dimos cuenta que era central buscar un intermediario que les diera confianza. En otras palabras si el IFAI va directo, el comisionado Guerrero, a una comunidad y empieza a hablarles del derecho a la información, lo más probable es que me presten oído sordos si no es que al poco tiempo me inviten, siempre con cordialidad, a dejarlos en paz. En cambio con la intermediación de una organización social se vio que es muy efectiva la posibilidad de difundir el derecho y su utilización tiene beneficios evidentes en esas comunidades, el impacto para el bienestar de las comunidades es mayor.

Pongo dos ejemplos:

Presos en Nuevo León, más de 100 de ellos pidieron acceso a sus documentos personales en manos de la Secretaría de Seguridad Pública, querían saber cómo iba el trámite de pre-liberación, porque tenían años sin respuestas y ante sus ojos años de portarse bien, ¿cómo va mi trámite? Bueno, no les contestaban, cuando hicieron la solicitud por la vía de acceso a datos personales, Seguridad Pública dijo no es la vía, se quejaron ante el IFAI, el IFAI le dio entrada. Hoy, 40% goza de libertad, con el solo recurso ante el IFAI se pusieron a finalmente a revisar el expedientes y les dieron la pre-liberación y en los otros casos ya tiene una respuesta que les explica porque no se ha dado atención a su solicitudes.

Otro, **Escuela Segura**

No sé si recuerden y no sé si paso acá, que los jóvenes, secundaria y demás, llegaban y tenían que ser sometidos a una revisión, si no traían armas, cuchillo, drogas. En algunas escuelas, la revisión resultaba ser un poquito pasada de mano y es un programa federal, bueno se organizaron algunas organizaciones a través de este proyecto e hicieron la solicitud y resulta que no había

¹ Comisionado del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, IFAI.

lineamientos para las revisiones, es decir, cada director las hacia a su antojo o como dios le daba a entender. Afortunadamente hay una revisión de todo esto que les permite a los estudiantes entrar con mayor confianza a sus escuelas.

Voy a la parte final, retos y debilidades.

Y sobre esto lanzamos la discusión, es que lo de comunidades es extenso y queda a su disposición. Ya decía yo, por lo que no me extiendo, nos falta mucho para que Juan Pueblo use el derecho, se atreva, lo conozca, sepa que existe, sepa que le puede cuestionar, preguntar al gobierno y este está obligado a responder.

Esto no implica de ninguna manera una campaña masiva del derecho a la información como el IFAI ha hecho, me parece que malgastando el dinero, implica un proceso de mucho mayor cercanía tanto con el servidor público en capacitación como con el usuario, los estudiantes, las organizaciones.

Colega con la experiencia que tenemos, no gasten en anuncios de radio, tanto como en venir a las universidades, ir a las preparatorias, y con las organizaciones, so significa que una campaña de carácter general, sea también necesaria para acreditar un instituto, para dar digamos orientación de carácter general, pero este es un derecho complejo, no por ello menos útil, pero que requiere digamos una transmisión mucho más personal.

Otro problema, no se controla la veracidad y calidad de la información entregada, eso es cierto. Un colega menciona con frecuencia que en la ley de acceso a la información se da mucho el cumplimiento, cumpro y miento, te lleno de papeles, te mando otra información, te digo que no existe, te pongo una respuesta que en el fondo dice está clasificada, por lo cual el IFAI revisa: le dieron respuesta y se convirtió en recursos, porque? Porque el contenido era está clasificada, te la niego, en fin, se tiene que hacer un enorme esfuerzo todavía, apenas estamos pues, logrando que se de acceso a información, pero es la información solicitada? Ahí tenemos insisto todavía, que hacer por delante.

Vamos a la última lámina que tiene que ver con las principales debilidades de carácter jurídico de la ley federal, la primera es que permite la declaración de inexistencia de la información, hay un procedimiento legal previsto que le permite a los sujetos obligados a decir que la información no existe.

Aquí hay algo que puede ser un poco técnico, pero que es central, la constitución defiende nuestro derecho a la información, pero cuando yo concretizo esto en una ley, en realidad se habla de la información que obra en documentos, si la información no obra en documentos, se puede declarar inexistencia, por lo cual en realidad tenemos una ley de acceso a documentos, bueno debo decir categóricamente que esto hace en mucha ocasiones,

nugatorio el derecho a la información, por que como no obra en documentos o obra en las oficinas que yo la pedí, ya me fregué!

A pesar de que la información exista o en la cabeza, o en su portafolio, o en su casa en la oficina de junto, o en otra dependencia, me pueden decir no existe y se declara la inexistencia. Eso es una grave debilidad en contextos archivísticos tan caóticos como tenemos en el gobierno federal, de esto no nos habíamos dada cuenta, si no a atreves de la práctica, hoy de cada 100 solicitudes 10 se convierten en declaraciones de inexistencia, es una coartada al derecho a la información. No nos habíamos dado cuenta porque copiamos esta ley del modelo gringo, o del modelo canadiense o del modelo ingles o de algún modelo local alemán. Nada más que no tenemos los archivos de Alemania, y con el respeto que merecen los alemanes, fueron capaces de registrar atrocidades, el genocidio esta en archivos, pero no registrado, si a alguien le daban una orden decían *“póngamelo por escrito”* y así pusieron en la CIA la orden de matar a Castro, quedo registrado, ¿ustedes creen que un mexicano registraría una cosa así en archivos?, tenemos ahí un grave reto de cultura archivística, relacionado con el derecho a la información, en aquellos países no es bronca, pero aquí se tiene ya registrado que se tiende a poner en documentos menos cosas, *“Colega si deberás quieres que hablemos de esto, vámonos a un cafecito y ahí tomamos la decisión y ya que minuta? pos no la mueles”*, con lo cual la perspectiva del derecho a la información en un sistema no apto para archivos significa un gran reto.

Tenemos un problema de inequidad, es una sutileza, pero no es menor en lo que se refiere al acceso a la información, todos los subsidio, todo el gasto público debe ser transparente, si a ti te dan una beca se tiene que saber cuanto te dieron y que resultados entregaste, pero que pasa si al empresario le den una excepción fiscal, está protegido por el secreto fiscal, desde el punto de vista de la sociedad que es más costoso la excepción de los 10 mil pesos o la beca de 10 mil pesos, es lo mismo desde el punto de vista de la sociedad, lo que se dejo de percibir por un privilegio fiscal a lo que se emitió por gasto público, y bueno, quien recibe privilegio fiscales o quienes recibimos privilegios fiscales, quienes reciben subsidios federales, hablo pues poco que hay una inequidad en el fundamento del derecho a la información que no es de fácil solución, pero me parece que es necesario atenderlos.

Se ha dicho mucho, es absolutamente cierto, que otros actores políticos gubernamentales no están sujetos al mismo escrutinio que el ejecutivo federal, son el caso del Legislativo, Judicial y no se diga partidos políticos, sindicatos que reciben millonarias cantidades de recursos públicos y demás, ahí se tiene un esfuerzo para en propuestas de reforma a la ley federal eliminar, resolver esta, digamos, anomalía.

Esta el reto de mejorar el sistema de rendición de cuentas del IFAI, trato de ser de ser autocrítico, las resoluciones del Instituto son definitivas para los sujetos obligados, eso está muy bien, es un elemento toral de que funcione la regulación administrativa en el ámbito federal, pero el IFAI no se equivoca nunca, por supuesto. Ayer entregamos nuestro informe al Congreso, es un informe muy institucional, da cifras, plantea una seria de retos, pero ¿hay una evaluación a los comisionados?, o ¿hay una evaluación al instituto en su trabajo jurídico?, ¿en su desempeño?, ¿en su productividad?, ¿en su rendición de cuentas?, me parece que es un reto insoslayable.

Y por supuesto están los límites al sistema de sanciones, actualmente si no se cumple una resolución del instituto le damos vista al Órgano Interno de Control de la Secretaría de la Función Pública, se inicia un procedimiento, decimos que los dientes del IFAI son dientes de leche, ya nos tomaron la medida, porque cuando se tiene dientes de leche te muerden una vez y no te gusta, pero luego dices, *tampoco me arranco el brazo*, y el problema con el sistema de sanciones de la ley federal es por un lado, que no tasa la falta con la sensación, por lo que en algunos casos el órgano de control ha llegado a la conclusión que no hay elementos, no hizo nada, lo cual no nos gusta, porque para nosotros se incumplió con una resolución, en otros casos ha llegado a la conclusión de que lo inhabilita diez años, la más alta, sin llegar a un procedimiento de carácter penal. Pero no está claro, y nos parece que debe aclararse la implicación de una falta.

Otro elemento preocupante es que el brazo ejecutor de la sanción es juez y parte, por dos razones, es la Función Pública, primero porque forma parte del Comité de Información de la dependencia, entonces si en el comité de información de Hacienda, el órgano interno de control dice: *no la información debe estar clasificada, no la entregues*, pone su firma, y luego el IFAI, en una resolución posterior viene a decirle, *era pública, entrega*, quien debe vigilar la entrega, el Órgano Interno de Control, el mismo que semanas antes dijo que estaba clasificada, entonces, de entrada ya queda mal parado, como que lo voltean a ver así los otros miembros del comité, *Maestro pa' que te queremos, no pos dice el IFAI*.

El otro problema evidente de la función pública, es que actualmente con todos y los enormes esfuerzos de los contadores y su profesionalismo, siguen siendo una dependencia subordinadamente políticamente al Ejecutivo Federal.

El tercer problema del sistema de sanciones es que desvincula, lo que se quiere, que es dar acceso a la información del procedimiento, se inicia un procedimiento tardado, semana, meses, se llega a sanción, la sanción de puede impugnar en el Tribunal de Justicia Federal y Administrativa y ya se me fue un año y la información se entrego o no?. El IFAI no quiere sancionados, el

IFAI quiere que cuando se determina la publicidad de la información esta se entregue.

No me extiende, en el último punto por que nos da para una amplia conferencia, se ha reducido con el acceso a la información la Corrupción en México, a nivel federal, está por verse, pero creo que no.

Porque el derecho a la información, la transparencia es una condición necesaria para combatir la corrupción, fortalece, apodera a la sociedad de elementos para exigirles a su autoridad que sea honesta.

Es necesaria, pero no es suficiente, se requiere de otros diseños institucionales, sobre los que insisto no abordo, para vincular efectivamente el derecho a la información con rendición de cuentas.

Gracias por su atención.

La participación ciudadana para la contraloría social.

Luis Miguel Cano López²

En primer lugar gracias colegas por estar aquí, compartiendo con él que habla el tiempo, y la paciencia por esperar a otras personas. También en segundo lugar agradecer a mis anfitriones, gracias por la invitación, me toco conocer el trabajo de Santo Tomas por algunos casos que ayudo como litigante para defender el derecho a la información, y bueno quiero pensar que el trabajo que hacemos Fundar y Santo Tomas son ejemplos de contraloría social.

La idea de la plática que vamos a tener es precisamente la relación que tiene la contraloría social con la participación ciudadana, quiero tocar un par de ideas que me van ayudar para una mejor comprensión de la contraloría social y se relaciona con la forma en que percibe y se entiende funciona una democracia e intentar con ustedes dar un sustento de derechos fundamentales a participar.

Pero para ponernos de acuerdo tendríamos que, en primer lugar que tener un significado acordado de que es contraloría social, por que cuando a mi me hablan de contraloría yo entiendo de exigir cuentas y cuando hablo de exigir cuentas no solo del dinero, hablo de un concepto más amplio, hablo de cómo es que se están desarrollando las funciones, las atribuciones, las competencias del gobierno, si se están cumpliendo con los objetivos, eso es como yo entiendo contraloría, una rendición de cuentas.

