

## CAPÍTULO IV

### BALANCE GENERAL Y AGENDA PARA EL FUTURO

La fiscalización política en México, a pesar de obstáculos e inconsistencias, ha logrado un nivel de desempeño superior al pasado, en una trayectoria evolutiva que se extiende durante dos décadas. El marco normativo se ha perfeccionado paulatinamente, aunque es de observar dispositivos que se legislan más en actos de voluntarismo que en una real evaluación de su viabilidad técnica. Los instrumentos institucionales y técnicos, por su parte, han logrado sofisticación y eficacia, pese a que registran importantes áreas de oportunidad. La instauración de la transparencia como la antesala de la rendición de cuentas es resultado de la transición política del país. Aunque se retrasó casi tres lustros para llegar a cubrir a los partidos políticos como sujetos obligados directos, tal vez este sea de los ámbitos más avanzados en que la transparencia tiene consecuencias prácticamente inmediatas en la rendición de cuentas y en la aplicación de sanciones a las conductas antijurídicas.

En el plano normativo, la rendición de cuentas de la política, originada como acción tendente a fortalecer la legitimidad de los procesos de renovación legal y pacífica de gobernantes y representantes y a favorecer la aquiescencia social con el naciente sistema de financiamiento explícito y regulado que hoy conocemos, ha presentado

un despliegue virtuoso que en el decurso de los años le ha permitido converger con las más recientes y especializadas normas en materia de transparencia. Pueden discutirse dispositivos legales que resultan poco afortunados o que exhiben una deficiente técnica legislativa, pero no puede negarse que el sistema de rendición de cuentas ha alcanzado un grado de madurez y consolidación nada desdeñable. Con ello, se articula armoniosamente con la legislación en materia de transparencia.

La fiscalización, con el caudal de información que genera y que se pone a disposición del público, adquiere la naturaleza de mecanismo de rendición de cuentas político-electorales y transparencia a que está llamada. Al mismo tiempo, el cumplimiento de su obligación legal y las políticas de transparencia proactiva que, “desde 1993-94 en que por decisión propia del otrora IFE se dio difusión amplia a los resultados de la fiscalización” (Peschard, 2007), ha desplegado la autoridad electoral propenden, por una parte, a la preservación del sistema de partidos respecto de intereses particulares y, por la otra, a brindar a la sociedad elementos informativos relevantes para que las personas alcancen la información necesaria y logren formarse un juicio certero respecto de cuánto, en qué y cuándo gastan los partidos políticos. Tal proceder se ve reforzado por la conversión de los partidos políticos en sujetos obligados directos del derecho de acceso a la información.

De ese modo, el círculo de la transparencia se ve culminado. Las asociaciones políticas y los candidatos están sujetos a un marco regulatorio en el que rinden cuentas de los recursos económicos que tanto el Estado como la sociedad les han confiado, la autoridad electoral administrativa efectúa el escrutinio de su origen, monto y destino con la intervención de la instancia jurisdiccional electoral en caso de controversia, y finalmente pero no por último, las personas pueden requerir a los partidos de modo directo la información adicional que requieran y que no figure en el amplísimo catálogo de información que oficiosamente deben publicar, y, en caso de incumplimiento, demandar la intervención del órgano garante.

De manera que el sistema político-electoral actúa con un marco regulatorio cada vez más robusto, aunque siempre perfectible, de rendición de cuentas, transparencia y acceso a la información.

En este campo, la convergencia normativa de las leyes electorales y de acceso a la información favorece la colaboración institucional y la satisfacción del derecho de las personas a saber.

Sin embargo, el tránsito entre el marco regulatorio y los actos de autoridad no siempre está exento de problemas. La aplicación del nuevo modelo de fiscalización política inaugurado con la reforma constitucional de 2014, ha exhibido inercias, rigideces y problemas que aún esperan por una solución de fondo.

