



MÉXICO

RESUMEN DE RESULTADOS

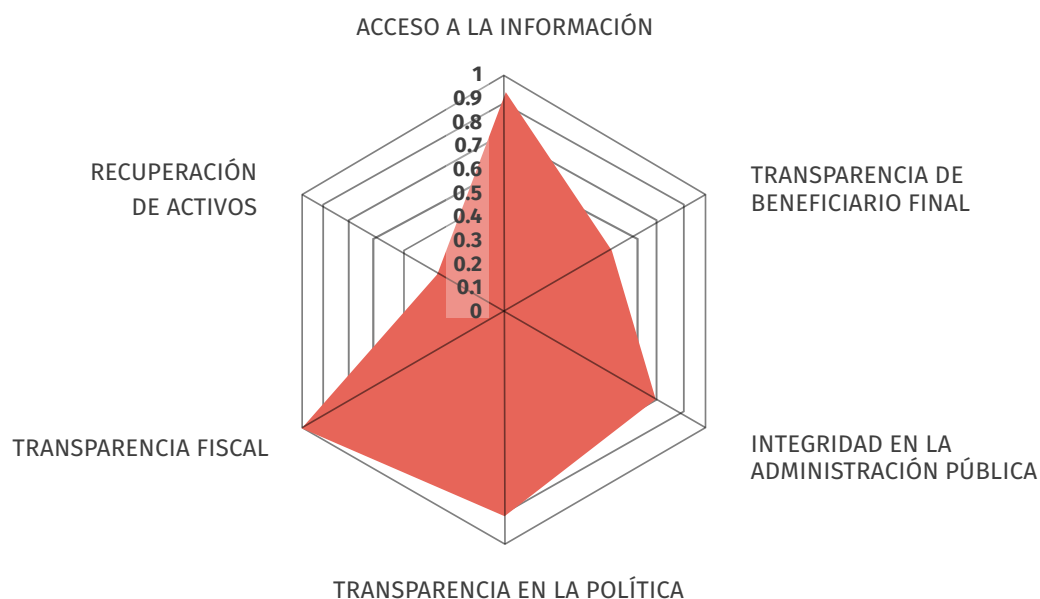


Gráfico 8: Resultados Generales México.

Las leyes y políticas vigentes en materia de integridad, control a la corrupción y acceso a la información en México han tenido reformas profundas, pero aún distan de ser políticas públicas articuladas y nacionales, lo que se explica en algunos casos, por la reciente instauración de normativas específicas o la no aplicación de las mismas. Asimismo, al ser una federación, resulta un reto que las políticas se apliquen de manera integral en los tres órdenes de gobierno y en los tres poderes. Destacan áreas como transparencia fiscal y acceso a la información con un alto grado de publicidad en relación con los demás países estudiados.

Los criterios de transparencia en la política e integridad en la administración pública poseen un importante grado de avance. Pero, para continuar con su desarrollo, resulta trascendental contar con el apoyo de la sociedad civil.

Caso contrario es el de las categorías de transparencia de beneficiario final y de recuperación de activos, donde la falta de transparencia en los nombres de los dueños efectivos de personas morales o jurídicas ha limitado, hasta ahora, el avance en estas áreas.

i ACCESO A LA INFORMACIÓN

El acceso a la información pública se encuentra reconocido como derecho fundamental en la Constitución Política mexicana, permitiendo buscar, recibir y difundir información e ideas de cualquier naturaleza a través de cualquier medio de expresión. Se regula este derecho en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP) del año 2015, sin embargo, este derecho fue establecido desde el año 2002 con diversas leyes federal y locales.

De esta manera, se encuentra sujeta a lo dispuesto por este marco normativo toda información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física (natural), moral (jurídica) o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal. A nivel institucional, velarán por el cumplimiento de estas normas el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) y sus 32 homólogos en las entidades federativas, organismo autónomo y especializado con potestad sobre todos los entes mencionados.