Cuando se le pone el calificativo de social entiendo que quien exige esas cuentas son actores de la propia sociedad, pueden ser organizaciones bien especializadas como Santo Tomas, que intentan ellas mismas crear agendas de temas, ponerlos en la opinión pública y a partir de ahí exigir rendición de cuentas, como pueden ser organizaciones con compromisos más coyunturales que motiven para esos casos concretos, exigir cuentas, pueden ser, lamentablemente una mala licitación, no es algo que suceda todas las veces, y no se quiere que suceda siempre y probablemente las autoridades no estén preparadas por una labor cotidiana y necesarias, pero ya que sucede, ¿qué se hace? ¿Están cumpliendo con las funciones?, ¿están cumpliendo con las responsabilidades?, ¿cómo se exigen las cuentas?, y también esa labor de contraloría la pueden hacer los periodistas, las personas que ejercen periodismo, tienden a exigir cuentas, sea por que den voz y eco a las demandas de las organizaciones que llevan haciendo un trabajo estructural, o coyuntural muy importante o sea que ellas mismas generen esas preguntas, creo que esa es la forma en la que percibo la contraloría social, y desde la cual

² Abogado Investigador del proyecto de Litigio Estratégico y Derechos Humanos, en Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A. C.

pienso compartir con ustedes las ideas y reflexiones, una exigencia de cuentas al gobierno por parte de actores de la sociedad civil, diferente a la exigencia de cuentas que podían dar otra entidad de gobierno, pensemos en los órganos de fiscalización, o en un régimen parlamentario pensemos en el Legislativo pidiéndole cuentas a las dependencias de la administración pública o porque no, cuando se lleva la exigencia de estas responsabilidades a nivel judicial y ya se plantea ante juzgados y tribunales el hecho de que se estén cumpliendo o no con las facultades que las autoridades de gobiernos tengan a su cargo y lo veo también diferentes y digamos al mayor control, tal vez el más famoso control que como sociedad se pueda hacer al gobierno, en un régimen que busca ser democrático, que es el control a través de las elecciones, ahí también en un momento dado se exigen cuentas, y si el balance no es positivo, teóricamente uno opta por otra alternativa política.

Es como lo veo, y entonces esta forma de comprender la contraloría social me lleva a compartir con ustedes, una reflexión sobre la democracia y la forma de entender la democracia que se necesita para dar sustento a esa actividad de contraloría social, por que exigir que se rindan cuentas implica invertir tiempo, implica incluso dedicarse a ello, y personas que estén más preocupadas por atender sus negocios, lo cual es válido, la gente puede preocuparse por sus propios intereses, normalmente no van a tener el tiempo para exigir cuentas a los gobernantes, y mucho de esto puede estar sustentado en una forma de ver la vida, en una filosofía de sobre cómo se percibe las relaciones de las personas y sus gobernantes, puede ser que desde una postura muy liberal entiendan que la mejor forma de relacionarse es que el gobierno no interfiera en sus asuntos, si el gobierno le da espacios para desarrollar sus actividades privadas, por si solas estas personas van a salir adelante y no necesitan más allá de eso, y ni por lo tanto están dispuestas a invertir el tiempo que le dedican a sus actividades en trabajo de sus empresas a ver qué está haciendo el gobierno, lo único que le pido al gobierno es que no interfiera con sus actividades que en todo caso pueda servir en un momento dado de policía para evitar que terceras personas interfieran en sus actividades. Esa la forma de entender la participación y la relación de la ciudadanía con el gobierno, simplemente complica el hecho de entender esta forma de participación que es la contraloría social, pero no es la única de entender esa relación de entender esa relación entre individuos y gobiernos, también hay otra forma que precisa cierta inversión de tiempo, que precisa de cómo un deber ciudadano y cuando hablo de ciudadanos hablo de una ciudadanía inclusiva, incluyente, una ciudadanía en la que no nada más los nacionales del lugar sean los únicos privilegiados, si no que toda persona que esté ahí, no importa donde haya nacido pueda participar, que esa ciudadanía incluyente invierta el tiempo, participe, bajo la idea de que mayor sea su participación por el gobierno, ese gobierno atenderá mejor sus intereses, intereses, que van más allá de los intereses particulares porque se entiende, porque con todo que el gobierno no

quiera intervenir no es suficiente, se necesita otros tipos de actividades, lazos de solidaridad donde es importante la actuación del gobierno, la visión sobre el gobierno cambia, no nada más es el elegir, si no que es un instrumento, una herramienta de cambio y un sustento para defender un derecho, no solo particulares, si no sociales. Y esto es importantísimo, sin esta visión, sin esta forma de entender la ciudadanía y nuestros deberes, la contraloría social pierde su razón de ser y esto también guarda relación con la forma en que vemos la democracia, si uno quiera recordar por ejemplo esta frase de que la democracia es del gobierno de pueblo, por el pueblo y para el pueblo, la parte en donde queda la contraloría es en la tercera, en ese el gobierno para el pueblo, como aseguramos que el gobierno es para el pueblo, cuando se dice que el gobierno es del pueblo se está hablando del fundamento de la base de la democracia, que se supone que es la soberanía popular, eso es que si todos juntos acordamos que vivir en sociedad y nos damos reglas es la base para establecer la conducta democrática, si en esa base esta un gobernante autoritario, el gobierno no es del pueblo es de alguien más, no quiere decir que después no pueda volverse algo democrático, pero quiere decir que en sus inicios no lo fue, cuando es por el pueblo, cuando es por el pueblo, tiene que ver con que lo ejerzan las personas de la sociedad y ahí es importante la parte de los derechos políticos de votar y ser votados eso son la base de ese elemento de la democracia, cuando no se respeta esos derechos pues simplemente el gobierno no está llevado a cabo por el pueblo, esta llevado a cabo por alguien más, por alguien que usurpa al pueblo, pero cuando hablamos del gobierno para el pueblo estamos hablando de objetivos que se persiguen y de resultados que se necesitan asegurar, ya nos volvemos muchos más exigentes, y eso implica necesariamente la idea de democracia que la minimiza, la limita a simple votación mayoritaria de asuntos públicos, cuando con todo y todo respetamos los votos y tenemos más o menos opciones, alternativas, partidos políticos por los cuales elegir, pero después de electos no decimos nada mas, es muy difícil asegurar que ese gobierno realmente funcione para el pueblo, y de ahí que se necesite invertir un poquito más de tiempo en exigir rendición de cuentas, en practicar contraloría social, por que mas allá de elegir de vez en vez, lo que necesitamos es asegurarnos que las personas electas sean realmente nuestros representantes y como nuestros representantes tomen en cuenta las razones que les damos, tomen en cuenta las demandas que les exigimos, y si no se da esa representatividad, y si no se da ese debate, entonces ese gobierno no va a poder ser democrático en un cien por ciento, difícilmente va a poder estar apegado a las demandas de la ciudadanía, que son además demandas muy plurales, somos afortunadamente una sociedad diversa, tenemos intereses en conflictos, y no es posible que pretendamos que esos intereses se diriman sobre la base de quien se lleva mejor con el gobernante, tiene que ser sobre la base de una continua y permanente dialogo, discusión con los gobernantes, a través de la contraloría social, si no nosotros no entendemos así la democracia, si no ponemos el

acento en asegurar esa representatividad y ese debate las decisiones que se tomen por mayoría normalmente van a pasar por encima de nuestro intereses y nos vamos a sentir defraudados de la democracia, nos vamos a sentir que los partidos y los gobernantes no obedecen a nuestros intereses y muy probablemente vamos a denuncia que obedecen a intereses particulares, que están coludidos con aquel u otro factor real del poder, con aquel empresario, con aquel delincuente, pero en parte tenemos que asegurarnos de nuestra responsabilidad que es estar al tanto de lo que hacen e intentar colar ahí nuestra agenda, nuestras razones, volverla una agenda pública, sin eso no es posible, no se puede sentir que hay una contraloría social seria, esto es una verdad.

La otra parte es, ya que entendemos así la democracia, ya que entendemos nuestro papel como ciudadanos que ejercen una libertad en un sentido positivo, en un sentido participativo, tendríamos un siguiente problema que es encontrar una base de derechos para realizar esta actividad, se ejerce algún derecho humanos, tenemos un derecho humanos la rendición de cuentas. Esto es una de las cosa que he venido reflexionando en los días previos a esta conferencia, y hoy hace rato, incluso minutos antes de empezar esta plática, podemos construir un derecho humano a que se rinda cuentas? Porque si lo podemos hacer entonces tenemos una base constitucional muy solida para poder explicarlo, y sobre todo del otro lado generamos una obligación del gobierno de hacernos participe e informarnos de esa rendición de cuentas y aquí la primera dificultad y es que esto, hasta donde yo sé, no se había reflexionado hace algunos años, yo creo que hace 20 años pensar en que exista un derecho a que el gobierno rinda cuentas era algo de lo que poca gente hablaba, yo no recuerdo que alguien me lo enseñara hace 20 años, y es que me parece, tal eso sea parte de nuestra realidad, se entendía que el gobierno una vez electo, pues tenía un voto de confianza, son ellos y ellas los gobernantes experto, son licenciados, nosotros somos simple pueblo y ellos saben cómo gobernar y nos dan resultados, y bueno, si no nos dan resultados siempre vendrá la siguiente elección y podremos votar por alguien más, claro que en una realidad donde no había otras opción pues esto simplemente es un cuento, no había nada, nada mas había un voto de confianza, se elegían y luego se tenía fe en que el gobernante cumpliera con nuestras demandas o bien se buscaba que nuestros gobernantes cumplieran con nuestras demandas a través de prebendas de clientelismo, yo te doy tanto, yo te aseguro tantos votos, tanto apoyo popular, a que atiendas mis intereses particulares. Pero eso no daba ninguna condición y por supuesto no daba un derecho a rendir cuentas, lo que más había ahí era una serie de privilegios, de acuerdos clientelares, de acuerdos políticos coyunturales, si al siguiente momento al político ya no le interesaba o ya no necesitaba más de mi soporte, me dejaba y así a mí como sociedad encontraba quien me aseguraba mejores perlas de la virgen, pues lo apoyaba, aquí que había, no había nada, había gobiernos totalmente irresponsables, y