El análisis de los procesos de fiscalización realizados de 2015 a 2018, un ciclo electoral completo, muestra la persistencia de dificultades que parecieran tornarse crónicas. Sus efectos sobre la calidad de la fiscalización y, por ende, en la certeza de la información que finalmente surge de ella, no niega el derecho a saber, pero sí incide en su plena satisfacción.

Nadie puede negar que, como se ilustra en el análisis de los cuatro procesos de fiscalización de campañas electorales que hemos intentado, el modelo de fiscalización se ha consolidado progresivamente; es eficiente y robusto. Empero, también hemos dado cuenta de sus limitaciones.

La más importante de ellas es que la metodología de revisión y los instrumentos aplicados no permiten aún satisfacer del todo las muy elevadas expectativas que derivan de la ley. La conversión del Instituto Nacional Electoral en fiscalizador único nacional implica la revisión de un número abrumador de campañas que se despliegan en territorios geográficos, sociológicos y culturales sumamente diversos. Ante ellos, la fiscalización se despliega con criterios y visiones que, más que a la homogeneidad, parecieran tender a la uniformidad.

Es un dilema de consideración. Aplicar los mismos criterios a una campaña en la Ciudad de México que a otra en la sierra de Guerrero o en la selva de Chiapas, resulta necesario para la coherencia nacional y el fomento de la equidad, pero también implica desdeñar la diversidad, con afectación a la objetividad requerida para valorar prácticas electorales locales que un pensamiento rígido tacharía de extrañas a un modelo nunca explicado ni normado de campaña o, incluso, de ilegales sin que necesariamente lo sean.

El adecuado afán por consolidar un *modus operandi* del modelo de fiscalización como paso previo a la eventual colaboración con los organismos públicos locales electorales, ha tendido a traducirse en simple y llana indisposición colaborativa. La discusión parece haberse agotado en la disyuntiva de realizar por sí mismo todas y cada una de las actividades de fiscalización o delegar todas ellas a organismos locales seleccionados, sin dar lugar a fórmulas intermedias. El resultado es un esfuerzo institucional de enormes dimensiones y un indeseado impulso a la desaparición de los cuerpos más o menos consolidados de fiscalizadores con que contaban algunos organismos locales, con lo que se crean las condiciones objetivas para cancelar cualquier posibilidad de delegación, considerada en la LGIPE.

Por otra parte, esta visión maximalista implica costos presupuestales elevados, sin que necesariamente se logre una mayor eficiencia en las actividades. Tal vez la generación de una política de colaboración permita superar disyuntivas falsas y establecer campos específicos de colaboración, requisitos para ello y mecanismos de supervisión y control que eleven la eficiencia y disminuyan costos.

La fiscalización en tiempo real, por su parte, continúa siendo una aspiración. Si bien el Sistema Integral de Fiscalización ha logrado un éxito relativo en su módulo de contabilidad y ha permitido, desde el registro mismo de las operaciones, la generación de información homogénea y comparable, no puede decirse lo mismo de los módulos de fiscalización y de transparencia. Aún requieren perfeccionamiento. El SIF, en tanto no opere con minería de datos para generar productos de programación o el “ducto de fiscalización” a que se refiere el exdirector de la UTF, no podrá constituirse como el instrumento clave de la “fiscalización inteligente”, apetecida desde el primer documento de diseño de ese sistema.

La fiscalización en tiempo real, correspondiente de la contabilidad en tiempo real, es casi sinónimo de fiscalización automatizada. La revisión de cerca de un millón de operaciones que se registraron en el SIF durante la campaña de 2018 se torna imposible con los mecanismos tradicionales y puede dar lugar a revisión superficial, impresionista, o a indeseadas simulaciones en las que se afirme dogmática e indemostradamente que se revisó un porcentaje supe-

rior de gasto. En ambos casos, la calidad de la fiscalización se pone en riesgo. El fortalecimiento del módulo de fiscalización deviene, entonces, una prioridad para preservar los logros del modelo.

