

Memorias de México: Su fracaso con la Transparencia.

Hernández-Hernández Brenda.

bren.her.her@gmail.com

Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (BUAP)

"Trabajo preparado para su presentación en el X Congreso Latinoamericano de Ciencia Política" Organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP), en coordinación con la Asociación Mexicana de Ciencias Políticas A.C. (AMECIP) y el Tecnológico de Monterrey (ITESM), convocan al X Congreso Internacional de Ciencia Política, a realizarse en la Ciudad de Monterrey, Nuevo León, México, los días 31 de julio, 1, 2 y 3 de agosto de 2019."

México y su fracaso con la transparencia y rendición de cuentas

Resumen

“-Si señor”, dice Cesar Duarte cuando a través de su secretario de finanzas se apropió de un banco para triangular recursos de partidas federales y destinarlas al PRI nacional para financiar campañas electorales. “-Si señor”, dice Karam cuando fue sobornado por la empresa *Clarion Partners*, para que usara sus influencias para beneficiar a la empresa en un litigio que mantenían en su contra. El pago: Un penthouse. “-Si señor”, dice Elba Ester símbolo de la corrupción un cliché más de la era sindical y representante de los vicios que no representan a la mayoría de los profesores de México.

En años recientes, al parecer muchos funcionarios mexicanos se han creído en “ *plenitud del pinche poder*” como lo decía Fidel Herrera Beltrán, gobernador del estado de Veracruz. “-Si señor”, dicen a la corrupción y es que no podemos hablar de transparencia y rendición de cuentas sin hablar antes de este cáncer que nos come por pedazos.

Este ensayo subraya la existencia de prácticas sistemáticas de corrupción en la política, lo que repercute en la mala prestación de servicios públicos y en la democratización en todos los niveles institucionales.

Aplaudimos la transición, pero ahora padecemos (dejo este espacio para que usted responda).

Palabras clave: Soborno, rendición de cuentas, transparencia, corrupción, servicios públicos, democratización, instituciones

Abstract:

"Yes, sir," says Cesar Duarte when, through his finance secretary, he appropriated a bank to triangulate federal funds and allocate them to the national PRI to finance electoral campaigns. "Yes, sir," says Karam when he was bribed by the Clarion Partners company, to use his influence to benefit the company in a lawsuit against him. Payment: A penthouse. "-If sir," says Elba Ester, symbol of corruption, another cliché of the union era and a representative of the vices that do not represent the majority of teachers in Mexico

In recent years, it seems that many Mexican officials have believed in "the fullness of the fucking power" as Fidel Herrera Beltrán, governor of the state of Veracruz, put it. "Yes, sir," they say to corruption, and we can not talk about transparency and accountability without talking about this cancer that eats us up in pieces.

This essay highlights the existence of systematic corruption practices in politics, which has an impact on the poor provision of public services and democratization at all institutional levels.

We applaud the transition, but now we suffer (I leave this space for you to respond)

Key words: Bribery, accountability, transparency, corruption, public services, democratization, institutions

INTRODUCCION

Recuerdan a Emilio Gamboa diciéndole a Kamel Nacif *“Va pa atrás papa, esa chingadera no pasa en el senado”* o recuerdan las conversaciones de Nacif con Mario Marin , todos fueron unos escándalos, sin embargos en todos estos casos no importa la evidencia, si no la coyuntura política .”Personajes impunes” son el resultado en un contexto así.

El combate a la corrupción se vuelve una variable dependiente y residual el descontrol de los gobernadores en México está relacionado con la debilidad y el uso discrecional de controles centrales (nacionales/federales), particularmente los controles constitucionales, presupuestales y penales, ¡Si! Personajes impunes, progenitores de la desconfianza, númenes de la impunidad, patrones de la trampa, faros de la mentira, protagonistas del país donde no pasa nada, donde hay muchos escándalos pero pocas sanciones, donde hay corruptos señalados pero nunca corruptos encarcelados, y donde todo esto es normal.

MEXICO Y SU FRACASO CON LA TRANSPARENCIA Y LA RENDICION DE CUENTAS.