luego tal vez pudimos avanzar pensando que otra parte del gobierno le iba exigir a nuestros gobernantes una mejor actuación, pero seguía siendo una actuación institucional, que es importante, no hay que desdeñarla, pero no es contraloría social, cuando por ejemplo se crean las condiciones legales constitucionales para que aparezcan las auditorías superiores de fiscalización se da un paso muy importante y hoy podemos ver dependiendo quien es la persona que está al frente de esa auditoría, una exigencia de cuentas a los gobernantes, pero sigue siendo una exigencia institucional, en el momento en que esta persona es demasiado crítica o llega otra fuerza política al gobierno y tiene la oportunidad de nombrar o influir en el nombramiento de esta personas, pues nombra a alguien cercano, a alguien que sabe que no va a tocar sus puntos realmente vitales en la rendición de cuentas y seguimos como sociedad pues como espectadores, fuera de la arena, fuera de la cancha y a mí, yo no sé ustedes me gusta jugar dentro de la cancha y tocar que balón que simplemente ver el espectáculo desde afuera, porque uno asegura si participa, que hay un poco mas de cercanía entre esa rendición, y entonces sobre la base de que derechos participamos, cuales son los clásicos derechos de participación política, cuales son los clásicos derechos humanos que permiten que la gente intervenga en cómo se lleva a cabo su gobierno, sabíamos y nos han repetido de siempre que la libertad de reunión y la libertad de asociación era básico, si no podemos si quiera estar juntos para platicar sobre temas de interés públicos, pues mucho menos podemos criticarlos y mucho menos podemos proponer nada. Si más allá de una reunión esporádica de aquí y allá, no podemos asociarnos de forma permanente, crear organismos de la sociedad que tengan actividades cotidianas de vigilancia y de exigencia pues tampoco podemos hacer gran cosa, y luego, cuál era el otro conducto para tener comunicación con nuestro gobierno, muy bien ya nos reunimos, muy bien ya nos asociamos, muy empezamos a ver que el gobierno está atendiendo estas demandas, pero acá vemos, porque la gente se nos acerca o porque mostros mismos somos participe de ello, acá no están atendiendo nada, que hacemos, como nos comunicamos con el gobierno, pues teníamos el derecho de petición, ese derecho que está ahí olvidado, que lo vemos siempre muy rápido, porque ese derecho que está en el artículo octavo que nos dice a los que estudiamos derecho y a cualquier persona, bueno, tu tiene el derecho de mandar un escrito respetuoso al gobierno y el gobierno tiene la obligación de contestar, pero no tiene la obligación de contestarte en sentido afirmativo, no tiene la obligación darte lo que pides. Por supuesto esto es obvio, la única instancia que concede siempre lo que se le pide es el genio de la lámpara de Aladino, pero el gobierno no, pero tampoco quiere decir que funcione a la regla inversa, tampoco quiere decir que siempre que yo le pida al gobierno algo el gobierno cumple nada mas con responderme y que nunca jamás tiene que responderte favorablemente, el gobierno que asuma que nunca va a contestar favorablemente las peticiones de la gente, pues es un gobierno que tiene un problema en cuanto a óptica democrática, pero esos derechos habían quedado por ahí, empantanados en el

papel, con un gobierno no tan democrático, con una forma de tomar las decisiones vertical, desde la cúspide del poder hacia abajo, esos derechos quedaban ahí, como a la deriva, como le hacemos entonces para generar un derecho a exigir cuentas, un derecho que de sustento a la contraloría social. De entrada un elemento fundamental, indispensable para generar contraloría social es obtener información, y por eso tengo entendido que las primeras de la plática, la primera de las conferencias de este ciclo tuvo que ver con la relación que el derecho a la información tiene para la contraloría social, si yo no sé qué está haciendo mi gobierno, si yo no tengo ningún poder para pedirle que transparente sus acciones, pues como voy a participar, como voy a exigirles cuentas, simplemente y sencillamente no hay manera. Entonces cuando hablamos del derecho de acceso a la información hablamos de un medio para hacer posible la contraloría social, pero seguimos sin el derecho humano que de sustento, una vez que se tiene la información, a pedir cuenta, a pedir responsabilidades, entonces donde está ese derecho?. Hacia un repaso rápido a nuestra Constitución y encontraba de todo, hay artículos que hablan de rendición de cuentas, hay artículos que incluso hablan de los principios que el gobierno tiene que seguir para llevar a cabo sus actividades. Por ahí ustedes, los que sean abogados y los que no, cualquier persona puede consultar la constitución, creo que es un deber de cualquier ciudadano o ciudadana. Por ahí verán que el artículo 134 se habla de cómo el gobierno, por ejemplo, tiene que contratar obra pública y como tiene que llevar a cabo las actividades en este punto en esta materia y tiene que ser bajo los principios de legalidad, de honradez, tiene que hacer efectivo los recursos que invierte, ahí hay un primer elemento para exigir rendición de cuentas, por ahí ya hay un primer dato, también cuando se habla en el artículo 79 de este órgano de fiscalización, se habla de los objetivos que tiene esa auditoría, y son precisamente velar para que el gobierno actúe dentro de ese marco de legalidad, de eficacia, de no dispendio de los recursos, y por ahí también hay otro elemento. Cuando el estado falla y no cumple con estos principios, hay otro artículo, el 113 constitucional que habla de responsabilidades del gobierno, incluso una responsabilidad objetiva frente a la ciudadanía cuando sus acciones dan pie a que haya una afectación, quiero pensar que si es una obligación de una autoridad prever los mecanismos para que los ríos no se desborden, y que si el río se desborda es responsabilidad de esa autoridad velar por que las personas que están afectadas pues puedan tener cierta compensación, si vieron perdidas sus instrumentos de trabajo, velar para que se les den otras, para que sigan subsistiendo, ese elemento también está por ahí, pero seguimos sin encontrar un sustento claro, solo datos, donde empieza haber un sustento más claro?. En el artículo 39, ese que fue famosos por otras razones, por otros contextos, ese que habla que el gobierno obedece al pueblo, que el pueblo conserva en todo momento el derecho de exigir el cambio de gobierno si siente que no atienden sus intereses. Esa parte que refleja a quien tiene que atender el gobierno y lo que pueden pasar si no lo atienden, es parte de la base de este

derecho, en donde hay otro muy importante, me parece, la que completa el cuadro, los artículos 25 y sobre todo el 26 de la constitución, 25 habla de cómo se rige la economía nacional y el 26 habla de cómo se lleva a cabo el desarrollo nacional y ahí si se habla de participación ciudadana es previo a la delimitación de los objetivos y posterior para ver si cumple el gobierno con los planes de desarrollo, lamentablemente esos derechos, en nuestra actualidad ni siquiera son vistos como derechos humanos, derechos fundamentales, algunos incluso dicen que en esos articulo no hay derecho alguno, son derechos que están dentro del capítulo de nuestra constitución que hablan de las garantías individuales, que es otra forma de hablar de derechos humanos, derechos fundamentales, derechos humanos es el término que yo prefiero y se dice que esos dos aunque estén en ese capítulo, no son derechos humanos, por que se sigue viendo desde la óptica vertical, bueno yo le doy chance como gobernante, a la población a que se exprese, y le doy inclusive algunos mecanismos de participación, de ahí a que la tome en cuenta, de ahí a que me sea vinculante, es decir obligatoria su opinión, pues hay un largo trecho, de ahí a que me pueda exigir cuentas, bueno, por supuesto no, no se trata de un derecho se trata de algo que el legislador constitucional puso ahí, por que se veía bonito, por que sonaba bien, he incluso le permite presumir frente a otras naciones, frente a otros gobiernos de la comunidad internacional, que yo soy un gobierno democrático, tan democrático que permito la participación de la población en el diseño del desarrollo nacional, pero a la hora de exigir que sea obligatorio, a esa hora no, ahí hay artículos para poder empezar a teorizar y a construir un derecho a exigir cuenta que es el sustento a la contraloría social, que pasa entre las organizaciones y las organizaciones y las personas que intentamos hacer contraloría social, dan como sustento el fundamento de nuestras peticiones, de nuestras solicitudes ese derecho, empezar a construir. Por supuesto que nos vamos a encontrar con la resistencia de los gobernantes, a veces no, seguramente por ahí encontraremos gobiernos más cercanos a la gente, pero lamento y proclives a compartir esta visión, pero lamentos compartirles que yo no soy tan optimista y creo que las reglas general va a ser por supuesto que no, y tendremos la oportunidad litigar y buscar precedentes que hablen de este derecho, que nos permitan dar esta contraloría social, una contraloría social que tiene que ver, una vez que se cuenta con la información con el diseño de políticas públicas, ¿en que usted gobierno va a dedicar los recursos que no son infinitos, recursos económicos tan limitados? para que los quiere usted. Para construir escuelas, para construir centros de salud, para construir espacios de lecturas, de deportes de esparcimientos o los que quiere usted para mejorar las instalaciones de los edificios de gobierno, o lo quiere usted para que sus asesores viajen al extranjero y se capaciten, o los quiere para comprarse una flotilla de autos, o los quiere usted para subirse los sueldos, o lo quiere usted para darse bonos, como ejerce usted el dinero? Pues desde ahí la contraloría social permite que propongamos nuestra agenda, no, no. usted no puede decidir lo que le venga en gana y no se trata de que si hoy

usted apuesta hoy subirle los salarios a todos los funcionarios porque de esta manera están más contento y van atender mejor la demanda de la ciudadanía, a nosotros nos quede como sociedad aplaudirlo o votar dentro de tres o seis años por alguien más, se trata que desde ese momento que desde este momento nosotros tenemos que diseñar esa política pública y luego que ya está diseñado, inclusive no necesariamente sea una política pública, a lo mejor los objetivos ya están bien explicados en leyes, como le hacemos para verificar que usted se apegue a esas leyes, como le hacemos para verificar que usted actúa conforme a derecho, la famosísima frase, como le hago, le hago a través de la contraloría social, y si me doy cuenta de que ni me atendió la política pública que le pedía, pero ya que usted por ahí definió algo de política pública que interesaba que atendiera, por que iba a proveeré de servicios necesarios a la comunidad, me doy cuenta de que ni siquiera cumplió las leyes, las contraloría social también implica exigir responsabilidades y pedir sanciones, oiga ¡usted no cumplió su labor, no crea que nada mas voy a dejar de votar por usted, que va a dejar de ser diputado y ya no podrá ser senador, no! Usted le tenemos que pedir rendir cuentas y sancionarlo administrativamente y sancionarlo penalmente si es que hasta ese grado llego su desatención a la a las demandas ciudadanas, la versación de los votos, de las leyes y ahí hablamos de tres grandes bases fundamentales de las contraloría social, participar en el diseño de políticas públicas, ver qué y sus objetivos estén en leyes y para los cuales se tiene atribuciones de las autoridades se llevan a cabo, y si no se llevan a cabo, en un tercer momento, exigir responsabilidades y todo esto sobre la base de que es un derecho humano de las personas participar en los asuntos públicos, cual es la otra base, vistos así con participar en la toma de decisiones de asuntos públicos, cual es la otra base legal, para tratar de encontrar ese derecho, está en los tratados internacionales, ahí si hay un derecho que habla a participar directamente o a través de representantes en la toma de decisiones, para los que no lo conozcan y si no se lo recuerdo Convención Americana sobre Derechos Humanos, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, dos de los instrumentos más conocidos a nivel internacional en los que se reconocen derechos humanos, convención americana sobre derechos humanos, a nivel del contienen americano, pacto internacional de derechos civiles y políticos en el ámbito universal y ahí se habla, en el artículo 23 de la convención americana, en el 25 del pacto internacional de ese derecho a participar en la toma de decisiones en asuntos públicos, ese derecho que da sustento a nuestras actividades de contraloría social, ese derecho sin el cual, si no ejercemos, si no exigimos, simplemente quedaremos como espectadores, simplemente seguiremos pensando que ¡Nos fallo el gobierno pero la próxima a vez, las próximas elecciones, ahora si nos la va a pagar¡ y resulta que las próximas elecciones a lo mejor elegimos otro partido y nos sale igual, pero las próximas elecciones ahora si me las va pagar, y cuando votamos por el otro, pues ese tercer partido también nos hace lo mismo, porque?, porque nosotros descuidamos la labor más importante que

teníamos, que era votar exigiendo todas estas cosas a partir del día de gobierno uno y hasta el último día de gobierno, de mi municipio, de mi país, a mi diputado, a mi secretario de gobierno, a mi presidente municipal o a mi presidente de la república.