Se excluye de este mandato la información calificada como reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional, o aquella considerada confidencial, como los datos personales de personas identificadas o identificables -secretos bancario, fiduciario, industrial, comercial, fiscal, bursátil y postal, o la que presenten los particulares a los sujetos obligados. Pese a ello, no se podrá considerar reservada la información relativa a violaciones a los derechos humanos o delitos de lesa humanidad, de acuerdo con la legislación vigente y los tratados internacionales suscritos por el Gobierno de México, ni la información relacionada con actos de corrupción.

Ante una solicitud de acceso a la información, el organismo requerido cuenta con un plazo de 20 días hábiles para hacer entrega de los documentos solicitados, los que pueden extenderse hasta por 10 días más de existir razones fundadas previamente aprobadas por el Comité de Transparencia. El sujeto requerido para la entrega de información aplicará un test de daños para analizar si esta puede ser difundida. De ser negativa la respuesta, deberá especificar el plazo en que tal información se califique como reservada.

Sin embargo, una política de transparencia, como la que existe actualmente en México, sin políticas anticorrupción efectivas en todos los órdenes de gobierno, da paso a que exista una mayor impunidad.

§ COMPRAS PÚBLICAS

El sistema de compras públicas del Gobierno Federal mexicano se encuentra regulado por la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (LAASSP) y por la Ley de Obras Públicas y Servicios relacionados con las mismas. La primera norma, se aplica a la adquisición de bienes, así como la contratación de servicios y arrendamientos; la segunda, regula las obras públicas, y ambas son el marco normativo mediante el cual se rigen las contrataciones públicas y que permiten establecer las convocatorias que contienen los requisitos administrativos, legales, técnicos y económicos a partir de los cuales se selecciona a un proveedor o contratista. No se rigen por estas normas las licitaciones o contrataciones realizadas por los Poderes Legislativo y Judicial.

Siguiendo el principio de máxima publicidad de los actos públicos, el gobierno federal y sus organismos pondrán a disposición de la ciudadanía información relativa a las contrataciones y adquisiciones del Estado a través del portal CompraNet, en el sitio datos.gob.mx o por medio de la respectiva página web institucional.

No se cuenta con la obligación legal para dar a conocer los nombres de los beneficiarios reales de las empresas que contraten con el Estado.

Es posible afirmar que México tiene por delante la tarea de dar publicidad a la información de beneficiarios finales de empresas que contraten con el Gobierno Federal o local creando un registro público de ellos. Pero, pese a los límites de la legislación vigente, se debe destacar la existencia de la figura del “testigo social” que, aunque no es vinculante, monitorea los procedimientos de ciertas contrataciones públicas.

↓ GOBIERNO ABIERTO Y DATOS

El ingreso de México a la Alianza para el Gobierno Abierto en 2011, y la consecuente implementación de los Planes Nacionales de Acción, han permitido adoptar medidas significativas en aras de acercar la labor del gobierno a la ciudadanía.

Los esfuerzos en materia de datos abiertos se han centrado en la dictación de normas que establezcan un marco a partir del cual deben regirse las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, las empresas productivas del Estado, los tres poderes y órdenes de gobierno, como la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información, el Decreto de Datos Abiertos y la Guía de Implementación de la Política de Datos Abiertos. Asimismo, el Gobierno Federal creó la Coordinación de la Estrategia Digital Nacional (EDN) de la Presidencia de la República que creó herramientas sobre Datos Abiertos, entre las que destacan <https://datos.gob.mx>, portal en el que se puede consultar y descargar en diversos formatos (csv, json, pdf, xls, txt, entre otros) todos los datos abiertos del Gobierno de la República, así como de Estados, municipios y órganos autónomos que decidieron sumarse a la iniciativa.

En este desafío ha sido fundamental el rol de la sociedad civil organizada con el fin de fomentar la publicación de información del sector público, privado y de la sociedad civil. Con esto se espera, además, aumentar la calidad de los datos ya existentes por medio de estrategias de generación colaborativas.

