

NUEVAS NORMAS E INSTITUCIONES PARA EL CONTROL DEL GASTO PÚBLICO EN MÉXICO

Amador RODRÍGUEZ LOZANO

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *El exceso de gasto en las elecciones mexicanas*. III. *¿Por qué un órgano nuevo y no el IFE?* IV. *La contraloría de la legalidad electoral federal*. V. *Las precampañas*. VI. *La auditoría social*.

I. INTRODUCCIÓN

Varios problemas políticos de reciente aparición en nuestra vida pública presionan la democracia mexicana, generando una distorsión preocupante de nuestro, de por sí endeble, sistema electoral y de partidos, al transgredir el principio de la equidad que debe prevalecer como valor fundamental del juego electoral: el gasto excesivo de los partidos políticos en las elecciones; las precampañas sin límites, sin reglas y sin controles, y las promesas incumplidas de los candidatos triunfantes.

II. EL EXCESO DE GASTO EN LAS ELECCIONES MEXICANAS

Uno de los problemas centrales que agobian por igual a ciudadanos, candidatos y partidos políticos en México es, sin lugar a dudas, la utilización de cantidades exageradas de dinero en las campañas políticas. Hoy por hoy, debido al derrotero que ha seguido la lucha por alcanzar el poder, en los últimos veinte años, seguramente influenciado por el paradigma de la competencia electoral estadounidense, en donde la lucha mediática es fundamental para ganar una elección, el partido o candidato que no tenga dinero suficiente para financiar los altos costos de una campaña política, de

seguro tendrá como resultado final una derrota. Ciertamente, el excesivo gasto tampoco determina por sí mismo un triunfo electoral; pero indudablemente que quien cuente con dinero en abundancia para aplicarlo a su promoción política, lo más probable es que estará en la pelea por la victoria electoral.

En México, en épocas recientes, para obtener el apoyo de los electores en un tiempo relativamente corto, se ha hecho necesaria la utilización intensiva de los medios de comunicación de masas, la participación de empresas especializadas en *marketing* político, de expertos de todo tipo que ayuden a que los partidos y candidatos sean capaces de ponerse en sintonía con la cada vez más vasta masa de electores. Los anuncios espectaculares, la propaganda impresa, las encuestas, los grupos de enfoque, la Internet, etcétera, son, entre otros, los instrumentos que se utilizan para ganar votos; todos ellos exigen dinero y más dinero.

Las campañas electorales y la política en general, a falta de actividad partidista permanente y del trabajo cotidiano que propicia el contacto directo con los electores, se han convertido en actividades muy costosas, casi onerosas, difíciles de solventar por la mayoría de los ciudadanos.

En efecto, la importancia del dinero en la actividad electoral está modificando el paradigma de la política. En esta visión de una competencia mercantilizada, ya no es tan importante quién posea una ideología sólida, tenga valores o sea honesto, trabajador, o defienda los intereses sociales, si se cuenta con recursos financieros para contratar un mercadólogo eficiente que construya una buena frase, tome una excelente fotografía y produzca un comercial atractivo; este candidato tendrá muchas posibilidades de ganar una elección interna y luego la constitucional. Si esto continúa así la política devendrá, dentro de poco tiempo, en el campo exclusivo de los ricos, de los empresarios que pueden patrocinarse sus propias campañas o bien de las cúpulas políticas que tienen acceso a los fondos públicos de los partidos, o de candidatos que sean patrocinados con dinero ilegal.

En efecto, por desgracia también nos debemos referir al patrocinio de la política con dinero sucio, del crimen organizado, narco o pollerismo, o de prostitución, giros negros; todas ellas actividades ilícitas que proporcionan cantidades asombrosas de dinero en efectivo, que les permite a los delinquentes el patronato de carreras políticas exitosas.

Por supuesto, el dinero sucio no proviene exclusivamente del crimen organizado, sino también de la utilización de recursos del erario en beneficio

de candidatos de los partidos en el poder. En efecto, el ejercicio del poder permite canalizar obras, inversión pública y actos de gobierno en zonas afectas al partido en el poder. Esta política clientelar le garantiza al que ostenta el poder en turno un apoyo invaluable en el momento electoral.

Es importante resaltar el apoyo ilegal de empresas y empresarios, nacionales o internacionales, a partidos y candidatos a cambio de prebendas, contratos o concesiones públicas, ejemplo de ello es el caso de “Los Amigos de Fox”, un grupo de empresarios que aportaron dinero (aún sigue sin conocerse los montos reales) a la campaña del actual presidente de la República mexicana.