Porque nosotros, pues simplemente confiamos que ellos lo pueden resolver, con una mentalidad en donde, siento desilusionarlos, no vamos a cambiar nada, porque si seguimos esperando que el cambio venga del gobernante, desde arriba hacia abajo y no tomamos la riendas y no hacemos que el cambio caiga de abajo hacia arriba, generándola a través de estas actividades de contraloría social, bueno pues nos vamos a quedar esperando mas años de los que llevamos, y por eso es importante, y por eso es importante, la sinergia entre la participación y la contraloría.

Muchas gracias.

Transparencia y combate a la corrupción en México.

Felipe Hevia de la Jara³

Primero que nada darles gracias a la Asociación Ecológica Santo Tomas por invitarme y a ustedes por estar aquí, verdaderamente es heroico que la gente siga asistiendo a estas conferencias, el tema es sumamente importante.

Voy a empezar a justificar porque es importante y también podemos mirar cómo está el vaso, medio lleno o medio vacío, de cómo está la situación de la contraloría social en México nosotros podemos empezar hacer una lectura más positiva pero quizá más ingenua e intentar ver el vaso medio lleno para ver estas experiencias con energía y con ánimo porque como viene lo vamos a necesitar.

Entonces la ponencia se enfoca principalmente en el tema de contraloría social explicar un poco, son 5 los puntos que quiero tratar

En primer lugar sobre qué es lo que está pasando, que es lo importante para la contraloría social, cual es la construcción sobre los privilegios aquí en México

Segundo punto sería como se puede combatir y prevenir la corrupción en México que mecanismos y que herramientas tenemos como ciudadanos y que como sociedad nos hemos dado para combatir el tema de la corrupción

El tercer punto es definir y caracterizar el tema de la contraloría social como tema específico

El cuarto punto que es el más largo y más tedioso que son los fundamentos legales y los tipos de contraloría social que se han dado aquí en México

Y finalmente abordar el tema puntos críticos y llegar a la parte de las preguntas y respuestas

Como primer punto es que es algo evidente para nosotros: que tenemos alta corrupción y una falta de acceso a la justicia, tenemos alta corrupción y alta impunidad. Por ejemplo los datos de Transparencia Mexicana afirman que en el 2007 se dieron más de 197 millones de actos de corrupción en toda la República y esto represento 27 mil millones de pesos en mordidas esto represento el 8 por ciento del gasto familiar para poder pagar esos servicios públicos y eso es muchísimo dinero para las familias pobres, lo que significa este 8 por ciento en sus gastos que lo dan en mordidas, ese es el nivel de corrupción que estamos viviendo hoy en día en México y solo para estos servicios, Transparencia Mexicana no está midiendo licitaciones, no está midiendo si son o no son transparentes, el traspaso de los recursos de Pemex

³Profesor- Investigador del Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS).

a sus Estados, solo está midiendo los servicios que las personas tienen que contratar pagar para vivir, que si el transito, el corralón, recibir programas sociales, en ese tipo de servicios se gastaron 27 mil millones de pesos para recibir esos servicios que tenían que ser gratuitos y por otro lado es evidente la corrupción que hay en México.

Una asociación que hay en México que se llama Latinobarómetro pregunto en el 2005: ¿Usted cree señor latinoamericano que en su gobierno hay funcionarios corruptos?, México el 77 por ciento de los mexicanos afirmaron que en el gobierno hay funcionarios corrupto, y estos treinta puntos más abajo que Chile y Uruguay, 3 de cuatros mexicanos creemos que los funcionarios son corruptos o hay corruptos en el gobierno si los enumeramos nos sacamos la medalla de oro.

20

Los privilegios que presentan los simpatizantes del partido del gobierno.

Usted conoce a alguien que reciba privilegios por ser simpatizante del partido del gobierno?. En cualquier parte de América latina el 19% de latinoamericanos dice que si conoce a alguien que recibió beneficios por ser simpatizante del partido del gobierno, pero en México vemos que la cifra se eleva muchísimo y llega al 35 por ciento o sea uno de cada tres mexicanos conocen a alguien que recibe beneficios por ser del partido del gobierno quizá si hacemos una encuesta aquí va aparecer más que ese 35 por ciento cree o conoce algún caso de que por ser simpatizante del partido del gobierno recibió ciertos beneficios.

En el caso de Brasil que tiene el doble de población que nosotros Solo el 12 por ciento de los brasileños dicen creer o reportan haber conocido a gentes que reciben beneficios por parte del gobierno.

Esto pasa en gran parte porque tenemos un sistema de justicia e impunidad un sistema de justicia que no funciona y que promueve la impunidad, y luego se les pregunto ¿usted para que cree que sirve la justicia? Para proteger los intereses de los más poderosos, la justicia surge como pretexto para cometer arbitrariedades.

México es un país de leyes pero que no tiene justicia, pero que no se aplican porque no hay un sistema de justicia.

Y de ahí va a surgir un tema muy fuerte que es la contraloría social. Porque parte de la contraloría social es dotarnos de un sistema de justicia que realmente funcione, se aplique y sancione.

Y también nosotros vemos que en caso específico de Tabasco, Tabasco está entre las 10 entidades más corruptas de la república mexicana de acuerdo al índice de corrupción que elabora Transparencia Mexicana, se supone que entre más cerca del 50 o del 100 más corrupto es, y Tabasco esta casi al

mismo rango que Puebla, que el Distrito Federal y que el Estado de México que son los estado más corruptos de la república mexicana, vemos a los diez más corrupto con excepción de Baja California los demás están en el aire, si nosotros comparamos los de mas corrupción y los de más pobreza vamos a ver que están casi iguales los Estados que son más corruptos son los que son más pobres ¿porque? Porque evidentemente las políticas sociales, políticas de desarrollo, se desvían los recursos por la corrupción, y la corrupción se permite porque hay impunidad, si yo soy corrupto no voy hacer absolutamente nada para solucionar la impunidad.

Entonces antes esta situación que es lo hace la sociedad o el gobierno, los gobiernos y las sociedades están intentando combatir la corrupción que aspiramos, en primer lugar el ejecutivo y esto a través de la historia ha intentado generar algunos mecanismos internos de control principalmente la contraloría en los órganos internos

Por ejemplo por eso nosotros sabemos que a nivel federal a comienzos de los noventas se creó la SECODAM que luego paso hacer la Secretaria de la Función Pública, que a nivel federal existe órganos de control, y en los municipios existen contralorías y que las funciones de las contralorías y de los órganos de control es prender focos amarillo o focos rojos al propio gobierno para que actúe y vea quienes están cometiendo irregularidades.

Lamentablemente en México y esto no pasa en otros países, pasa de otra forma, la contraloría depende siempre del Poder Ejecutivo. Por ejemplo el gobernador es el que nombra el contralor, y el contralor solo aparece ahí para tapar los actos de corrupción que para identificar, los recursos de los órganos de control los tiene el Poder Ejecutivo, también a lo largo de la historia se ha desarrollado un sistema de tratos internos administrativos.

A partir de la revolución francesa se crea la separación de poderes. Si ustedes recuerdan las clases de educación cívica México tiene tres poderes, el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial, cada uno de ellos está controlando al otro por ejemplo el Legislativo tiene por lo menos tres mecanismos para ver como esta funcionado el Poder Ejecutivo.

Por ejemplo el gobernador tiene que presenta su informe de gobierno que ahora se publica a nivel federal, pero que a nivel estatal, más bien el presidente daba su informe de gobierno y los parlamentarios analizaban y ahí iban viendo como era el estado de la Nación.

Pero también los parlamentarios pueden y han creado comisiones de investigación, tenemos comisiones especiales, tenemos a nivel federal, la comisión para investigar los hijos de Marta Sahagún, el Pemex *gate*.

En el caso de México se abrió la comisión para investigar el caso de la discoteca *news divais*, hay comisiones que se crean los parlamentarios para investigar para vigilar que el poder ejecutivo está haciendo su trabajo y está el análisis de las cuentas públicas, una de las funciones si no la principal función que le corresponde al Poder Legislativo además de aprobar el presupuesto y vigilar que este presupuesto se cumpla según lo que fue aprobado y para eso el gobierno tiene que emitir la cuenta pública y analizar la cuenta pública, para analizar la cuenta pública se creó desde la primera Constitución de México, que el poder legislativo se encargaba de vigilar la cuenta pública a nivel federal.

Antes se llamaba Secretaria de Hacienda y que en los Estados también existe Órgano de Fiscalización Superior que depende del Legislativo y que su principal tarea es revisar los gastos o sea que lo que se haya gastado en dinero se supone para las partidas que fueron aprobadas.

Como la independización de los poderes empezó hacer efectiva hasta los años noventas, el presidente controlaba a los gobernadores, los gobernadores después de eso con la reforma del 96 en el 97 el gobierno conto con una minoría en el congreso.

En el 94 se creó un consejo de la judicatura federal se empezó a separar definitivamente los poderes. En los 90 se crearon agencias especializadas, se separaron del legislativo funciones que eran claras de separar para controlar al poder ejecutivo principalmente, se crea la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en el ámbito electoral se crea el IFE, se ciudataniza, pero también se crean agencias mas especializadas de combate a la corrupción. La principal es la Auditoria Superior de la Federación, que es la especializada en el combate a la corrupción en el sentido de analizar las cuentas públicas para identificar que actos irregulares hay y como se pueden corregir.

Además se crean órganos reguladores como es el IFAI en el 2002, que es un órgano de la función pública que también modera la transparencia y el acceso a la información y la garantía de ese derecho busca que los ciudadanos estén consientes y vigilando al gobierno y eso también motiva a que se prevenga la corrupción, todo eso es a nivel del poder ejecutivo el peso, el contrapeso de los poderes gubernamentales, eso es lo que la sociedad ha hecho por medio del gobierno, pero también la sociedad directamente puede dar seguimiento a la corrupción por lo menos en dos formas una de manera organizada por medio de organizaciones sociales, ONG'S, que están vigilando o que han vigilado que las cosas se hagan bien que el gobierno cumpla su tarea y también los medios de comunicación, electrónicos y los periodistas, etc. que también tienen la función de estar vigilando que las cosas vayan funcionando a como se debe de funcionar, está señalando a los gobernadores o al gobierno o a los personajes que cometen irregularidades, que cometen actos de corrupción. Pero también

los ciudadanos no organizados tienen otros mecanismos para poder controlar y vigilar el quehacer gubernamental.

Estas dos formas de control tanto de forma organizada, ya sea por medio de una organización de una A.C., por medio de la ciudadanía, de órganos de fiscalización, mas la forma de atención ciudadana y la contraloría social suman lo que en la literatura se conoce como la rendición social de cuentas, que no es la diferencia de los pesos y contrapesos, a diferencia del poder legislativo que controla al poder ejecutivo la rendición social de cuentas se refiere a la capacidad que tenemos los ciudadanos de controlar y vigilar las acciones de gobierno, esa ya es la rendición social de cuentas que se puede hacer desde diferentes formas, pero nosotros vamos a concentrarnos a una que es el tema de la contraloría social.

Los datos que están viendo, lo que está en rojo es lo que para el 2003 y el 2005.

Cuando se realizó esta encuesta se pregunto: en caso de un problema usted que hace en su comunidad o localidad, nosotros vemos que la respuesta es con variaciones, es organizarse con varias personas, en el 2005 es el de organizarse, seguidos de quejarse con las autoridades, interactuar con las autoridades, medios de comunicación, periódicos, en el 2005 afirmaban que esa era la forma de ejercer control, si tengo un problema me quejo ante el periódico y por ahí se va a arreglar el problema en el 2005, bajo a 7% dijo que utilizo los medios de comunicación lo que indica que bajo su efectividad y sube la organización y la auto organización la gente dice: vamos a organizarnos para solucionar el problema o vamos a organizarnos para ir a quejarnos con las autoridades.