Respecto de los Planes Nacionales de Acción, el Primero de ellos (2011-2012) finalizó con 21 de los 36 compromisos cumplidos en su totalidad, el cual contó con dos fases. En la segunda fase, el Plan de Acción Ampliado contó con el apoyo de la sociedad civil a través de un Secretariado Técnico Tripartita (STT) que incluía a representantes del Gobierno Federal, el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI) y un núcleo de Organizaciones de la Sociedad Civil. Para el Segundo Plan (2013-2015) se da cuenta de un 100% de las metas propuestas, aunque desde la sociedad civil se critica la disminución del alcance de estos objetivos. Finalmente, el Tercer Plan Nacional (2015-2018) cuenta con un 27% de avance en sus 11 propuestas, todo lo cual no se encuentra avalado por las organizaciones de la sociedad civil dada su ruptura con el Secretariado Técnico Tripartito en 2017 debido a prácticas de vigilancia y espionaje ilegal por parte del gobierno a personas que forman parte de algunas organizaciones relacionadas con el núcleo y con el Tercer Plan de Acción.

Frente a lo señalado, los principales retos para México en la materia guardan relación con la extensión y profundidad de las distintas iniciativas de datos abiertos y que se asegure la integridad de la bases de datos, su mantenimiento y su protección en las transiciones o cambios de gobierno.. Es importante también considerar a la sociedad civil organizada como un actor clave en la apertura de datos, vínculo que no se ha mantenido constante en el tiempo.

✓ INTEGRIDAD EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

La política de integridad mexicana se encuentra regida por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción (LGSNA) y la Ley General de Responsabilidades Administrativas (LGRA) de 2016, que tienen por fin establecer los principios y obligaciones que rigen la actuación de los servidores públicos –de los tres poderes del Estado y de los tres órdenes de gobierno–, establecer sanciones a las faltas públicas, los procedimientos para aplicar tales medidas, las facultades de las autoridades competentes ante tales irregularidades, así como determinar los mecanismos para la prevención, corrección e investigación de responsabilidades administrativas, y crear las bases para que todo organismo público obligado establezca políticas eficaces de ética pública y responsabilidad en el servicio público.

Sin definición de lo que se entenderá por probidad en el ejercicio de sus funciones, esta norma regula la llamada puerta giratoria, para lo cual se prevé un período de descongelamiento de un año para el funcionario que ejerciere funciones públicas. Ante una eventual contratación antes de finalizar el período de un año, se sancionará al ex funcionario público y a quien lo haya contratado. Estas penas van desde la sanción económica hasta la destitución del empleo, cargo o comisión y la inhabilidad temporal para desempeñar funciones públicas o bien participar de adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas.

El mandato de fiscalización de estas irregularidades recae en la Secretaría de la Función Pública (SPF) a nivel federal, organismo que podrá derivar el expediente a la Procuraduría General de la República (PGR), o, según la gravedad de los hechos, al Tribunal Federal de Justicia Administrativa y sus homólogos en las entidades federativas.

Junto con eso, por mandato constitucional, y reformas que crearon el Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) México cuenta con políticas de control de conflictos de interés, que se materializan en la presentación de una declaración de intereses y patrimonio por parte de todos los servidores públicos integrantes de los tres poderes del Estado y de los tres órdenes de gobierno. Tal declaración se presenta ante la Secretaría de la Función Pública (SPF) o el órgano interno de control respectivo. Esta obligación incluye la presentación de una declaración fiscal anual. Existirán declaraciones iniciales, por modificación del patrimonio, por término del encargo y declaraciones como efecto de la aparición de algún conflicto de interés.

La información contenida en las declaraciones será pública salvo los rubros cuya publicidad pueda afectar la vida privada o los datos personales protegidos por la Constitución, a través del sitio declaranet.gob.mx o en su símil según entidad federativa. A cargo de la fiscalización de estas declaraciones se encuentra la Secretaría Ejecutiva del Sistema

Nacional Anticorrupción (SNA), además de los respectivos órganos internos de control. En caso de enriquecimiento oculto u ocultamiento de conflicto de interés, será sancionado el servidor público con multas, suspensión del empleo, inhabilidad temporal para desempeñar funciones públicas, entre otras.