La democracia es confrontación de ideologías y programas. Es una valoración ciudadana de trayectorias personales, de historias partidistas y de métodos y estilos de gobernar. En este orden de ideas debemos adoptar normas e instituciones que permitan que la victoria electoral no sea para quien más gasta en su campaña política, sino para el que tenga el mejor proyecto político y social para la nación.

Los ciudadanos rechazan que la contienda electoral se convierta en ejercicios de dispendio y despilfarro de dinero. Una sociedad como la nuestra, en la cual aún existen marcados rezagos de pobreza y desigualdad, no puede permanecer indiferente ante estos fenómenos sociales.

En una democracia como la mexicana, la equidad debe ser el elemento total de la actividad política. Sin embargo, la falta de instrumentos e instituciones eficaces para evitar el gasto exagerado de dinero en la contienda electoral está permitiendo la distorsión de la vida democrática mexicana.

Definitivamente en una campaña política es relevante el dinero que se puede obtener a través de consentir actos contrarios a la ley, giros negros, prostitución, taxis tolerados, adjudicación de obras por invitación, entre otras fuentes de financiamiento ilícito para las campañas políticas.

Estos recursos son prácticamente indetectables con los instrumentos actuales con que cuentan las instituciones electorales mexicanas, pues el financiamiento ilícito, al no formar parte de los presupuestos públicos, no es auditable de manera regular y por sistemas contables tradicionales y, por lo tanto, difíciles de controlar por las instituciones electorales vigentes. De ahí mi propuesta de crear la Contraloría de la Legalidad Electoral Federal, como un órgano especializado, autónomo y colegiado, que sea responsable de controlar vigilar y fiscalizar la transparencia del financiamiento público y privado de los partidos políticos y los gastos de precampañas y campañas políticas.

III. ¿PORQUE UN ÓRGANO NUEVO Y NO EL IFE?

El IFE surgió a la vida pública debido a la iniciativa legislativa del entonces presidente Carlos Salinas de Gortari. Esta iniciativa fue elaborada por un grupo de juristas, entre los cuales tuve el honor de participar. La idea inicial fue del inolvidable José Luis La Madrid Sauza, el querido maestro “Lama”, quien inspirándose en el esquema orgánico del Banco de México propuso crear un organismo especializado, imparcial, profesional, dotado de autonomía técnica y financiera que gozara de una gran autoridad moral, para que fuera responsable de organizar la elección. Pensaba el maestro Lama que creando una burocracia electoral, en el sentido weberiano del término, ésta, por su propia naturaleza, alcanzaría la autonomía del gobierno, al consolidarse como poder burocrático independiente.

Han pasado más de diez años desde la sesión de instalación del IFE original, presidido entonces por el secretario de Gobernación. Se han realizado varias reformas sucesivas a su estructura, fundamentalmente al Consejo General; el Ejecutivo Federal ya no lo preside; la representación de los partidos políticos ha menguado, no únicamente en cuanto a su número, sino fundamentalmente en su representatividad y peso político. Los consejeros ciudadanos han sido sustituidos varias veces, en muchos casos sus posteriores actividades han dejado en entredicho su supuesta “ciudadanía independiente”, quedando evidenciadas sus ligas a partidos políticos.

En épocas recientes, el IFE ha tenido que tomar decisiones difíciles sobre el uso ilegal de dinero en la pasada campaña presidencial. “Amigos de Fox”, “PEMEXGATE”, entre otros, lo llevaron a confrontarse severamente con varios partidos políticos. Esta confrontación, a mi juicio, dañó severamente su autoridad moral, no sólo por lo que se refiere a los duros adjetivos que le adjudicaron los representantes de todos los partidos políticos involucrados, sino porque quedó evidenciado que sus procedimientos para llegar a la verdad histórica fueron no siempre apegados a la ética política y, por tanto, siempre impugnados por los partidos políticos, debido, entre otras razones, a las permanentes filtraciones a los medios de comunicación, así como las continuas indiscreciones de algunos consejeros, que el tiempo demostró tenían simpatías por algún partido político.

Ciertamente que los consejeros electorales no estaban obligados jurídicamente a guardar reserva en sus investigaciones; sin embargo, lo delicado del tema les demandaba la confidencialidad propia de cualquier investigación penal.

Por otro lado, esta misma falta de obligación de observar confidencialidad en su trabajo los llevo a celebrar reuniones públicas de la comisión de consejeros electorales que investigaban los gastos de campaña de varios partidos políticos, principalmente del PRI, lo que generaba que cada reunión, al ser pública, se convirtiera en una sanción en sí misma, pues los medios de comunicación nacionales obtenían suficiente información para criticar a este partido político, sin que la indagatoria estuviera terminada y sin que se hubiera declarado su culpabilidad o inocencia, con lo cual con cada reunión pública de la comisión investigadora contribuía al descrédito del partido en cuestión.