La contraloría social se define por la participación ciudadana que esta institucionalizada para la rendición de cuentas. La contraloría social son mecanismos de participación ciudadana, luego entonces que es la participación ciudadana? se define como aquellas instancias u organismos que tenemos los ciudadanos para incidir, nosotros no podemos, como ciudadanos incidir en la esfera pública porque desafortunadamente nosotros vivimos en una democracia y en una democracia como la mexicana a pesar de los pesares en nuestra constitución en el artículo 39 la soberanía reside en el pueblo y nosotros somos los soberanos, nosotros no somos un dictador porque la soberanía reside en el dictador, nosotros no somos una monarquía porque la soberanía reside en el rey, sino que nosotros somos una democracia entonces la soberanía reside en el pueblo y la manera que tenemos para ejercer esa soberanía es indirectamente a través de nuestros representantes por los que nosotros vamos a votar es una forma de participación, por eso las elecciones son una forma de participación ciudadana, pero también entre las elecciones también podemos seguir ejerciendo nuestra soberanía por medio de diferentes

acciones o mecanismos, podemos también participar también en consejos consultivos, en órganos de planeación, comités de vigilancia, podemos hacer denuncia pública, mandar un llamado a la televisión, podemos escribir una carta, monitorear un programa, etc. Todos esos son mecanismos de ejercicios de la soberanía entonces la participación es ejercitar, ejercer es hacer la soberanía realidad, la soberanía es un derechos constitucional que todos los mexicanos tienen protegido, el gobierno federal parte de sus obligaciones es proteger ampliar y difundir los derechos civiles que son igualitarios al derecho a la participación pero además lo que caracteriza a la contraloría social de las otras formas de participación es que está enfocada específicamente solo a la rendición de cuentas, entonces la rendición de cuentas es un proceso continuo por lo cual los gobernantes tienen la obligación de responder a los gobernados y además de responder tienen la obligación de responsabilizarse de sus actos, quedo claro que eso es la rendición de cuentas, respuesta, responder a las preguntas, nosotros tenemos el derecho de preguntarles al gobierno y el gobierno tiene la obligación de responder porque el gobierno es un consejo representativo y nosotros en nuestro cargo de participación elegimos al gobierno y le entregamos la soberanía y por eso en ese mismo acto de representación de mandato nosotros tenemos la capacidad de exigirle al gobierno de que responda nuestras preguntas nosotros somos los principales, nosotros somos los que tenemos la soberanía y se la dejamos temporalmente a nuestros gobernantes pero nuestro gobernantes tienen la obligación de devolvernos esa información y además de la obligación de respuesta, por eso esta la Ley de Transparencia y Acceso a la Información, para que además de la obligación de respuesta, para que los mecanismos funcione como rendición de cuentas, para que haya efectiva rendición de cuentas, debe de haber una sanción, porque si no hay sanción, no hay constancia de la rendición de cuentas. Estamos hablando de una práctica de transparencia pero no de una rendición de cuentas se supone que existe a nivel federal una ley de responsabilidad civil, ahí están estipulados cuales son los delitos y cuáles son las penas si no se cumple, está el órgano rector político de los que cometan alguna sanción van a recibir un castigo, la idea de esa sanción no es solo negativa, la idea de la rendición de cuentas es también el reconocimiento de la sanción o pueda ser positiva si el gobierno lo está haciendo bien, en este proceso de rendición de cuentas se crean diversas instancias, o instituciones para controlar, primero para que el gobierno responda segundo que en el caso de que el gobierno cometa alguna irregularidad reciba una sanción algunos de ellos por ejemplo les decía que son el órgano superior de fiscalización, el poder legislativo, la comisión de derechos humanos, los órganos de gobiernos, los órganos colegiados que ya están ciudadanizados, el IFE, o el instituto de acceso a la información.

Pero también está la Función Pública, todas esas son instancias para obligar al gobierno a responder y para sancionar al gobierno o a los gobernantes en caso de que no cumplan las leyes.

Entonces si nosotros unimos estos dos conceptos de rendición de cuentas y de participación ciudadana es aquí donde está la rendición social de cuentas, todos estos son mecanismos de rendición social de cuentas, o sea nosotros por ejemplo en las elecciones a la vez que participamos y que estamos ejerciendo nuestra soberanía también podemos castigar o premiar al gobierno si nosotros creemos que el gobierno lo hizo bien le damos un punto si nosotros creemos que el gobierno lo hizo mal, lo sancionamos y esos así ha funcionado en diferentes países, en México hay un problema más o menos serio, que es el de que no hay rendición continua en presidentes municipales o alcaldes, se premia o castiga partidos, no a personas y en otros países si hay relación directa y la rendición de cuentas, funciona mejor que aquí, porque el gobernante sabe que si no cumple sus acciones o trabaja mal en la elección puede ir para afuera, en las elecciones son cada tres o cada seis años tampoco vamos a estar ahí esperando que el gobernante que nos está haciendo daño cumpla seis años pero son países como Panamá, Perú, Venezuela en Bolivia existe la revocación de mandatos, al alcalde cuando se cumplen las firmas necesarias los ciudadanos pueden, por un plebiscito, decidir si el gobernante se mantiene en el cargo o si se va y se adelantan las elecciones, eso ha significado a nivel presidencial en Bolivia y en Venezuela dos presidentes se han revocado mandato, pero también se ha hecho a nivel municipal en Panamá y en Perú más de 25 alcaldes ya ha sido destituido del puesto por el sistema de la revocación de mandatos, pero también es importante saber o recordar de que en 1990 hasta el 2008, 17 presidentes han salido fuera o no ha terminado su mandato también por sistemas de rendición de cuentas, los gobernantes se han cansado de los presidentes y los han echado y que se vayan todos en el caso argentino es emblemático, pero no tan solo en el caso argentino si bien recordamos que el 1992 Brasil tuvo un proceso de irresponsabilidad absoluta del presidente que salió, en Venezuela 93, Perú en el 99, ha habido 17 presidentes que han salido fuera gracias a los sistemas de rendición de cuentas, a la rendición social de cuentas, pero ahora bien una diferencia que caracteriza a la contraloría social de la rendición social de cuentas son los mecanismos de rendición de cuentas que existen es que están institucionalizados vale decir que están inscritos en ciertas normas unilaterales que permite, que promueven y protegen su funcionamiento, a diferencia de un plantón o de una toma de oficinas o de un *periodicazo* que no tienen más de un acuerdo legal que el derecho a la asociación o el derecho a la información, la contraloría social si tiene reglamentos y está protegida por normas constitucionales, por normas legales que promueven y protegen que todo ciudadanos podemos hacerlo, eso diferencia mucho a un plantón de una acción de contraloría social.

Lo que caracteriza a la denuncia pública los comité de vigilancia, la asociación de ciudadanos es el sistema social de participación para la rendición de cuentas, si tienen una relación legal que permite establecer la relación con el gobierno ya no es un *periodicazo*, ya no es un favor si no una obligación legal que ellos tienen de cumplir la ley, es otro de los derechos que tenemos que justamente está protegido en leyes y reglamentos

Uno de los problemas que tiene la contraloría social, es la potencialidad que tiene, es que justamente está protegida, vamos haber justamente ahorita la cantidad de reglamentos y leyes tratados que la protegen pero uno de los problemas es que el resultado es poco eficiente, por que justamente los gobiernos la utilizan casi como para sacarse la foto y estaremos hablando de una democracia decorativa, casi como un florero, una cosa bonita que tienen ahí los gobernantes pero que no tiene realmente coincidencia en la política pública en el caso específico de educación, se han enunciado muchísimos actos de problemas en el sindicato entre la Secretaría de Educación que han logrado algún tipo de incidencia, por ejemplo en la evaluación de los profesores es un tema del observatorio logro introducir el tema en la evaluación de profesores que recientemente salieron los resultados pero si hay una capacidad de influencia limitada en el caso de educación hay casos que si son más exitosos que los vamos haber más a delante vamos a identificar cuáles son los factores de resultado de esos casos.

Son dos elementos a través de los críticos de éxito que se crea la contraloría social dos cosas por lo menos una es un equilibrio entre legitimidad y en ciencia o sea este observatorio no va a tener funciones no va a tener un presupuesto asignado, si no va a tener la capacidad de que los contralores que estén ahí sean capacitados y tengan y acceso a la información es solo para detener la función es así como actúan la mayoría de los consejos está funcionando así, los invitan nada más para inaugurar el consejo pero no se hace ninguna una reunión de seguimiento no tienen comité interno entonces no funcionan. Y el otro objeto crítico es si esta contraloría social en realidad no funciona es que tiene que tener una articulación de actores tanto horizontales como verticales vale decir un sistema de contraloría que no funciona para los ciudadanos no habría seguridad pública sino hay ahí una mezcla de personajes que vengan de la sociedad civil, se sean activista que sean de organizaciones que puedan investigar el asunto, que tengan información científica sobre lo que pasa sobre lo que funciona, lo que no funciona, si no hay esa integración se deben de contar con diferentes formas de actores de la sociedad civil no va a funcionar si solo están invitados los grandes representantes de la sociedad civil, México contra la delincuencia y varias organizaciones mas no van a tener ninguna funcionalidad porque no van a tener el reconocimiento, no van a tener la representatividad porque no van a tener la diversidad de voces que se necesitan para que funcione si nosotros queremos en caso exitosos como la

prevención de la discriminación han sido exitosos porque se han logrado interactuar academias con organizaciones sociales, con entidades públicas con entidades privadas, se ha logrado consolidar una articulación con esos diversos órganos pero también han logrado a una articulación vertical, si nosotros queremos un consejo de seguridad pública, y ese consejo no tiene ninguna relación con los consejos estatales y los estatales no tiene relación con los municipales y los municipales a la vez no tiene relación con las agencias no va a funcionar tampoco para nada, puede resultar muy bien el consejo aquí no se, voy a mencionar un caso veracruzano en Xalapa el consejo puede resultar un desastre, el de Ecatepec puede resultar un desastre pero si no hay una relación entre ellos, pero si no hay articulación entre ellos que vincule entre estado y federación municipio con delegación las posibilidades de ellos son muy bajas porque una articulación, nosotros como sociedad civil como organizaciones no pueden articular sus voces, hacer una sola voz, no funciona.

En Brasil cómo funcionan las organizaciones, en Brasil existe órgano rector de la política de salud que se llama la Conferencia Nacional de Salud y esa conferencia nacional funcionan asociaciones sindicatos, los que la integran son representantes de cada uno de los Estados y tiene una participación proporcional en cada uno de los Estados y a su vez en esos estados sus representantes fueron electo por parte de los municipios y estos municipios son representantes de las regiones por ejemplo vivo en una colonia, esa colonia elige un representante de salud ellos van a una reunión regional de esa reunión regional sale un representante de esas cuatro colonias, para la municipal sale de esos siete municipio eligen a un representante para el Estado y de esos 18 municipios que representan o sea que la persona que representa al Estado a la vez representa al municipio y a las regiones y a las colonias.

En México los consejos están totalmente divorciados podemos tener en el Estado un consejo ciudadano de seguridad pero en general que relación tenemos nosotros como organizaciones, con ellos o con México unido contra la delincuencia, esta tan lejos que ni con el gobierno o qué relación tenemos con el comité estatal de seguridad pública, más de lo que sale en la prensa porque dice cómo vamos nosotros a acceder a ese tipo de relación.

La relación horizontal con la relación vertical son un éxito junto con estar en equilibrio entre la legitimidad y en ciencia que son solo para fondo y para los resultados y son eficientes con las encuestas pero no tienen ninguna legitimidad social tampoco va a resultar para vigilar y controlar.