El segundo gran elemento de la fiscalización en tiempo real, es la metodología de auditoría. Como hemos demostrado, en 2014 el Consejo General aprobó un diseño del SIF construido en armonía con una metodología de modelo de riesgo, no para continuar con auditoría por alcances, como todo indica que ocurre actualmente. Por supuesto, el cambio metodológico no es sencillo, enfrenta rutinas inveteradas y exige actualización profesional. Sobre todo, requiere una muy amplia y compleja adaptación al medio en que se aplica.

En materia electoral, los modelos de riesgo son poderosos para la identificación de puntos que pueden afectar en mayor medida los bienes jurídicos que se busca tutelar y brindarles la atención y esmero correspondientes, al tiempo que otros niveles de riesgo tienen un tratamiento distinto. De ahí la importancia de que la metodología se aplique en consonancia con la naturaleza, características, modos de operación y objetivos de los partidos políticos y las campañas electorales. Al mismo tiempo, esta metodología favorece una mayor profundidad y velocidad en las revisiones, por lo que resulta compatible con el propósito de fiscalización inteligente y en tiempo real.

En otro nivel, las experiencias acumuladas en la paulatina implantación del modelo de fiscalización permiten identificar temas que tienden a presentarse una y otra vez. Tal vez el más importante, por sus efectos en la contabilidad en tiempo real y la fiscalización *pari passu* con las campañas y en general la operación de los partidos, es la irresuelta demora de los registros contables. En cada proceso electoral, los registros extemporáneos han sido cuantiosos y ello no solo obstaculiza la fiscalización, sino que atenta contra su calidad al disminuir aún más el limitado plazo en que debe realizarse, orillando a revisiones de escasa profundidad. Si bien en la elección de 2018 disminuyó el porcentaje de operaciones registradas hacia el final de las campañas, los montos involucrados continuaron siendo relevantes.

Se requiere una acción más enérgica de la autoridad fiscalizadora, para evitar que candidatos y partidos perseveren en lo que parece una táctica nociva que favorece la manipulación contable o, por lo menos, la inducción de revisiones superficiales. No somos partidarios de multas crecientes. No necesariamente disuaden o inhiben las conductas antijurídicas y no pocas veces incentivarían el ocultamiento de gasto. Cabe tener presente que existen gastos que los partidos no pueden ocultar, como es la propaganda. Adicionalmente, los partidos se ven compelidos a comprobar la totalidad del financiamiento de campaña, público y privado, so pena de que se les determinen remanentes que deben reintegrar al erario. Así que convendría reflexionar sobre plazos máximos de registro, con la consecuencia de que lo registrado en los primeros tres días se conceptúe extemporáneo y lo que además exceda un número adicional de días se tipifique como no reportado.

Un segundo tema recurrente guarda relación con la calidad analítica de la fiscalización. Las actas en las que se plasman los hallazgos de recorridos, verificación de casas de campaña y eventos, así como monitoreos, continúan presentando serias deficiencias. La principal de ellas es que, en general, no refieren circunstancias de modo de los hallazgos, ni explicitación de las razones por las que el funcionario los estima violatorios de la norma. Perfeccionar el procedimiento y brindar una mayor y mejor capacitación al personal encargado resulta indispensable en evitación de revocaciones que una y otra vez hace la instancia jurisdiccional. En este punto, cabría aprovechar, con los debidos controles y supervisión, la experiencia y conocimiento físico, cultural y sociológico de las otrora instancias fiscalizadoras locales, antes que optar por personas que por primera ocasión incursionan en el campo electoral y en la fiscalización. El resultado podría ser de mayor calidad y menor costo.

Por otra parte, la integración de la matriz de costos destinada a establecer el valor razonable de los bienes y servicios no reportados se ha convertido en tema de controversia permanente. En 2018 se aplicó un criterio con claroscuros, al eliminar los valores de los extremos. Es adecuado, pues generaban distorsiones; pero al introducir el llamado “SINPERCAP (Similitud de Ingreso Per Cápita)” y, sobre todo, al aplicarlo de modos poco claros a entidades federativas disímiles, consideramos que no se resolvió el problema. Por

ello, cabe aprovechar el breve tiempo disponible antes del inicio de las campañas locales de 2019 para visitar el tema y arribar a una fórmula más objetiva y consensuada.