La anterior anomalía llevó a que los partidos políticos acusaran al IFE de parcialidad y de estar coludidos con el gobierno para sancionar únicamente a los adversarios de éste, lo cual generó un fuerte antagonismo entre los partidos con el organismo electoral.

En este orden de ideas, el enfrentamiento que pueda generarse entre el IFE y los partidos políticos por investigaciones sobre el financiamiento de la actividad político-electoral, puede lesionar al proceso democrático mexicano y generar serios problemas en la más importante tarea que tiene el Instituto, como lo es la organización de un proceso electoral imparcial.

Las sensibles tareas que comprenden la organización de las elecciones, sobre todo para 2006, donde hasta ahora se vislumbra una elección muy cerrada entre tres fuerzas políticas, como la aprobación de la cartografía electoral, la actualización del padrón y listado nominal de electores, la integración de los consejos locales y distritales, la aprobación de la documentación y material electoral, la integración y ubicación de las casillas, sólo por mencionar algunas actividades delicadas que reclaman el consenso de todos los partidos políticos, para dar certeza a los resultados electorales y evitar el debate poselectoral que deteriora la legitimidad del gobierno que resulte elegido.

Desde mi perspectiva, la naturaleza de la organización de las elecciones en México debe ser el acuerdo. Cualquier acto que vaya contra esta esencia debe ser rechazado.

El IFE es todavía una institución en proceso de perfeccionamiento, en el cual la estima y confianza ciudadanas ciertamente han aumentado considerablemente; sin embargo, está aún muy lejos de considerarse totalmente inmune a la desconfianza ciudadana. Su imparcialidad, el valor más claro de esta institución, se ha ido consolidando, y en cierta manera vigorizando;

por ello debemos ubicarlo por encima de la lucha partidista y alejarlo de temas que vulneren su autoridad moral.

En este orden de ideas debemos armonizar la aspiración de la sociedad mexicana de que quien pretenda gobernar luche por el triunfo de su candidatura, cumpliendo la ley y rindiendo cuentas con la incuestionable convicción y necesidad política de mantener al IFE imparcial e independiente, por encima de las querellas políticas, con una gran autoridad moral y con la estima y confianza de los ciudadanos. Por ello propongo la creación de la Contraloría de la Legalidad Electoral Federal, como un órgano autónomo del poder público, con atribuciones para auditar el uso del dinero en la política y sancionar las violaciones a la ley electoral.

Mi propuesta de crear un órgano diferente e independiente del IFE, para que se encargue de la importante tarea de que nadie utilice recursos indebidos o que tome ventajas ilegítimas que lastimen la necesaria equidad de todo proceso electoral. Mi propuesta también tiene como objetivo fortalecer la autoridad moral y confianza ciudadana en el IFE, pero, sobre todo, pretende evitar la deslegitimación de esta importante institución para la vida pública mexicana.

IV. LA CONTRALORÍA DE LA LEGALIDAD ELECTORAL FEDERAL

En Chiapas, en octubre de 2004, el gobernador del estado, Pablo Salazar Mendiguchía, envió una iniciativa de reforma constitucional al Poder Revisor de la Constitución de Chiapas para crear por primera vez en el derecho electoral mexicano un órgano autónomo con atribuciones para fiscalizar:

Que los recursos financieros públicos y privados de los que dispone cada agrupamiento político, sean usados de manera legal y, sobre todo, que la sociedad conozca el origen y destino de los dineros de cada partido político.

Todos los actores políticos de Chiapas coincidimos de entrada en rechazar dinero sucio que manche la transparencia nuestras elecciones.

La iniciativa fue aprobada por unanimidad, lo cual también constituye un ejemplo en esta época donde resulta difícil llegar a acuerdos.

El ejemplo y la experiencia chiapaneca nos sirven de experiencia para abreviar en la creación de normas e instituciones que permita que todos los actores políticos se subordinen al imperio de la ley. En este sentido, mi propuesta es la creación de un órgano colegiado, integrado por cinco miem-

bros, con experiencia en áreas afines a sus atribuciones, la pluralidad de integrantes; busca que sus decisiones, además de imparciales y objetivas, se vean enriquecidas por la aportación multidisciplinaria, pero también coadyuvará a evitar que el enorme poder que tendrá esta institución se pervierta y se extralimite.