Cuáles son los fundamentos legales de la contraloría social es la participación ciudadana para la rendición de cuentas, como se inicia la contraloría social, oficialmente el 5 de febrero de 1991 entonces el presidente Salinas tuvo una reunión con encargados de los comités de vigilancia en donde se menciona justamente el tema de la contraloría social , entonces si nosotros recordamos la

contraloría social adquiere legitimidad en el gobierno de Salinas de Gortari que se queda muy baja porque no se sabía cuál era su procedimiento vemos que la contraloría social ganan ciertos juicios en sus inicios cuando se empezaba a originar, esa fue una acción esplendida que los gobiernos utilizan a la contraloría social para decir nosotros somos transparentes nosotros queremos combatir la corrupción nosotros queremos que la sociedad participe y sea corresponsable de ahí vino el tema de la contraloría social, entonces cuando nosotros estamos hablando no se no puede olvidar que de ahí viene.

En el programa nacional de solidaridad habían dos vertientes una era la atención ciudadana, locatel, todo el sistema de atención telefónica de atención ciudadana y tenía su Comité de Solidaridad comités de vigilancia que por cada una que hubiera se creaba un comité nosotros vamos a ver que esa fue la principal herencia que dieron origen a la contraloría social.

Con Vicente Fox o en ese sexenio se creó a nivel federal un sistema integral de la contraloría social que tenía seis componentes que incluía además de la atención ciudadana, la creación de comités, la creación de programas y el acceso a la información pero particularmente se mantiene la contraloría social.

Hoy día podemos hablar de esas cuatro formas de contraloría social que existen en el país, la normatividad federal y estatal principalmente los gobiernos sigue entendiendo que la contraloría social como buzones de quejas, nada mas como buzones para que los ciudadanos de forma individual presenten sus quejas, cuando hay esos buzones de quejas, pues quien sabe solo para darnos una idea en todo el sureste veracruzanos Mina, Acayucan son tres personas responsables para todos los buzones de atención ciudadana que son parte de la contraloría, por ejemplo, en oportunidades cada municipio tiene un buzón solo para que físicamente la persona vaya y hable, solo son tres personas para darle seguimiento y así funciona a nivel federal que tiene contraloría social que lo entiende solo como buzón de quejas, otro programa es que se entiende a la contraloría social como comité de control de vigilancia que por cada obra o por cada servicio se crea un comité por ejemplo todas las obras que se hacen como del comité del ramo 33 con un Fondo de Aportaciones para la Estructura Social Básica, por cada obra se hace un comité, según la normatividad los ciudadanos debemos recibir información sobre la obra que se va a construir? y que empresario lo va a construir ¿qué monto se va a emplear?, ¿quién es el responsable? ¿En cuánto tiempo se va hacer? y también tiene que estar vigilando que la obra se hace y estar al tanto pero no solo con las obras sino con los servicios si se están creando centros escolares, también los beneficiarios de los desayunos escolares tienen derecho de organizarse y saber cuántos desayunos están entregando en la escuela y que es lo que se tiene que entregar en cada desayuno, esas funciones también las puede cumplir el comité de obras y el de servicios si ustedes ven los reglas de operación de programas como setenta y mas, oportunidades, PROCAMPO

esos tienen comités de obras y de servicios que por ley debe de saber que hace.

Un tercer tipo de contraloría social que se ha creado tiene que ver con los órganos colegiados existen una serie de órganos colegiados en el gobierno donde participan ciudadanos para ejercer el control, recordando un poco de la contraloría social en México que pasaba cada comité de decisiones de cualquier obra o secretaria o departamento habían dos ciudadanos que tenían voz y voto que podían participar en la toma de decisiones y que podían controlar esas decisiones que se tomaran adecuadamente entonces por ejemplo se compran escobas para la escuelas x, y entonces ese comité ciudadano vigila que esto se esté llevando a cabo y que se compren los libros que se van a repartir en las escuelas.

Están las audiencias públicas de los gobiernos en donde el presidentes municipales sientan a todos los integrantes el director de obras, el secretario de hacienda, en donde los ciudadanos también pueden asistir para solucionar sus problemas y vigilar que las cosas se estén haciendo y también esta donde las organizaciones se ponen de acuerdo con el gobierno para vigilar lo que se esté haciendo, por ejemplo el IMSS los derecho habientes podrían vigilar que todo esté funcionando bien y si eso no está funcionando esa denuncia se puede presentar al director de la clínica y una carta compromiso para hacer cumplir las cosas y si eso no da resultado pues para eso está el Órgano Interno de Control, que recibe esas quejas y puede hacer funcionar y Obliga al órgano de control interno para que se revise y las cosas puedan funcionar bien.

Cuales son la protección que tiene la contraloría social y es lo que debemos de saber cuándo hablemos con un gobernante. Los tratados internacionales en primer lugar Convención Interamericana Contra la Corrupción de la OEA y la comisión de la ciudadanía contra la corrupción y varios tratados de origen mexicano, que dan la facultad par que la sociedad participe activamente en la rendición y en el combate a la corrupción, todos los mexicanos tenemos derechos porque en México se obliga a esto, tenemos el derecho a formar parte de la agenda de corrupción y trabajar en contra que las cosas se hagan mal, nadie te puede decir porque andas preguntando cuanto gano? y como hay transparencia ¿no puede preguntar cuánto gana?, ojo, pero si tenemos derecho a preguntar porque aquí la constitución en el articulo tal dice que leyes internacionales y nacionales dicen que existen cortes en las cuales puedo demandar que esto no se está realizando bien, pero ahora el problema que tenemos es que México es un país de leyes por eso es importante hacer la prevención y por eso es importante vigilar que en el momento que se estén haciendo las cosas denunciar.

Existen varios derechos que están protegidos constitucionalmente: el principal es la soberanía nosotros tenemos la soberanía que es el ejerció del poder

porque la democracia reside en el pueblo en los ciudadanos y por eso mismo tenemos el derecho de participar de tomar decisiones pero también tenemos el derecho a la información, el derecho a la petición el derecho a la asociación el derecho a la petición democrática, si cualquiera de esos derechos se viola, no nos dejan organizarnos, no les dan respuestas, si no los dejan a acceder a la información existe el amparo constitucional y el amparo funciona justamente para obtener un derecho constitucional podemos ampararnos del gobierno, ampararnos del gobierno estatal, del gobierno municipal, porque ellos están violando esos derechos y son garantías constitucionales y eso es importante también saberlo que nosotros los estamos ejerciendo. Y por ejemplo si el director de la escuela no los quiere dar información nos amparamos porque él está violando ese derecho que tenemos

30

Además de la constitución existen por lo menos tres leyes y tratados para garantizar nuestro derecho a la información y a la rendición de cuentas, uno es la ley federal y las leyes estatales de acceso a la información, tenemos entendido que aquí Tabasco es uno de los estados que va más atrasado ya que la ley estatal no entra en función pero a nivel nacional el año pasado en el artículo sexto se hizo una modificación no solo para que los Estados establezcan reglamento que den acceso a la información y utilizar el INFOMEX para que todos los ciudadanos tengan acceso a la información.

Además de eso está la ley general de desarrollo social en el 2004 se promulgo, la ley general de ingresos y como es una ley general también tiene influencia no solo a nivel federal sino también a nivel estatal municipal, tienen que hacer cumplir esa ley y en esta ley el derecho a la participación al desarrollo social.

La tercer ley es la de las organizaciones de la sociedad Civil es una ley que faculta a todas las organizaciones a vigilar y controlar y a establecer mecanismos de contraloría social para aplicarlas a los gobiernos.

El gobierno federal impulsa la contraloría social y fomentara el acceso a la información o sea cualquier programa social federal tienen el gobierno la obligación de promover el acceso a la información. Cuál es la *chamba* de la contraloría social solicitar información a las autoridades, y las autoridades tienen la obligación de proporcionar información que existe en los comités la función de vigilar que se hace con recursos públicos saber cómo se reparten los recursos públicos proporcionar capacitación conocer que es lo que ofrecen los programas que partida de estos recurso cuanto recurso tienen , como se obtienen eso es una información ciudadana especial tiene la función de pedir información sobre el desempeño de los programas sociales.

Tiene la posibilidad de atender o de investigar qué es lo que se está haciendo o si hayan alguna irregularidad los comités tienen la facultad de investigar que paso para tratar de mejorar la calidad de la investigación y poder denunciar

ante las autoridades competentes las irregularidades que se están presentando

Esto va a permitir saber si se está cometiendo una irregularidad esta es una de las competencias por la que existe la contraloría, lamentablemente sabemos que si en la dependencia de la contraloría o del gobierno es relativamente cercana lo más probable es que la contraloría cuadre lo que está mal o que la contraloría no haga su chamba, pero también es cierto que hay contralores que si están interesados en esta parte en el asunto del combate a la corrupción y si es necesario lo sacan en un *periodicazo*, sino que también se quejan a diferentes instancias a denunciar las irregularidades que se están presentando solo así vamos a poder combatir la corrupción en un momento

En abril pasado se acabo de aprobar los lineamientos de una ley social de la función pública que obliga a todos los programas de desarrollo social ya sea educación, trabajo vivienda, salud a órgano superior hacer un trabajo legal muy profundo que permite operar a la contraloría social no es un invento de uno o dos días cosa que no tenga un fundamento legal si no que es algo que tiene mucho fundamento legal

El asunto tiene que ver cómo hacer las eficientes ya hay parte legal, ya hay leyes reglamentos ya se sabe lo que se tiene que hacer como se promueve como se emplea ahora como hacerla funcionar para ello el principal riesgo que tiene la contraloría social como mecanismo es que se politice que pase hacer una participación decorativa que no tenga ningún peso porque las autoridades digan si tengo contraloría social pero no me hagas nada, para evitar eso tiene que tener un reconocimiento legítimo y eso como se logra ampliando la capacidad de participación ciudadana invitando a la mayor cantidad de gente a participar para que formen los consejos, y que los consejos sigan participando, y que no sean las autoridades las que designan a cual la idea es que esos mecanismos tengan objetivos claros y no debe haber restricción de las personas que participen por ejemplo la CDH del DF tiene un reglamento que tiene lineamientos claros para la selección de los consejeros.

Otro tema que voy a tocar es el tema de la autonomía de la participación social, si tenemos organizaciones sociales con autonomía con recursos de poder, con recursos financieros va hacer muy difícil generar contrapartes ciudadanas para regenerar la participación ciudadana, tenemos bueno si parte del gobierno dice yo si estoy interesado en la participación pero no sé cómo hacerlo que la gente es bien apática y no quiere participar pues una forma que tiene el gobierno para hacerlo es fortalecer las organizaciones con financiamiento, capacitación y con autonomía no con limitaciones si no que darle financiamiento en el ejercicio transparente porque sin eso no hay organizaciones que tengan la capacidad las potencialidades que tengan los recursos suficientes para ejercer el control si nosotros no entregamos recursos a las

organizaciones estas no podrán hacer su trabajo y vamos a seguir con gobiernos opacos.