Dado que la norma comentada cumplirá un año en el mes de julio desde su entrada en vigencia, es difícil afirmar si esta ha sido realmente efectiva en la lucha contra la corrupción en el sector público. Asimismo, aún no se cuenta con los formatos finales de las declaraciones patrimoniales y de intereses por parte del Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción a propuesta del Comité de Participación Ciudadana (CPC) como lo estipula la legislación vigente.

★ **TRANSPARENCIA EN CAMPAÑAS ELECTORALES Y PARTIDOS POLÍTICOS**

En México la regulación sobre el financiamiento de partidos políticos y campañas electorales se encuentra establecida en la Constitución Política mexicana, en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE), en la Ley General de Partidos Políticos (LGPP), en la Ley General en Materia de Delitos Electorales y en el Reglamento de Fiscalización emitido por el Instituto Nacional Electoral (INE).

Estas normas permiten las donaciones de personas naturales de bienes y dinero con ciertas limitaciones en el monto de la aportación dependiendo de si el aportante es militante del partido al que realiza la donación, si solo es simpatizantes de una colectividad, si los aportes provienen de candidatos o del partido mismo.

En relación a esto, cada partido deberá informar en tiempo real –hasta tres días luego de recibir la donación– los nombres de los donantes y, en su caso, las cuentas del origen del recurso que deberán estar a nombre de quien realice la aportación. Dicha información sobre el origen y destino de los recursos utilizados por partidos, aspirantes, precandidatos y candidatos –incluyendo a los independientes– en períodos electorales y ordinarios, se encontrará disponible para consulta ciudadana a través del sitio web del Instituto. No obstante ello, es necesario homogeneizar las políticas y los criterios para la publicación en datos abiertos de las bases de datos en poder de la autoridad electoral. Existirá una evaluación anual de los sujetos obligados respecto del origen, monto, destino y uso de los recursos recibidos bajo cualquier modalidad de financiamiento, así como una investigación relacionada con las quejas y procedimientos oficiosos en materia de rendición de cuentas de los partidos políticos. Estará a cargo de este análisis principalmente la Unidad Técnica de Fiscalización de la Comisión de Fiscalización del INE, previa entrega de los antecedentes a través de su Sistema de Contabilidad en Línea.

El incumplimiento de las obligaciones señaladas se ha traducido en los últimos años en diversas sanciones económicas a las entidades que infrinjan la normativa vigente. Pese a esto, se observa que las dificultades para la fiscalización del financiamiento electoral no recaen necesariamente en las regulaciones de la ley a partir de lo que los candidatos y partidos reportan contablemente en cuanto a ingresos y egresos, sino a las implicaciones del financiamiento paralelo y de las aportaciones de dinero en efectivo, las que impiden una correcta trazabilidad del origen y uso de esos recursos.

🔍 **TRANSPARENCIA FISCAL**

En materia presupuestaria, la legislación vigente en México es bastante amplia a nivel federal, siendo el primer país en integrarse al estándar internacional de datos presupuestarios abiertos promovido por la Iniciativa Global para la Transparencia Fiscal, en conjunto con la organización Conocimiento Abierto Internacional y la Iniciativa BOOST del Banco Mundial.

Ello explica la publicidad que se da a los ocho documentos relativos al presupuesto nacional analizados por la International Budget Partnership (IBP). Esto es: trabajos previos a la presentación del proyecto presupuestario, mensaje presidencial con la propuesta y los documentos de respaldo, el proyecto ya aprobado, un presupuesto ciudadano, informes anuales sobre ejecución presupuestaria y su éxito, revisiones de mitad de año y de fin de año y un informe de auditoría.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) desarrolló una plataforma de Transparencia Presupuestaria a través de la que informa, de manera clara y sencilla en formato csv y Excel, el uso que se da a estos fondos, con apego a los principios de transparencia, rendición de cuentas, aprovechamiento de las tecnologías de la información y participación ciudadana.