Los contralores electorales deberán ser profesionistas de gran honorabilidad y experiencia, con conocimientos de las ciencias jurídicas, administrativas, de fiscalización, contables y de auditoría, ajenos a los partidos políticos, nombrados por las dos terceras partes del pleno de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, a propuesta uno del titular del Ejecutivo Federal; uno por el Consejo General del IFE; uno por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM; uno por la Facultad de Contaduría y Administración del Politécnico Nacional y uno por el Órgano de Fiscalización Superior de la Federación. En mi propuesta, cuando menos dos de los contralores electorales deben ser mujeres. De esta manera se asegura su pluralidad e independencia, pues este procedimiento presupone el acuerdo de cuando menos dos partidos políticos con representación legislativa y un amplio espectro de pluralidad y diversidad de las personas propuestas.

Este órgano deberá tener atribuciones para llevar a cabo investigaciones, para llamar a declarar a cualquier persona o autoridad; deberá conducirse con reserva y actuar de oficio o a petición de parte.

La presidencia de este órgano deberá ser anual y rotatoria. Los contralores durarán en su encargo ocho años, pudiendo ser reelegibles para un periodo, y gozarán de la protección del juicio político.

Mi propuesta es que la Contraloría, como en Chiapas, no sea exclusivamente una institución sancionadora, sino que una de sus tareas más significativas sea la prevención del uso de dinero ilegal o en cantidades mayores a las aprobadas, a través de la creación de normas e instituciones que permitan una gran comunicación con los partidos políticos, mediante el establecimiento de un sistema moderno de rendición de cuentas que permita claridad y transparencia el financiamiento y en el gasto de la vida pública mexicana.

V. LAS PRECAMPAÑAS

El fenómeno de las precampañas es una manifestación nueva en la democracia mexicana. Es prácticamente en la segunda mitad del último dece-

nio del siglo pasado que se han convertido en una constante en la vida interna de los partidos. El fenómeno se origina por la pérdida de hegemonía política del PRI, pues este partido, cuando era el vencedor absoluto de las elecciones, no requería regularmente de un procedimiento interno real para elegir candidatos, pues como históricamente está acreditado, el presidente en turno ejercía lo que se ha denominado “el fiel de la balanza” en la designación de candidatos.

Las precampañas se han afianzado en las elecciones mexicanas cuando menos por las siguientes razones:

Primera: al configurarse un régimen de competencia electoral real, que exige a los candidatos aplicarse a fondo para ganar una elección, surgió la necesidad de contar con más tiempo para convencer a los electores.

Segunda: el cambio del paradigma de la política electoral en México, que consistió en la no aceptación de la decisión presidencial de elegir a los candidatos, sobre todo cuando se presuponía de antemano que no serían favorecidos por ella.

Tercera: el artificio utilizado por partidos políticos para tratar de evitar los límites a los topes de campaña establecidos por el IFE, primero, y después por la ley, generó que muchos políticos de todos los partidos políticos llevaran a cabo actividades de precampaña, en las cuales podían gastar dinero sin límites y sin control de ninguna especie, con lo cual sacaban ventajas ilegítimas, tanto a los miembros de sus partidos como a los distinto al suyo. Especialmente es relevante la actividad de precampaña del ahora presidente Fox, quien dos años antes del inicio formal de la campaña electoral empezó a gastar enormes sumas de dinero en la promoción de su imagen personal.

La experiencia de los últimos años a nivel nacional y local nos muestra que las precampañas electorales son una parte esencial de las elecciones, y que en ese ejercicio de selección interna los partidos y los precandidatos disponen de cuantiosos recursos que hasta hoy no están fiscalizados. Más aun, quienes ostentan cargos en alguna instancia del gobierno o de representación popular utilizan tiempo, infraestructura y espacios públicos para impulsar su imagen. Hasta ahora la reglamentación de las precampañas se ha realizado a nivel local: diecisiete estados de treinta y dos entidades federativas que componen la Unión federal mexicana. Baja California fue el primer estado en regularlas, y Chiapas el último.

Las largas precampañas, al no estar reguladas, significan para determinados grupos políticos y personalidades, ventajas sobre sus contrincantes.

Por otra parte, la utilización de los medios de comunicación social, por parte de los precandidatos, expresa que las precampañas no están, en buena parte de los casos, dirigidas a los militantes de un partido, sino al conjunto de la sociedad.

Se actúa como en una campaña político-electoral, se gastan recursos casi en la misma magnitud que en el proceso electoral, y, sin embargo, se trata de procesos internos de los partidos, que no están regulados, y que, por lo tanto, se realizan de manera informal, sin que existan instancias externas a los propios partidos que vigilen y fiscalicen los recursos utilizados.