Si nosotros no combatimos en serio el tema de la corrupción, vamos a seguir manteniéndonos en este nivel de corrupción de poco crecimiento ineficiente la verdad es una responsabilidad ciudadana, así como nos emocionamos cuando ganamos una medalla de oro en las olimpiadas, así debemos de participar en esto es una cosa urgente, si no el país se nos puede ir de las manos, como en Perú que pasaron 5 o 6 asesinatos de presidentes municipales que no se pusieron de acuerdo para solucionar las cosas. Tenemos que avanzar en eso y ver el vaso medio lleno aunque te cueste y decir puedo ver las cosas medias vacías o el vaso medio vacío y decir las cosas están muy mal o verlo medio lleno y como decir existen mecanismos que puedan mejorar las cosas, México tiene una historia de participación muy fuerte que no viene de ahorita sino viene desde haya que junto con Cuba la única revolución del siglo XX y en México con nuestro abuelos hubo una revolución en donde se repartieron la tierra, donde se nacionalizo el petróleo, tenemos una historia de tras que nos da fortalece y que si queremos cambiar las cosas lo podemos hacer, yo los invito a recordar la historia y reflexionar que las cosas pueden cambiar en la medida que cada uno de nosotros no los propongamos.

Estructura legal en México para el combate a la corrupción

Moisés Rodríguez⁴

Primero que nada, agradezco a fundación Ecológica la invitación para venir el día de hoy a platicar, yo vengo de la Secretaria de la Función Pública, y particularmente de un área que es el área operativa de una Comisión Intersecretarial que es la Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción del Gobierno Federal.

Esta Comisión Intersecretarial es la única en la que confluyen todas las Secretarías de Estado, hay otras comisiones intersecretariales de diferentes temas y en ninguna de ellas, salvo en esta Comisión, en ninguna confluyen todas las Secretarías, en esta si, por la trascendencia del tema, es una Comisión que se creó en diciembre del 2000. Casi inmediatamente con la entrada del Gobierno del Presidente Fox, fue uno de sus primero, datos órganos que mando a crear, digamos, por mandato presidencial, por acuerdo presidencial, fue esta Comisión, en ella, están las Secretarías y están las Instituciones con mayor peso digamos impacto ciudadano y presupuestal del gobierno federal, por lo tanto en ella están el IMSS, el ISSTE, la CFE, Aeropuertos, la PGR obviamente, PEMEX, en total son 29 instituciones la que conforman la Comisión.

Dicho esto, lo que les quiero platicar es lo que hacemos como secretaria ejecutiva, como secretaria operativa de esta comisión, lo que hacemos para impulsar los temas de transparencia en el Gobierno Federal, y me parece que muchas de las ideas que aquí se van de acuerdo a todo lo que se estuvo platicando hace rato.

OK, tenemos hoy día una ley de transparencia, el derechos de acceso a la información como muy claramente definido, todavía con sus *asegunes*, muchas cosas, por hacer, sin embargo, ¿qué hacemos con esa información?, ¿para qué nos sirve?, de eso se trata más o menos lo que estamos haciendo hay un programa de la que se encarga la secretaria de esta Comisión de operar es un programa que se llama Programa de Transparencia y Rendición de Cuentas.

Este programa, tiene como varios temas, que son cosas que les pedimos a las instituciones que hagan a favor de la transparencia, y hoy día estamos en momento de redefiniciones, de hacer un alto en el camino y pensar que es lo que tenemos que hacer hoy día, porque la transparencia en el país ya llevo para quedarse y sin embargo ya tenemos un poco e experiencia como país respecto a la transparencia. Es decir, sí tenemos todavía la necesidad de ir impulsando e informando y difundiendo el derecho de acceso a la información entre la gente y entre la población, pero también ya tenemos que ir definiendo

⁴ Secretaria de la Función Pública.

que vamos a hacer con la información, que vamos a hacer con ese derecho, que uso le vamos a dar.

El fin de esta presentación es exponerle como estamos visualizando la política de transparencia y de rendición de cuentas y de participación ciudadana, que la vemos como objetivo centrales de la transparencia en el gobierno.

Primero les quiero platicar rápidamente la situación de la corrupción, la SFP es la encargada de operar la secretaria ejecutiva de esta Comisión Intersecretarial que es de Transparencia y Combate a la Corrupción, entonces nuestra preocupación central tiene que ver con corrupción, como secretaria y como comisión intersecretarial, y pues primeramente quisiera revisar con ustedes unos cuantos índices que tiene que ver con corrupción, índices que tiene que ver con valores numéricas respecto a la situación de corrupción.

El primero de ellos es el que elabora Transparencia Internacional cuya base está en Londres, y hace una serie de encuestas entre los ciudadanos de varios países, no en todos pero en muchos países, y les pregunta que como ven, como está la corrupción si su país es muy corrupto o poco corrupto y con esa en esa encuesta hacen una valoración del 0 al 10, en donde a menor calificación obtenida mayor corrupción existe en ese país.

Ese se llama índice de percepción de la corrupción, se llama de percepción de la corrupción, se le pregunta a la gente que tanto percibe que hay corrupción en su país. Este índice se ha estado desarrollando desde el 2001, y México está en el 2001 está en el lugar 51 de 91 países evaluados, siempre hemos estado ahí en los países intermedios, en la última medición que se hizo en 2007 estamos en el lugar 72 de 179, eso ya no nos coloca muy bien, porque estamos más arriba de los 50, aquí lo importantes es que calificación del 0 al 10 obtenemos en corrupción, según Transparencia Internacional, estamos obteniendo una calificación de 3.5, o sea *reprobadicosimos*, países como Dinamarca, Finlandia, Islandia siempre están muy cerca del 10, son países con ciertas características comunes y eso es algo que nos llama la atención en la secretaria un poco, son países del norte de Europa con buen desarrollo económico y buen desarrollo social, y también ha habido estudios de que son países con una alta cultura de legalidad y en estos países hay buenas calificaciones en términos de corrupción, son calificaciones que dan los propios ciudadanos, de percepción, y países con mucha pobreza, como los países de África y de Asia pero del de Asia pobre, son los que salen peor calificados, entonces eso nos hace ver que hay una primera correlación, si hay una relación entre corrupción y pobreza y eso nos preocupa como gobierno.

La siguiente evaluación que les quiero presentar es la de Transparencia mexicana, Transparencia mexicana es el capítulo de México de Transparencia Internacional, es su capítulo nacional. Transparencia mexicana hace otro índice para el tema de la corrupción en México, el índice que vimos hace un momento

de Transparencia Internacional hace comparaciones entre países y el Índice que hace Transparencia Mexicana es una comparación entre Estado del país y entre tramites dentro del país. La diferencia entre la medición que hace Transparencia Mexicana y Transparencia Internacional es que transparencia Internacional le pregunta a la gente como percibe, que percepción tiene de la corrupción que Transparencia Mexicana no te pregunta que percepción tienes, si no que experiencia tienes de corrupción, es muy diferente, la percepción puede estar influida por muchos factores, un factor mediático, un factor de que me comentaron, un factor de varios factores, que pueden influir en tu percepción sobre la corrupción, si a tu te cuenta tu primo que le pidieron mordida para sacar la licencia, tu percepción de que sacar la licencia es corrupto, si tú ves en la tele que le están dando fajos de billetes a funcionarios públicos y los grabaron tu percepción es que el gobierno está lleno de corrupción, pero tú no has vivido la corrupción o no has caído en ella, no se te ha presentado, tú te forma una percepción a partir de varias cosas, sin embargo una experiencia, es experiencia es lo que tu hayas vivido, si tú fuiste a la oficina de pasaportes y te pidieron lana que no te tenían que pedir más allá de lo que cuesta el pasaporte, entonces ya tuviste la experiencia, entonces esa es una diferencia entre la medición de Transparencia Internacional que mide percepciones, de la medición de Transparencia Mexicana que mide experiencias, desde mi punto de vista es mas valido medir experiencias.

El tema del índice de Transparencia Mexicana califica a los trámites y servicios del 0 al 100, expresa el número de veces que se solicito mordida en un trámite por cada 100 veces que se realizo el trámite, es decir al revés que el índice de Transparencia Internacional, a mayor calificación obtenida más mordida hubo, más corrupción hubo en ese trámite.

Esta es la calificación en general que hemos obtenido como país, mide 35 trámites a lo largo y ancho del país, y aquí hay una cosa importantes, de 35 tramites se pregunto cuantas veces hubo corrupción en una encuesta nacional, se hace un promedio y sacan una calificación.

Les decía que mide la corrupción o las mordidas entendidas como mordidas específicamente en 35 tramites públicos, y con tramites públicos no significa que son tramites exclusivos de un gobierno y ni siquiera del gobierno, hay trámites públicos en manos privado, mide en total 34 en manos de públicos, de gobierno y un trámite en manos de un privado, que es el trámite del teléfono que está en manos de TELMEX, de los trámites de gobiernos, cinco de esos trámites son del gobierno federal exclusivamente, 15 de esos trámites son del gobierno estatal y 14 de gobiernos municipales.

Sería un poco ocioso presentar la lista de cómo están los trámites, pero los trámites que salieron con menos corrupción son estos: el trámite para pagar el

predial, solicitar una beca para pagar algún tipo de estudio o recibir correspondencia. Esos son los primeros tres lugares de los 35.

Los más corruptos son: evitar que un agente de tránsito se lleve tu automóvil al corralón, o sacar tu automóvil del corralón, esa es digamos el tercer lugar del más corrupto, el segundo lugar es evitar ser infraccionado o detenido por un agente de tránsito, y el primero más corrupto en más corrupto o el que ocupa el lugar 35 es estacionar el automóvil en la vía pública controlada por personas que se apropian de ella, aquí hay una cosa interesante, Transparencia Mexicana define corrupción como la apropiación de un bien público para beneficio de un privado, entonces cuando los *franeleros* se apropian de la vía pública y cobran por estacionarse y cuidarte el coche, y si no le das quien sabe que le vaya a hacer, se están apropiando de un bien públicos para su bien privado, para Transparencia Mexicana eso también es corrupción, y entonces dice hace su encuesta, le pregunta a la gente sobre ese tema y 58 personas de cada cien dicen que si dan lana, que si dan mordidas por utilizar un bien público que es la calle y estacionar tu automóvil.

Hay otros trámites que si están por completo en manos del gobierno, también pregunta, Transparencia Mexicana, también destina una parte sobre como percibes el tema de la corrupción en el país y le preguntan a la gente, en comparación de hace un año piensas que la corrupción en el país es mayor, igual o menor y en general hay una como desolación, como una mala imagen respecto a la corrupción y mala expectativa en mejorar.

Hay otro índice otra medición que tiene que ver con temas de corrupción, es una medición que hace el Banco Mundial que se llama ***governanc mater*** que en español sería la gobernación o la gobernanza importa, y mide seis cosas, seis cosas en los países, que tienen que ver con temas de transparencia, rendición de cuentas y desarrollo.

Voz y rendición de cuentas que tiene que ver con cosas de libertad de expresión de rendición de cuentas del gobierno a la sociedad, estabilidad política, y ausencia de violencia, efectividad del gobierno, calidad regulatoria que tiene que ver con menos trámite para el público, para el ciudadano y para las empresas para el buen desarrollo de la economía, Estado de Derecho y control de la corrupción.

La calificación también va del 0 al 100, y también no nos va muy bien, y aquí quiero hacer énfasis en dos de los seis temas que mide, el tema de rendición de cuentas y en temas de control de la corrupción y estamos reprobados, la última medición se hizo en 2006 y en voz y rendición de cuentas que tiene que ver con temas de transparencia, acceso a la información y libertad de expresión, tenemos una calificación de 52, que es como si fuera del uno al 10 sería 5.2, y en control de la corrupción es menos del 50% o menos del 5.