TRANSPARENCIA DE BENEFICIARIO FINAL

Para efectos de la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita (LFPIORPI), se entenderá como beneficiario final a la persona o personas que directa o indirectamente controle a una persona moral (jurídica), esto es, imponer decisiones, nombrar o destituir a consejeros o administradores, mantener la titularidad de los derechos para ejercer el voto respecto de más del 50% del capital social o dirigir la administración, estrategia o política de aquella persona moral.

Esta información sobre los beneficiarios efectivos de una persona moral o jurídica sólo es requerida por instituciones financieras a personas morales y físicas consideradas de alto riesgo, pero en la práctica, la mayoría no son calificadas así. No obstante la necesidad de registro, estas instituciones sólo poseen datos sobre la propiedad legal superficial de los clientes corporativos sin alcanzar a los controladores efectivos. Además, el registro de beneficiarios finales suele incluir información registrada a nombre de otra compañía o de un apoderado, generando aún más trabas para acceder a los beneficiarios finales.

Si bien la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita establece que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Procuraduría General de la República, la Unidad Especializada en Análisis Financiero de la Procuraduría, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores y el Servicio de Administración Tributaria pueden acceder a información sobre anti-lavado de dinero –la que sí requiere ser actualizada-, la única fuente directa para informar sobre beneficiarios finales es aquella que poseen las instituciones financieras y las Actividades y Profesiones no Financieras Designadas. Tal situación provoca que el acceso a estos datos por parte de las autoridades sea indirecto e inoportuno, debiendo incluso recurrir a la cooperación internacional para conseguir esos datos. Esta información, que no puede considerarse como un registro propiamente, no se encuentra disponible para consulta pública.

En México, en los fideicomisos, los fiduciarios pueden ser únicamente instituciones bancarias bajo la supervisión de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV) y por ello están sujetas a las obligaciones de anti-lavado de dinero y por ende deben recolectar información, incluyendo del beneficiario final. También los fideicomisos extranjeros deben dar información de los beneficiarios finales en cuanto se entra en una relación de negocios con una institución financiera. Los fideicomisos también deben estar registrados en el Registro Federal de Contribuyentes (RFC) que tiene información sobre el fideicomisario –la institución financiera-, el fideicomitente, los beneficiarios, los activos involucrados y el propósito económico. Pero, el RFC es para mantener un registro de las obligaciones fiscales y deben registrarse aquellos que generan ingresos comerciales, que de acuerdo al Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI), es una pequeña parte del total que están registrados. Otros tipos de fideicomisos están registrados en el Sistema de Control y Transparencia de Fideicomisos (los que están bajo la Administración Pública Federal), o en el Departamento de Información del Sistema Financiero del Banco de México.

RECUPERACIÓN DE ACTIVOS

La recuperación de activos se encuentra regulada en México fundamentalmente por la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita (LFPIORPI). Dicha norma se complementa por lo mandado en el Código Penal Federal, el Código Federal de Procedimientos Penales, la Constitución Política del país, la Ley Federal de Extinción de Dominio, entre otras.

Se encuentra a cargo de la aplicación de estas normas la Procuraduría General de la República (PGR) –organismo que carece de autonomía e independencia en la actualidad-, labor en la que coopera el Servicio de Administración Tributaria (SAT) mediante la entrega de información sobre los beneficiarios finales de las empresas, a fin de facilitar la investigación y ejecución del decomiso de activos. Asimismo, el Servicio de Administración y Enajenación de Bienes (SAE) actúa mediante la administración, enajenación y destino de los bienes que le sean transferidos, así como el cumplimiento de las facultades establecidas en la Ley Federal

para la Administración y Enajenación de Bienes del Sector Público, en su Reglamento, en su Estatuto Orgánico y en las demás disposiciones legales aplicables.