De hecho, las precampañas son parte del proceso electoral, sólo que al no estar normadas dependen de la discrecionalidad de los actores políticos. Por ello propongo una reforma constitucional para que las precampañas estén sujetas a una estricta normatividad, que impida que, bajo el formato de procesos internos, se realicen campañas electorales abiertas y evite el uso de recursos públicos o privados sin control.

Mi propuesta consiste también en establecer tiempos limitados para las precampañas, no más de dos meses para la elección presidencial, con lo cual busca también incidir en el fortalecimiento de la equidad electoral, para que todos los participantes tengan igualdad de oportunidades para acceder a una candidatura.

Pero no basta con tener una nueva institución reguladora del gasto político, ni regular las precampañas a nivel constitucional, o reducir el tiempo de las mismas; es necesario además fijar límites menores de gastos en ellas, tanto los que puedan realizar los precandidatos como los que realicen los partidos políticos en la organización de las elecciones internas.

De la misma manera, es necesario reducir los costos de las campañas electorales por ello es imprescindible establecer taxativas a los gastos en los medios de comunicación, sobre todo en las televisoras. Quienes más critican el gasto excesivo de los partidos y el enorme costo del financiamiento público de la política son las televisoras, pero, paradójicamente, son ellas las principales beneficiadas con el actual sistema electoral, que no limita el gasto en medios de comunicación, lo que propicia que el gasto más caro de una campaña y adonde se va la gran parte del financiamiento público, sea a la difusión en la televisión. De ahí mi propuesta de fijar topes a estos gastos, para que no se pueda utilizar más del 10% del financiamiento público para compra de tiempos en medios de comunicación y a proponer, como en Francia, debates obligatorios en tiempos oficiales, para que partido y candidatos puedan publicitar sus propuestas a los electores.

Con mi propuesta de que los partidos únicamente estén facultados para dedicarle hasta un 10% del financiamiento público al gasto en medios electrónicos tendrá como consecuencia que se pueda reducir notablemente el financiamiento público, pues al eliminar el gasto más alto de una campaña y precampaña, éstas serán menos costosas, y por lo tanto el financiamiento público deberá ser menor. Por supuesto que si los partidos quieren dedicarle más a esta actividad de difusión, deberá ser del producto del financiamiento privado, porque en el actual estado de cosas es finalmente el pueblo quien está subsidiando indirectamente las enormes ganancias de los consorcios televisivos.

La democracia funciona cuando los partidos expresan las inquietudes sociales y las concretizan en acciones de gobierno. Para ello se requiere, sin duda, de la difusión social de las propuestas de cada partido. Pero la democracia no puede ser un peso oneroso para una comunidad que, como la mexicana, sufre de graves desequilibrios, y en la cual aún perviven, por desgracia, la pobreza y la marginalidad.

VI. LA AUDITORIA SOCIAL

Los ciudadanos están decepcionados de los políticos. Son cada vez más frecuentes los reclamos de una ciudadanía que se siente engañada y defraudada por tantas promesas incumplidas por candidatos de todos los partidos. Es frecuente que en una campaña política se hagan una serie planteamientos demagógicos, sin sustento y sin posibilidad de llevarse a cabo cuando se llegue al poder. Para muchos candidatos lo que importa es ganar el voto, no importa, se establecen compromisos incumplibles. Como no existe la reelección en México, el candidato carece, como bien dijera Sartori, de responsabilidad para dar cuentas; por ello los electores se quedan sin posibilidad de sancionar al incumplidor, salvo negándole el voto al partido que postuló a ese candidato en la siguiente elección.

En este orden de ideas, para que los ciudadanos que postulen los partidos políticos se conduzcan con verdad y respeto en sus campañas, que las promesas de campaña no sean más escalón que permita el acceso al poder, que no se pierda el compromiso adquirido por los candidatos para el bien general y que el ciudadano pueda, con el derecho que le da nuestra Constitución, exigir a las autoridades electas que le cumplan las promesas de campaña, propongo que la Contraloría de la Legalidad Electoral Federal

lleve a cabo, al término de cada gestión electoral, una auditoría social que contraste las promesas de campaña con los resultados obtenidos en el ejercicio de gobierno, y que esa auditoría sea ampliamente publicada y difundida, para que resulte una sanción de carácter político a quien engañe a los electores, y éstos, en las siguientes elecciones, posean información suficiente para emitir un voto razonado. El partido que postuló al candidato incumplidor se hará acreedor a una sanción pecuniaria por no haber obligado a su candidato a cumplir con sus promesas de campaña.

Estoy seguro de que la auditoría social y las sanciones pecuniarias limitarán a los candidatos que irresponsablemente proponen actos de gobierno irrealizables.