Si bien no fueron objeto de debate, cabe apuntar la conveniencia de replantear los mecanismos de colaboración interinstitucional, en las condiciones que se desprenden de un modelo de fiscalización que se aplica a la velocidad que dispone la normativa. El uso de medios electrónicos y la definición de traslados oficiosos de información tal vez hagan más enriquecedora la disposición colaborativa que permanentemente han mostrado diversas instituciones. En particular, cabe aprovechar de mejor manera el “visor” del buzón tributario que el SAT estaba dispuesto a proporcionar en 2016.

No es de abundar o reiterar en los puntos ya señalados en el cuerpo de este trabajo. Lo que interesa para el fortalecimiento de la fiscalización política es tomar como premisa de cambio y mejora, que la materia electoral se encuentra conformada por un conjunto de principios, propósitos y formas de materialización. Y que es, además, un campo de la actividad del Estado profundamente interdisciplinario. De modo que la función fiscalizadora debe entenderse como componente armónico y no como ámbito con lógica propia. Es necesario reconceptualizar la labor fiscalizadora, haciendo interactuar las diversas perspectivas disciplinarias que concurren en ella, para que no quede reducida a un simple y llano ejercicio de auditoría descontextualizado. El desafío intelectual es de consideración, pero sus beneficios parecen promisorios.

Es posible, pero difícilmente demostrable, que existan recursos no detectados y, por ende, no fiscalizados. Pareciera que el uso de mecanismos de verificación, más amplios y eficaces, tuvo algún efecto en sus volúmenes o al menos en sus formas de operación. La ampliación de las zonas geográficas de verificación y el desarrollo de nuevos mecanismos, sobre bases de inteligencia financiera y de campaña y de procesamiento de información estratégica podría ser una opción para consecuar conductas de ese tipo y evitar un mayor daño al bien jurídico tutelado por la fiscalización.

Finalmente, pero no por último, consideramos indispensable retomar la política vanguardista de transparencia proactiva, debilitada

en los últimos tiempos posiblemente por las dificultades de implantación del nuevo modelo de fiscalización. En este campo, además de retomar la hoy abandonada sección de información socialmente útil de los dictámenes, generar en forma cuasi automática los llamados estados de cuenta de cada candidato y colocar oportunamente en la sección de transparencia documentos partidistas y de campaña que no serán objeto de modificación, como los informes mensuales de los candidatos, entre otras mejoras, resulta indispensable mayor convergencia con el órgano garante de la transparencia a nivel nacional y sus correspondientes estatales, a fin de identificar temas y mecanismos que favorezcan la provisión de información más oportuna y comprensible a la sociedad, y contribuyan a superar las resistencias que aún registran los partidos políticos para satisfacer el derecho de las personas a saber.

Por razones históricas, sistémicas y de asincronías en la evolución normativa de la materia electoral y la de transparencia y acceso a la información pública, la fiscalización se ha centrado en la revisión técnica de las finanzas de la política. Pero si estamos en lo cierto al aseverar que la rendición de cuentas solo se colma al proveer información de calidad a la sociedad y hacer efectivo su derecho de acceso a la información, entonces se requiere de la colaboración institucional para fortalecer esta dimensión y hacerlo con las mejores herramientas técnicas y normativas.

Hemos sostenido, y lo reiteramos, que el debate sobre el modelo de fiscalización y sus problemas de aplicación no se encuentra restringido al ámbito puramente electoral y técnico, sino que adquiere relevancia en la medida en que es capaz de proveer a las personas de información relevante, oportuna y certera que favorezca el ejercicio de la autonomía moral de cada individuo y su consecuencia electoral que no es otra que la emisión de un voto libre pero también informado.