Dicho todo esto, que es lo que nosotros como gobierno y como SFP estamos proponiendo trabajar, pues tres grandes cosas, tres grandes temas que queremos impulsar: la transparencia, la rendición de cuentas y la participación ciudadana en el gobierno, son tres cosas ligadas. Les comentaba en un principio que la transparencia es un tema como ya muy trabajado, ya muy conocido, ya existe la Ley federal desde hace un tiempo, los ciudadanos han estado haciendo uso de ella.

Sin embargo hoy día tenemos que hacer un nuevo enfoque o hacer un nuevo impulso hacia la transparencia, porque lo que hemos percibido una serie de cosas que ya se han mencionado, malos usos de la información, desanimo de la gente para acceder a la información, porque no le dan lo que le habían pedido, por que le dan la vuelta o le damos la vuelta los servidores públicos.

Nosotros entendemos la transparencia como un medio para mejorar las cosas, no para empeorarla, y últimamente la ley de transparencia ha sido una fuentes de desanimo para la población.

En términos un poco conceptuales nosotros vemos a la transparencia como un medio para reducir asimetrías de información entre los servidores públicos y los ciudadanos, al haber recudido las asimetrías de información, el ciudadano tiene la posibilidad de tomar mejores decisiones en torno a los servicios públicos, pero también tiene la posibilidad de valorar y juzgar el actuar del servidor público, si tiene acceso a la información de cómo está actuando, todo esto permite al ciudadano vigilar al otro, vigilar al que está ofreciendo la información, vigilar al gobierno y por lo tanto eso reduce los riesgos de corrupción y reducir los costos de corrupción, pues reduce todos los costos de la corrupción que son muy altos, los estudios de Transparencia Mexicana tienen por ahí los costos de la corrupción, y son miles de millones de pesos al año lo que se tiran en corrupción, se habla de que la corrupción actúa como un impuesto regresivo para las familias más pobres, le pega mas a los pobres.

Nosotros estamos visualizando la transparencia como un medio para combatir corrupción y por lo tanto para reducir los costos económicos y sociales de la corrupción porque la corrupción también causa desigualdad social, la corrupción beneficia a unos sobre otros, entornos a un bien público.

La transparencia les comentaba que permite vigilar al otro y permite al ciudadano hacerse de información para valorar el actuar del otro y ese valorar el actuar del otro y poderlo juzgar, es el principio de la rendición de cuentas, la rendición de cuentas, en general ubicamos que tiene como tres componentes centrales importantes, el primero de ellos este, la información, tener la posibilidad de acceder a la información, el segundo es el de justificación, justificación entendida no nada más yo informo, yo servidor público no nada más te informo lo que estoy haciendo, sino a parte tengo que justificar y fundamentar por que actué o por que asigne esta presupuesto, por que tome

esa decisión. A eso se refiere el elemento de justificación, y si estas actuando mal, la rendición de cuentas también debe contemplar el elemento de posibilidad de sanción, así entendemos la rendición de cuentas, la rendición de cuentas es de dos grandes tipos referidas al gobierno al particular, la rendición de cuentas la formal o la que establecen las normas y reglas que nos obligan a los servidores públicos a estar rindiendo cuentas a nuestros órganos internos de control, al poder legislativo, al judicial, esa es como la rendición de cuentas formal que nosotros la llamamos horizontal, porque es entre pares, entre entes que estamos en el poder público, pero también visualizamos que hay otra rendición de cuentas que no está plasmada en leyes y reglas y que es la rendición de cuentas vertical y que es la que debemos rendir nosotros a quienes están arriba que son los ciudadanos, esta rendición de cuentas es en la que nosotros también estamos impulsando, la rendición de cuentas, la formal, la normativa ya esta mas reglamentada, se instrumenta ya por operación, por programa operativo,

Sin embargo la rendición de cuentas que se hace a los ciudadanos, más allá de los órganos de representación legislativa, eso no está muy trabajando y se y tiene que hacer, esa rendición de cuentas es la que nosotros estamos impulsando.

La rendición de cuentas no es una responsabilidad exclusiva del gobierno, desde nuestro punto de vista todo aquel que usa recursos públicos, porque son los recursos de todos, está obligado a rendir cuentas de ello, tal cual se comento hace un momento, la rendición de cuentas debe estar respaldada obviamente por un marco legal y normativo, pero la rendición de cuentas también es una cuestión de ética y cultura, de apego a legalidad.

La participación ciudadana es el tercer gran elemento que estamos impulsando, nosotros nos enfocamos a la participación ciudadana en el gobierno, sabemos que hay muchas formas de participación ciudadana, podemos hablar de participación ciudadana desde la emisión del voto, la organización de comunidades para su propio desarrollo, la vigilancia o la observación electoral, en fin haya muchas formas, presupuestos participativos, las propias organizaciones vecinales, hay muchas formas de participación ciudadana, pero nosotros nos estamos enfocando y queremos impulsar en particular la participación ciudadana en el gobierno, es decir en las políticas públicas y la visualizamos o al definimos como la posibilidad de que los ciudadanos y sus organizaciones puedan contribuir e influir en las políticas públicas que las afectan y que están dirigidos a ellos mismos. Hacernos partícipes de esas políticas públicas y la flecha roja representaría el ciclo o la vida de política pública, tiene varias fases según el autor. Pero nosotros ubicamos tres grandes etapas de políticas públicas, que son las etapas previas de diseño, planeación, presupuestacion de la política pública.

Las etapas de implementación de las políticas públicas, la instrumentación, puesta en marcha y las etapas finales de evaluación y obviamente serían como un círculo para redefinirlas. En estas etapas o en esa vida de la política pública ubicamos que debe de haber una etapa de participación ciudadana, en las etapas previa de diseño, planeación y presupuestación debe de haber una participación prospectiva con agendas ciudadanas, con propuestas ciudadanas, con peticiones, esa es la forma.

Durante los momentos de implementación de los programas y políticas públicas debe haber una participación procesal, le llamamos, por llamarlo de alguna manera, pero nos estamos refiriendo a observación, a observación de grupos ciudadanos sobre las tomas de decisiones, sobre el ejercicio de los recursos, sobre el apego a legalidad, y al final de la política pública, podemos hablar de una participación retrospectiva, es decir evaluativa, valorar que resultados se lograron, si se trabajo de manera eficiente, si la política instrumentadas está generando los cambios que se esperaban, si es una política social verificar si se está reduciendo pobreza, verificar si se están mejorando los índices de salud y de educación, ese tipo de participación.

El año pasado elaboramos y lo hemos estado difundiendo, un pequeño diagnóstico sobre temas de participación ciudadana, como estamos en el gobierno y le preguntamos a las instituciones y les hicimos un cuestionario, *breviario cultural*: el gobierno federal está compuesto por aproximadamente 240 instituciones y digo aproximadamente porque algunas se crean, algunas desaparecen, porque algunos son fideicomisos, algunos pasan a ser parte de un gobierno estatal, algunos e incorporan al gobierno. Pero están alrededor de las 235, 240 instituciones.

El año pasado eran 242 instituciones y les enviamos un correo, un cuestionario electrónico para nosotros conocer en el gobierno federal para saber cómo estamos en el gobierno federal en términos de participación ciudadana y de transparencia y obtuvimos algunos resultados que pudieran ser interesantes.

Con que tipos de actores sociales son los que con más nos vinculamos el gobierno federal, y en los primeros lugares están las IAES. Instituciones Académicas de Investigación Superior o sea las universidades, los centros de investigación, y también las organizaciones de la sociedad civil mexicana.

También en términos de participación ciudadana se les pregunto a las instituciones que si están dirigiendo o destinando recursos para una serie de actividades que tienen que ver con corresponsabilidad con la sociedad civil, les preguntamos si están dirigiendo recursos para que las organizaciones o universidades evalúen la gestión de la propia institución o para que desarrollen acciones o investigaciones de interés de la propia institución pública, o para que desarrollen acciones o proyectos definidos por la propia institución pública

o para que desarrollen acciones y proyectos definidos por la propia organización, como el caso de INDESOL.

Los resultados no son muy alentadores, en ninguno de nosotros pasamos del 38% de respuesta.

Es decir el rubro más contestado, 38% de las instituciones dicen que si ofrece recursos para que la organizaciones de la sociedad civil desarrollen proyectos que le interesan o encarga la propia institución pública.

Solo el 15% da recursos para que las organizaciones hagan sus propios proyectos, es decir: No hay muchos recursos destinados del gobierno para las actividades de las organizaciones.

Les preguntamos también a las instituciones que si tiene procesos de decisión observados, no compartidos, si no por lo menos observados por los actores sociales, y en general las respuestas son negativas, en algunos casos tenemos porcentajes del 100% que respondieron en los siete sectores, así trabajamos por sector, el desarrollo social y recursos renovables, educación y cultura, hacienda, seguridad nacional, desarrollo económico, energía, salud, trabajo y seguridad social.

En algunos sectores corresponden el 100% que ni tiene procesos de decisión compartidos con actores y que ni tienen procesos de decisión observados por actores sociales.

Les preguntamos también si conocían mecanismos de participación ciudadana, nos dijeron muchísimos que si, más de la mitad nos dijeron que si, y les preguntamos que porque nos los implementan, y básicamente nos respondían esto: 68% que implicaría recursos que no se tienen, también una gran cantidad de instituciones nos respondió que implicaría distraer personal, que es casi lo mismo, es recurso humano que no se tiene, también si obtuvimos otras respuestas que si se había hecho pero que sus resultados habían sido nulos o negativos.

Otra respuesta es “la normatividad pública no me lo permite”, y yo solo voy a hacer lo que la normatividad dice que yo debo hacer, otra respuesta fue sí yo hago participación ciudadana esto dificultaría mi operación, “*a mi déjenme operar solito*”.

Estamos desarrollando algunas acciones, identificamos algunos mecanismos de participación, y aquí lo quiero dejar a lo mejor un poco como de inquietud para ustedes sobre qué tipo de participación encontramos en el gobierno, algunos de ellos son: consulta ciudadana que son básicamente encuestas de servicios, el ejercicio del acceso a la información, nosotros lo vemos como una forma de participación, los consejos consultivos de ciudadanos, los espacios de diálogo y consulta, relaciones exteriores y SEMARNAT tiene ahí unas

experiencias muy importantes, los mecanismos de observación ciudadana, eso lo enfocamos mucho en la función pública, el monitoreo ciudadano y los testigos sociales, la contraloría social, que me imagino la conocen muy bien, pero esta básicamente dirigida a la vigilancia de la operación de los programas sociales por parte de los beneficiarios, el financiamiento a proyectos propuestos por organizaciones en mecanismos como los de INDESOL, o como el IMJUVE, INMUJERES y los procesos compartidos, como otra vez INDESOL, cuando comparte el proceso de dictaminación, que lo comparte con organizaciones civiles y con académicos.

En pocas palabras pues queremos enfocar nuestra acción a esto, a una transformación de nuestros procesos, mejorar nuestra calidad operativa, institucionalizar estos mecanismos de participación ciudadana, también ubicamos esa debilidad, que falta institucionalizarlos, institucionalizarlos quiere decir ponerlos en normas y darles un presupuesto para que existan, por que las dificultades que nos respondían que porque no implementan participación ciudadana en el gobierno federal, es no tengo recursos, básicamente, y por que la normatividad no me lo permite, entonces si hubiera normatividad y recursos que te lo permitan lo vas a hacer, eso entendemos por institucionalizar, tenemos que renovar y renovar conceptualmente los mecanismos de fiscalización y control y sanción en la función pública.

También hacer una transformación estructural de orientación a resultados, ya estamos trabajando en el enfoque de proyectos orientados a resultados más que a procesos y en un transformación cultural, también tenemos que trabar en aspectos de ética y cultura.

Agradezco su atención y su paciencia