Comencemos diciendo que el camino de México en el combate a la corrupción ha sido accidentado, aún en sus dieciséis años de vida democrática México entró a la era de la transparencia mediante una serie de cambios estructurales:

- Se reformó la Constitución para crear a la Auditoría Superior de la Federación para fortalecer las labores de fiscalización de la Cuenta Pública que lleva a cabo la Cámara de Diputados. Además, se le dotó de instrumentos jurídicos para que toda instancia pública y cualquier ente privado que reciba o administre recursos públicos sean sujetos de fiscalización.
- Se creó un nuevo derecho humano: el de ser informado y una instancia que cuida este derecho: el IFAI.
- En la legislación, principalmente la fiscal y la presupuestaria, ya se ha hecho costumbre incluir capítulos relativos a la transparencia y la rendición de cuentas.

Con estos avances se logró reducir la opacidad y la discrecionalidad de muchas decisiones públicas. En varios ámbitos casi se logró resolver el problema de la cantidad de la información, pero no el de la calidad.

De acuerdo con el índice elaborado por Transparencia Internacional, en el año 2000 nuestro país ocupaba el lugar cincuenta y nueve -de entre noventa países analizados- en la erradicación de prácticas corruptas. Por efecto, la calificación que se nos asignó en la materia fue de 3.3. Esta cifra reprobatoria es alarmante si la comparamos con países semejantes, como el caso de Chile, que obtuvo un 7.7; ya no digamos con Finlandia, que fue considerada con un 10.

"Transparencia" significa "ver a través de un objeto" o "permitir que se vea algo sin dificultad". La transparencia es una cualidad referida a la ausencia de impedimentos para conocer la motivación de los actos

Podría argumentarse que en el 2000 nuestro país sucumbía a los estragos del autoritarismo del PRI, partido para el cual la corrupción es la contraseña política fundamental. Sin embargo, durante las dos administraciones panistas no hubo mejoras sustanciales: México enfrenta el reto de tomar medidas eficaces para enfrentar la corrupción prácticamente durante todo el periodo democrático que arranca en 1997—, el país descendió 80 lugares en el listado global elaborado por Transparencia Internacional, al pasar del sitio 55 al 135 entre 180 países evaluados, con una calificación de 29 sobre 100 (máximo puntaje). En la actualidad, México no solo es el país peor evaluado entre los que conforman el G20 —grupo de los veinte países más ricos del mundo— y los miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), sino se encuentra por debajo de los 43 puntos del promedio global o los 44 puntos del promedio en América Latina.

Cabe recordar que el presidente de la República ejerció un efectivo control político sobre los gobernadores en el régimen autoritario que prevaleció en México durante buena parte del siglo XX. Desde aproximadamente la década de 1930, el presidente de la República se hizo de la potestad fáctica de designar y remover a los gobernadores. Esta era una de esas facultades “metaconstitucionales” — reglas no-escritas pero actuantes— que revistieron de un poder enorme a la Presidencia de la República (Carpizo 1978: 190-199).

La fuerte ascendencia del presidente sobre su partido —predominante en el sistema de partidos— le permitía colocar y remover gobernadores con altos grados de discrecionalidad. Sin competencia electoral real, los gobernadores tomaban posesión del cargo cuando, en los hechos, su candidatura era aprobada por el jefe del ejecutivo federal. La remoción de los gobernadores también estaba sujeta a la discrecionalidad presidencial.

El control del presidente sobre los gobernadores se expresó en algunos casos a través de medios constitucionales formales, como los juicios políticos, los juicios de procedencia y la desaparición de poderes. Pero en la mayoría de

los casos el ejecutivo federal ejercía un conjunto de controles a través de las secretarías de Estado, predominantemente las de Gobernación y Hacienda, así como desde el partido y el Congreso. Por tanto, en numerosas ocasiones ni siquiera se usaron las herramientas constitucionales, sino que el ejecutivo federal simplemente amagaba o acudía a distintas presiones para doblegar la voluntad de los gobernadores y provocar su licencia o su renuncia, sobre todo cuando se volvían incómodos, perdían el control político en sus jurisdicciones o cometían abusos que eventualmente se transformaban en conflictos sociales (Valencia Carmona, 2003: 370; Hernández Rodríguez, 2008: 14).