Cabe señalar que, pese a la existencia de un marco normativo y de organismos a cargo del decomiso de activos sustraídos de las arcas fiscales, México requiere mejorar en la recuperación de activos enajenados por actos de corrupción. Centra sus esfuerzos en el retorno de activos como efecto del tráfico de drogas por parte de grupos de delincuencia organizada. A lo anterior se suma la necesidad de incorporar a la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF) y al Servicio de Administración Tributaria (SAT) en el Sistema Nacional Anticorrupción (SNA), para realizar investigaciones financieras por parte de las autoridades competentes. Se espera que con implementación completa del SNA se amplíen las atribuciones de las autoridades para recuperar recursos y bienes.

A decir de la cooperación internacional, el país forma parte de la Red de Recuperación de Activos de GAFILAT (RRAG), y a nivel policial cuenta con el sistema de información de Interpol I-24/7 para canalizar información financiera. Asimismo, México ratificó la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (UNCAC) el año 2004; en ella se estipula la regulación de la recuperación de los activos y bienes obtenidos como consecuencia de un acto de corrupción. Sin embargo, a pesar de que la convención está activa, no se han iniciado investigaciones sobre corrupción y recuperación de activos, como en el caso Odebretch.

Tal y como sucede en otras materias, es necesario que exista un real compromiso por parte de las autoridades a la hora de hacer efectivas las normas sobre recuperación de activos, ya que en la práctica la legislación no se aplica a cabalidad.

RECOMENDACIONES

1. Eliminar los requisitos de la Plataforma Nacional de Transparencia para acceder a información pública como el registro del nombre o la dirección de correo electrónico.
2. Utilizar la estadística de contrataciones para reformar la política pública del estado mexicano en esta materia y utilizar modelos de riesgo que permitan identificar conductas delictivas e investigarlas en el plano administrativo o penal. Especialmente conectar la información sobre contrataciones públicas con la información en poder del Servicio de Administración Tributaria (SAT) para tratar de reducir el riesgo de que se generen empresas fantasmas.
3. Dado que México ya prevé en su marco institucional la publicación de datos abiertos, resulta necesario asegurar que se utilice esa información para fines de política pública, incluyendo los que plantean los objetivos de desarrollo sustentable, entre otros. Asegurar la integridad de las bases de datos, su mantenimiento y su protección en las transiciones o cambios de gobierno.
4. Establecer un ambiente de confianza mutuo que permita contar con la sociedad civil organizada como actor clave en el proceso de apertura del Estado de manera permanente y asegurar la construcción de un entorno de confianza y espacio cívico para la co-creación.
5. En términos de su marco institucional, México empezará la implementación de las políticas de máxima publicidad de las declaraciones patrimoniales y de intereses de carácter universal (todos los servidores públicos en todos los poderes y órdenes de gobierno) en 2019. En este sentido, el país debe valorar las condiciones en las que se establece el secreto fiscal y promover medidas para ampliar la transparencia de los impuestos pagados por servidores públicos.
6. Crear una Fiscalía General de la República eficaz, autónoma e independiente que asegure que la política anticorrupción del país no dependa ni de la política, ni de intereses privados, a fin de alcanzar una administración pública íntegra y en permanente control. Asimismo, se debe asegurar la correcta implementación del Sistema Anticorrupción en todo el territorio nacional.
7. Homogeneizar las políticas y los criterios para la publicación en datos abiertos de las bases de datos en poder de la autoridad electoral. Asegurar el uso de la información sobre candidatos en las estrategias anticorrupción. Particular énfasis habrá de ponerse en los esquemas administrativo- electorales de corrupción que afecten la política social.
8. Establecer un identificador único que permita rastrear los recursos fiscales desde el Plan Nacional de Desarrollo hasta la entrega de los beneficios al usuario o derechohabiente finales.
9. Poner a disposición de la ciudadanía información de los beneficiarios reales de empresas (personas jurídicas) que participen en la adquisición y arrendamiento de bienes y servicios públicos.
10. Hacer efectivo lo mandatado por las normas y convenciones internacionales anticorrupción sobre recuperación de activos que permita reintegrar al patrimonio estatal los fondos públicos sustraídos por actos de corrupción, transparentando la administración y el destino de tales bienes. Para ello, es necesario, además, que se establezcan mecanismos específicos de retorno de activos enajenados por este tipo de ilícitos.