Además, el presidente controlaba a los gobernadores mediante la distribución discrecional de recursos presupuestales hacia las entidades federativas y la penetración de las agencias federales en el ámbito local (Carbonell, 2002: 28).

La descoordinación partidista entre las autoridades federales y estatales tendría fuertes repercusiones en las negociaciones políticas y en el ejercicio de la autonomía política de los gobernadores, ya que estos ganaron cada vez más recursos en el presupuesto federal, en parte porque el ejecutivo usó las transferencias como herramienta de negociación política. Significativamente, en el presupuesto federal para 1998 se introdujo, a iniciativa del presidente Ernesto Zedillo, el Ramo 33 denominado Aportaciones Federales a Entidades Federativas y Municipios. Vicente Fox (2000-2006) y Felipe Calderón (2006-2012), los primeros y hasta ahora únicos presidentes emanados del PAN, siguieron esta tendencia, es decir, transfirieron cada vez más recursos presupuestales a las entidades federativas. Por ejemplo, en el 2008, el presupuesto destinado a las entidades aumentó 57% respecto al ejercido en el 2000 y poco más del 100% respecto a 1994 (Hernández López, 2011).

Este ritmo de crecimiento del presupuesto federal hacia las entidades superó, en muchos casos, no solo el crecimiento del PIB nacional y estatal, sino la capacidad recaudatoria de los gobiernos locales y otros criterios aplicables en el cálculo de la distribución de los recursos

Por siempre se nos dice que la impunidad terminara, ahora si en este sexenio. La secretaria de la función publica y las diversas instituciones ahora si

actuaran que por fin los juicios políticos existirán y no solo serán venganzas , y que todos los esfuerzos encaminaran hacia la misma dirección . Asi se vive la política en mexico y asi la aceptan los ciudadanos, asi nos volvemos todos complices de ellas.

Nada más que 303 escándalos políticos (acusaciones de actos ilegales o inmorales) estallaron alrededor de 62 gobernadores mexicanos que ganaron una elección y terminaron su administración entre el año 2000 y el año 2013 (Montes, 2015: 81).

Del año 2000 al arranque de 2018, se encuentra que 14 de un conjunto de 129 gobernadores en el despacho, incluyendo gobernadores interinos, han sido acusados formalmente por desvío de recursos, enriquecimiento ilícito o defraudación fiscal durante sus gobiernos. Esto es, alrededor de 1 de cada 10 gobernadores ha sido acusados de desvío de recursos o de formar parte de redes de corrupción en agravio del erario (Jiménez, 2018) .

Los gobernadores mexicanos se muestran más abusivos que muchos de sus colegas en otras partes del mundo, por ejemplo, una comparación entre los casos de Estados Unidos y México en el periodo 2000-2013 señala que al otro lado del Río Bravo nueve gobernadores quedaron implicados en escándalos de corrupción y enfrentaron una investigación judicial que derivó en una sentencia penal. En México, en el mismo periodo, estallaron 72 escándalos de corrupción alrededor de 41 gobernadores.

Tras lo anterior, la pregunta salta al paso: ¿por qué los gobernadores mexicanos son más señalados que otros por sus malas prácticas en el ejercicio del cargo? ¿Por qué los controles políticos son tan ineficaces para abatir los desvíos de los gobernadores mexicanos?

Los innumerables escándalos sobre las desviaciones de los gobernadores mexicanos muestran que ellos —y ellas en mucho menor medida—, sus familiares y colaboradores, se enriquecieron con desviaciones del erario. La ambición personal seguramente podría explicar muchas de sus conductas desviadas.

La corrupción y el abuso del poder, sin embargo, rebasa vicios y defectos personales. Las ambiciones individuales, en todo caso, encontraron cauces institucionales. Los controles locales y centrales se mostraron ineficaces, inadecuados o inexistentes ante el descontrol de los gobernadores. A continuación, desarrollo un modelo analítico para el ejercicio del control de las autoridades locales. En términos esquemáticos, las autoridades locales enfrentan dos tipos de controles: locales y centrales.

Los primeros pueden ordenarse conceptual y espacialmente conforme a cualquier régimen político. En el plano vertical, los controles de la sociedad hacia gobernantes y representantes. En el plano horizontal, los contrapesos entre instituciones y poderes estatales.

Los controles verticales tienen en las elecciones un elemento central. El voto popular es el mecanismo de intervención por excelencia en toda democracia representativa. En competencias libre y justas, el ciudadano premia o castiga a sus representantes en ejercicio de sus derechos políticos. Como parte de los controles verticales, los controles sociales están relacionados con la capacidad de los ciudadanos, asociaciones cívicas y medios de comunicación para vigilar, interpelar y sancionar a los políticos y funcionarios (Schedler, 2004: 34).

Los controles horizontales suponen la existencia de instituciones del Estado con autoridad legal para emprender acciones que van desde el control rutinario hasta sanciones penales, incluso la destitución, en relación con actos u omisiones de otros agentes o instituciones del estado que pueden, en principio o presuntamente, ser calificados como ilícitos. Estos controles, a su vez, están divididos en controles de balance entre los tres poderes tradicionales — ejecutivo, legislativo y judicial— y asignados en instituciones especializadas y autónomas — auditorías, comisiones de derechos humanos, fiscalías y similares— para realizar tareas de supervisión, prevención y, en su caso, sanción de acciones u omisiones presuntamente ilegales de otras instituciones estatales, nacionales o subnacionales (O'Donnell, 2004).

Pese a todo, la alternancia política, el escrutinio ciudadano y los órganos independientes han ejercido una mayor presión para investigar las posibles desviaciones de las autoridades locales, señaladamente los gobernadores

La ineficacia de los controles centrales

El órgano central de fiscalización —la Auditoría Superior de la Federación (ASF)— es una institución que, con seriedad, amplitud y rigor, ha exhibido algunas de las prácticas anómalas en la gestión del gasto federalizado por parte de las administraciones estatales

ALGUNAS REFLEXIONES.

El reforzamiento de la autonomía política y de las capacidades de acción de los gobiernos estatales adoleció de cualquier “estrategia deliberada”, tanto en el ámbito federal como local, para mejorar los correspondientes mecanismos de gestión, evaluación y rendición de cuentas (Ríos & Cejudo, 2010: 1-3).

La opacidad, la discrecionalidad y el desorden administrativo local se mantienen como una constante hasta la fecha. Por un lado, el debilitamiento del control político del presidente de la República sobre sus carreras como resultado de la transición a la democracia y, por otro lado, la debilidad de sus respectivas instituciones locales de control democrático (legislaturas, poderes judiciales, contralorías y órganos autónomos). Además, los gobernadores suelen tener un fuerte liderazgo sobre sus partidos en el plano local (a veces incluso sobre otros partidos). Este factor permite al gobernador presentarse como el gran dispensador de los principales cargos y puestos en la administración pública, en los de elección popular y en el poder judicial.

El control del poder político en las entidades federativas y los municipios es una de las asignaturas pendientes de la democratización mexicana. Además, el estudio del caso pone de relieve la dimensión multinivel o federal de la democratización. El “nuevo” federalismo mexicano derivó en un auténtico sistema feudal donde los gobernadores —de cualquier partido— ganaron autonomía respecto del gobierno nacional, pero en cuyos estados funcionan sin eficacia sus respectivas instituciones de control democrático (legislaturas, poderes judiciales, contralorías y órganos autónomos).

La democratización local se ve aletargada por la inexistencia o la disfuncionalidad de un sistema de contrapesos jurídico-institucionales que controlen, limiten y fiscalicen a los gobernadores, así como la ausencia de

organizaciones ciudadanas y órganos autónomos del Estado que inhiban los excesos y frenen los abusos de los gobernadores. En suma, que el descontrol de los gobernadores abona a una perspectiva negativa de la democratización vista desde abajo hacia arriba, esto es, el régimen nacional no puede considerarse plenamente democrático hasta que los cacicazgos locales dejen de ser un factor relevante para la esfera nacional (Remes, 2002: 21).

En la dirección de arriba hacia abajo tampoco existe un impulso irresuelto para la democratización local. Por el contrario, los autoritarismos locales pueden ser explotados por las autoridades nacionales con fines político-partidistas.

La discrecionalidad en el gasto local, junto a la millonaria transferencia de recursos, dan margen para manejar el erario a conveniencia. Incluso se ha documentado penalmente que los gobiernos locales — con la anuencia del dirigente nacional del partido y la Secretaría de Hacienda federal— desvían recursos federales —a través de empresas fantasma— con el propósito de beneficiar campañas electorales locales (y se sospecha que también en beneficio de campañas federales). La democratización enfrenta retos multinivel que merecerían integrarse para dar mejor cuenta de la complejidad del proceso.

Senado “LA TRANSPARENCIA EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS”

<http://sedeactual.senado.gob.mx/mandatos.php>

Auditoría Superior de la Federación. (2016). *Informe General. Cuenta Pública 2014*. México: Auditoría Superior de la Federación. Retrieved from <http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2014i/Documentos/InformeGeneral/ig2014.pdf>.

Carbonell, J. (2002). *Transición a la democracia, gobernabilidad y federalismo en México. Cerrando el círculo*. In J. M. Serna de la Garza (Ed.), *Federalismo y regionalismo. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM.

Carey, J. M. (2000). *Parchment, Equilibria, and Institutions*. *Comparative Political Studies*, 33(6/7), 735–761. <https://doi.org/10.1177/001041400003300603>

Carpizo, J. (1978). *El presidencialismo mexicano*. México: Siglo XXI.

Cornelius, W. A. (2000). *Blind Spots in Democratization: Sub-national Politics as a Constraint on Mexico's Transition*. *Democratization*.

Crespo, J. A. (2014, October 21). *Feudalismo fallido*. *El Universal*, p. A21. México. Eaton, K. (2015). *Disciplining Regions: Subnational Contention in Neoliberal Peru*. *Territory, Politics, Governance*,

Eaton, K. (2017). *Policy Regime Juxtaposition in Latin America*. *Colombia Internacional*, (90), 37–65.

Falleti, T. (2010). *Decentralization and Subnational Politics in Latin America* (Kindle). Cambridge: Cambridge University Press.

Fox, J. (1999). *Subnational politics and democratization in Mexico*. Review by Jonathan Fox. *American Journal of Sociology*, 105(5), 1490–1491. Retrieved from

Federalismo fiscal, democracia y autoritarismo en las provincias Argentinas. *Desarrollo Económico*, 50(200), 579–610.

Gervasoni, C., & Nazareno, M. (2017). *La relación entre gobernadores y legisladores nacionales. Repensando la “conexión subnacional” del federalismo político argentino. Política Y Gobierno.*

Gibson, E. (2005). *Boundary control: Subnational authoritarianism in democratic countries. World Politics,*

Goldsmith, M. (2002). *Central Control over Local Government - A Western European Comparison. Local Government Studies*

Hernández, M. del P. (1998). *Artículo 76. In Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada, Tomo II (pp. 817–830). México: Porrúa-UNAM.*

Hernández López, R. (2011, July). *Federalismo fiscal: los gobernadores se van de compras. Carta de Política Mexicana.*

Hernández Rodríguez, R. (2008). *El centro dividido. La nueva autonomía de los gobernadores. México: El Colegio de México.*

Jiménez, (2016). *Poderes y democracias. La política subnacional en México. (N. Loza & I. Méndez, Eds.) (ePub). México: Flacso.*

O'Donnell, G. (2004). *Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política. Revista Española de Ciencia Política, (11), 11–31.*